

¿CÓMO TRABAJAN LOS LEGISLADORES? ABORDAJE A LA CUESTIÓN DE LA REVISIÓN LEGISLATIVA

Federico Saettone*

Title: How do legislators work? Addressing the issue of legislative review

Abstract: Legislative review refers to the government initiatives amending. This activity is carried out by legislators and has been mistakenly associated by researchers with parliamentary oversight, as demonstrated in this article. Rather, it has to do with a specific set of factors related to the regime (parliamentarism or presidentialism) and the type of parliament (arena or transformation parliament). The regime factors refer to the legislative powers held by the head of government (president or prime minister) and the leading conditions of a parliamentary majority. Parliamentary factors include the degree of influence that parties exert on the legislative process and the autonomy of legislators in parliamentary committees. Regarding methodology, this article is based on a review of the political science literature on regimes and parliaments, and on parliamentary oversight. Finally, a comprehensive assessment of legislative review in Argentina is provided as a conclusion.

Keywords: Legislative review; control; parliament; legislator; Argentina.

Resumen: La revisión legislativa se refiere a la modificación de las iniciativas del gobierno. Se trata de una actividad desarrollada por los legisladores que ha sido asociada equivocadamente por los investigadores al control parlamentario, como se demuestra en este artículo. Sino que aquella tiene que ver con un conjunto específico de factores relacionados al régimen (parlamentarismo o presidencialismo) y al tipo parlamento (parlamento arena o de transformación). Los factores del régimen se refieren a los poderes legislativos que cuenta el jefe de gobierno (presidente o primer ministro) y las condiciones de liderazgo de una mayoría parlamentaria. Los factores del parlamento comprenden el grado de influencia que ejercen los partidos en el proceso legislativo y la autonomía de los legisladores en las comisiones parlamentarias. En cuanto a la metodología, este artículo se basa en la revisión de la literatura en ciencia política sobre regímenes y parlamentos, y sobre control parlamentario. Por último, se desarrolla una evaluación global de la revisión legislativa en Argentina a modo de conclusión.

Palabras clave: Revisión legislativa; control; parlamento; legislador; Argentina.

Federico Saettone*

<https://orcid.org/0009-0003-6222-6291>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Centro Argentino de Etnología Americana.
Buenos Aires, Argentina.

E-mail: fsaettone@cbc.uba.ar



SCRIPTA ETHNOLOGICA NUEVA EPOCA
Vol. 48, Número 1 , Buenos Aires, pp. 52-70

Introducción

Cuando uno se pregunta cómo trabajan los legisladores, no hay que mirar tanto en el producto final, es decir en las leyes sancionadas, sino en el proceso legislativo dentro del parlamento. Un parlamento, también denominado congreso o legislatura se caracteriza por desempeñar un conjunto de funciones, de las cuales, las más importantes son la legislativa, la representativa y el control. La función legislativa se refiere a que el parlamento es la principal –pero no única- institución legitimada para hacer leyes de acatamiento obligatorio para la comunidad. La función representativa implica que sus miembros (parlamentarios, legisladores, congresistas) son elegidos por los ciudadanos y accionan en su interés. La función de control comprende un conjunto de instrumentos y procedimientos activados por los legisladores para la rendición de cuentas del gobierno. Sin embargo, esta última función, como observa Sartori (1987: 190), ha sido *fagocitada* por el control legislativo, o más concretamente, por la revisión legislativa, que se refiere a las decisiones de los legisladores de modificar (o incluso bloquear) los proyectos de ley de iniciativa del gobierno.

La revisión legislativa no es lo mismo en todos los parlamentos. Para entender qué uso hacen los legisladores de aquella, hay que partir de la interrogante sobre cuál es el lugar del parlamento en las democracias contemporáneas. Estas presentan notables diferencias entre los países, e incluso en algunos –lamentablemente, cada vez son más- no se puede hablar de democracia. Al menos en lo que se refiere al hemisferio occidental, los dos regímenes democráticos que se consolidaron a partir de fines del siglo XVIII, son el presidencialismo y el parlamentarismo (1). Ambos se diferencian tanto en términos de la elección del ejecutivo o el gobierno, como en su relación con el parlamento (Shugart y Carey, 1992).

Regímenes

Empezando por el presidencialismo, en éste el jefe de gobierno (llamado presidente) es elegido directamente por los ciudadanos por un mandato fijo, usualmente establecido por la constitución o ley fundamental. Además de la elección del Ejecutivo, los ciudadanos eligen los miembros de un parlamento bicameral –llamado congreso- compuesto por una cámara de representantes o de diputados, que representa a la federación o la nación como un todo; y una cámara de senadores (o el senado), que representa a los estados de la unión o las regiones. Por tratarse de un diseño constitucional basado en la independencia de poderes, el presidente no tiene atribuciones para disolver el parlamento, aunque sí puede ser destituido por el juicio político. Adicionalmente, el presidente

puede designar y destituir a sus ministros y colaboradores sin necesidad de aprobación parlamentaria (2).

A diferencia del presidencialismo, en el parlamentarismo el ciudadano se limita a votar a los miembros del parlamento, o más concretamente, de la cámara baja, que es la que elige el gobierno. Este último es ejercido por un gabinete de ministros encabezado por un jefe de gobierno (llamado primer ministro, canciller o premier), los cuales son miembros (legisladores) del parlamento (Sartori, 1994).

El ritual formal de formación de un gobierno parlamentario consiste en que el monarca (o el presidente republicano para el caso de los países que abolieron la monarquía) designa al gabinete de ministros (encabezado por el jefe de gobierno), el cual, de todas maneras, recién entra en funciones a partir del momento en que el parlamento expresa el voto de confianza (Cotta, della Porta y Morlino, 2001). Así como aquél es el órgano de elección del gobierno, también puede destituirlo, y de aquí que en el parlamentarismo los gobiernos nacen y mueran en el parlamento (Linz y Valenzuela, 1994). En caso de dimisión del gobierno y no se pueda formar otro, el monarca (o en su defecto, el presidente) puede disolver el parlamento anticipadamente y convocar nuevas elecciones para elegir uno nuevo.

Por otra parte, más allá de las diferencias del régimen democrático, es importante destacar que, entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, los partidos políticos se convirtieron en la principal organización política y electoral en las democracias contemporáneas (King, 1976; Cotta, 1987; Blondel y Cotta, 2000). Como resultado de ese proceso, aquellos pasaron a desempeñar la función de reclutamiento y selección de los líderes del gobierno, los cuales, una vez que asumen el gobierno –es decir, se convierten en primeros ministros o cargo equivalente, tratan de implementar las políticas públicas de las que son responsables electoralmente. En síntesis, para implementar exitosamente sus políticas, los gobiernos deben contar con mayorías dispuestas a votar sus iniciativas en forma disciplinada –sin fisuras–, no solo en base al mérito de la materia legislativa, sino también con el propósito de mantener el gobierno en el cargo. El hecho que no quieran destituir a menudo al primer ministro le da a éste un instrumento de presión fuerte sobre el proceso legislativo (Lijphart, 1994).

Contrariamente al parlamentarismo, en el presidencialismo la estabilidad del presidente en el cargo no está directa vinculada a la disciplina legislativa, y por lo tanto, los legisladores cuentan con autonomía para revisar y modificar sus iniciativas. De todas maneras, esto no puede darse por descontado ya que, como surge de las investigaciones de Mainwaring y Shugart (1997) y Carey (2006), en algunos casos el presidente es el líder del partido de mayoría

y ejerce una considerable influencia sobre los legisladores (Cotta, della Porta y Morlino, 2001). En otros casos, empero, el presidente no cuenta con la autoridad de su liderazgo, con el agravante que a menudo queda en minoría en una o ambas cámaras del parlamento. Cuando se dan estas condiciones, es de esperarse que aumente la autonomía de acción de los legisladores y por consiguiente, mayor va ser su poder de revisión legislativa.

Interrogación parlamentaria

Volviendo al parlamentarismo, en éste el gobierno no solo depende del apoyo de una mayoría en el parlamento que actúa con disciplina, sino también del accionar de los legisladores de la oposición. Estos últimos, en efecto, son los que tienen incentivos para controlar al gobierno exigiendo la rendición de cuentas –lo que en la literatura se denomina la *accountability* (Strøm, 2000; Mainwaring y Welna, 2003). Para ello cuentan con una serie de instrumentos de interrogación, que consisten en la formulación preguntas orales y escritas que deben ser respondidas por los ministros y funcionarios (Wiberg, 1995; Russo y Wiberg, 2010; Rozenberg y Martin, 2011). Existen tres grandes variantes de interrogación oral (Saettone, 2025).

La primera es la interrogación espontánea, por la cual se requiere la comparecencia inmediata del funcionario en la cámara. En realidad, es poco usual que se presente espontáneamente, y en lugar de ello, aquél suele ser notificado con un cierto plazo de antelación. Esto le da más tiempo al funcionario para elaborar la respuesta.

La segunda es la interrogación regular por la cual el funcionario debe presentarse en un día preestablecido en la cámara para responder preguntas formuladas por los legisladores, independientemente de la urgencia o no del asunto (Wiberg, 1995). Ejemplo de ello es la hora de interrogación (*Question Time*) practicada en la Cámara de las Comunes, en la cual los ministros –y el primer ministro- deben presentarse un día a la semana para responder preguntas.

La tercera es la interpelación parlamentaria, que no debe ser confundida con la interrogación. Mientras esta última es requerida por el legislador individual exigiendo que el funcionario comparezca para responder sobre temas urgentes, actuales o presupuestarios, la interpelación es un procedimiento activado colectivamente por los legisladores con el propósito de interrogar al jefe de gobierno y/o de uno o más ministros sobre cuestiones sustanciales del programa de gobierno (Maffio, 2002). En otras palabras, las interpelaciones permiten a los legisladores interrogar a esos funcionarios sobre alguna cuestión relevante o sobre la marcha del gobierno, y suelen estar motivadas por una moción de censura. De ser aprobada esta última, el gobierno debe dimitir

inmediatamente. En resumen, la moción de censura constituye uno de los más formidables procedimientos de sanción política que caracterizan el control parlamentario (Alcántara Sáenz et al, 2005).

En cuanto a las preguntas escritas, éstas son a las que más recurren los legisladores en las democracias parlamentarias (Russo y Wiberg, 2010). A diferencia de las preguntas orales (espontáneas o no), las escritas permiten al legislador requerir información en forma más precisa y detallada, y les da más tiempo para elaborar su respuesta.

Por último, los legisladores pueden iniciar procedimientos de investigación contra funcionarios ante irregularidades en la implementación de las políticas públicas (Sánchez de Dios y Wiberg, 2011; Saettone, 2023). Más aún, algunas investigaciones se realizan a través de comisiones especiales temporales creadas con ese propósito y se disuelven.

Comisiones parlamentarias

¿Qué sucede con el control parlamentario en el presidencialismo? En este régimen, como se explicó, los legisladores tienen autonomía para ejercer la revisión de las iniciativas legislativas del presidente sin comprometer su estabilidad en el cargo. Por lo tanto, a diferencia del parlamentarismo, en el presidencialismo el control parlamentario se ejerce con las armas de la revisión legislativa antes que con las interpelaciones y las mociones de censura.

Como surge de la abundante literatura de investigación sobre el Congreso de Estados Unidos y los países latinoamericanos (Llanos y Mustapic, 2006; McCubbins, 2014; Velázquez López Velarde, 2018), la revisión legislativa de los proyectos se lleva a cabo en las comisiones parlamentarias. Éstas se integran de modo permanente por un grupo de legisladores autoseleccionados con el objetivo de especializarse en una política pública (por ejemplo, educación, salud, justicia, etc.) (Mattson y Strøm, 1995; Strøm, 1998; Siefken y Hilmar, 2022). Los legisladores deben abocarse al estudio –y por lo tanto a la revisión– de proyectos sobre los que tiene competencia la comisión que integran. Además, en ellas los legisladores pueden recurrir a las audiencias legislativas (*legislative hearings*), en las cuales asisten funcionarios y/o ciudadanos para informar y asesorar durante el tratamiento y estudio de los proyectos de ley (Ogul, 1976). Por lo tanto, se trata de un ámbito clave de revisión legislativa, y no solo ello, sino que también para la rendición de cuentas de los funcionarios a cargo de las agencias de implementación (Aberbach, 1990). Por último, existen audiencias que se realizan para la revisión de antecedentes profesionales de funcionarios y magistrados cuya designación debe ser aprobada por el parlamento

(ascensos militares, diplomáticos, etc.). Estas últimas se las conoce como la audiencia de confirmación (Heitshusen, 2017).

De lo expuesto en los párrafos anteriores, surge que los legisladores cuentan tanto con instrumentos interrogación parlamentaria oral y escrita, como de revisión legislativa en las comisiones parlamentarias. Si bien en el parlamentarismo es donde los legisladores más recurren a los primeros (Russo y Wiberg, 2010), en particular a las interpelaciones (Maffio, 2002), esos instrumentos también están presentes en el presidencialismo, aunque con diferencias según el caso (Velázquez López Velarde, 2018; Saettone, 2023 y 2025). Y, lo mismo puede decirse de la revisión legislativa. Esta no solo es un instrumento exclusivo del presidencialismo, sino que también en el parlamentarismo los legisladores pueden ejercer un cierto grado de revisión legislativa, lo que es particularmente cierto en gobiernos de coalición multipartidista (Lijphart, 1999).

En síntesis, en relación a esta cuestión existen dos tipos extremos de parlamento (Polsby, 1975). Uno es el parlamento arena, que se caracteriza por la centralización del proceso legislativo por el o los partidos de gobierno, y por una alta disciplina legislativa que deja poco o nada de margen de autonomía al legislador. El otro es el parlamento de transformación, que se caracteriza por la descentralización de las decisiones legislativas en el sistema de comisiones y mayor autonomía del legislador.

Entre estos dos tipos extremos de parlamentos arena y transformación se hallan los diversos casos de países que presentan diferentes combinaciones de instrumentos de control y de revisión legislativa (Lees y Shaw, 1979; Kreppel, 2014).

CUADRO 1: INSTRUMENTOS DE CONTROL Y REVISIÓN LEGISLATIVA

Interrogación e interpelación parlamentaria			
Revisión Legislativa		Sí	No
	Sí	Parlamento Leviatán	Parlamento de transformación
	No	Parlamento reactivo	Parlamento mínimo

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro 1 se presentan cuatro posibles combinaciones de procedimientos de revisión legislativa, y de interrogación y/o interpelación parlamentaria. Los parlamentos más poderosos –parlamentos Leviatán (Cox y McCubbins, 1993)- son aquellos en los que los legisladores pueden recurrir a todos esos procedimientos no solo formalmente, sino haciendo un uso efectivo

de ellos, es decir, pudiendo modificar los proyectos del gobierno, activar instancias de interpelación a ministros, etc.

En el parlamento de transformación, los legisladores pueden ejercer un alto poder de revisión legislativa, pero carecen de la interrogación y/o interpelación parlamentaria. De existir formalmente, es poco probable que hagan uso de ellos.

En el parlamento reactivo, los legisladores solo cuentan con procedimientos de interrogación parlamentaria, incluyendo la interrogación regular (*Question Time*), como así también con la interpelación con o sin moción de censura. No obstante, no tienen autonomía para la revisión legislativa, y en todo caso, cuando es posible practicarla, se limitan a modificar parcialmente las iniciativas del gobierno, pero no las pueden rechazar ni sustituir (Mezey, 1979).

Por último, en los parlamentos mínimos no cuentan con ninguno de los procedimientos analizados, los cuales, en el mejor de los casos solo figuran en sus reglamentos como un artefacto decorativo.

Poderes presidenciales

Como en parte se analizó en las secciones anteriores, si bien en el presidencialismo la revisión legislativa es un componente importante de control parlamentario, en determinadas condiciones puede convertirse en un factor que debilita la autoridad presidencial. Esta cuestión ha sido investigada en relación a los presidencialismos latinoamericanos, en los cuales se observa que cuando los presidentes carecen de autoridad legislativa (no tienen mayorías propias, o si las tienen, no las lideran), se producen crisis institucionales que, en determinadas circunstancias pueden conducir a la quiebra de la democracia (Linz, 1978). Sin embargo, en algunos casos las constituciones latinoamericanas otorgan al presidente poderes legislativos especiales que le permite lidiar con el parlamento cuando no lideran la mayoría y/o se hallan en minoría.

El más emblemático de esos poderes es el decreto, de cual existen varios tipos según el ordenamiento constitucional de cada país. De todas maneras, el que reviste mayor relevancia es el denominado decreto legislativo, que se trata de un decreto con status de ley (se los conoce también como los decretos-ley), que tienen efectos inmediatos (Carey y Shugart, 1998). Si bien estos decretos permiten a los presidentes implementar sus políticas sin pasar por el proceso legislativo ordinario del parlamento, esto no significa que, una vez emitidos, puedan ser posteriormente revisados y/o rechazados por aquél.

Asimismo, existe un tipo particular de decreto legislativo, que se lo conoce como los decretos *delegados*, los cuales permiten al presidente legislar sobre

determinadas materias legislativas delegadas por el parlamento, y por el tiempo que éste establezca de antemano (Mainwaring y Shugart, 1997).

Por otro lado, los presidentes cuentan con poder de veto, el cual les permite rechazar un proyecto aprobado por el parlamento en su totalidad (veto total) o algunos artículos, promulgando parcialmente los restantes (veto parcial). El veto presidencial puede ser anulado por el parlamento mediante la insistencia, por la cual, los legisladores vuelven a votar (insistir) por el proyecto que fue objeto de veto. Tal procedimiento requiere de mayorías especiales, usualmente de dos tercios, aunque existen casos donde basta con la mayoría simple. Por lo tanto, cuanto más bajo el umbral de mayoría, es más probable que los legisladores recurran a la insistencia para anular el veto presidencial.

Por último, en determinados casos los presidentes cuentan con poder de agenda por el cual algunas de sus iniciativas pueden ser tratadas en el parlamento bajo procedimientos de urgencia que le permiten aprobarlas sin mayores demoras, y en algunos casos, sin modificaciones (Carey, 2006). Así y todo, el poder de agenda no deja de ser un poder legislativo ordinario, en la medida que debe seguir el procedimiento previsto para todo proyecto de ley. En cambio, el decreto y el veto se caracterizan por ser poderes unilaterales en la medida que el presidente recurre a ellos, ya sea para legislar de modo proactivo en asuntos que el parlamento no está dispuesto hacerlo (decreto) o para rechazarlos cuando no son aceptados por él (veto). De aquí que este último sea considerado un poder reactivo.

CUADRO 2: PODERES FORMALES DEL PRESIDENTE

Tipo	Naturaleza	
	Ordinarios	Unilaterales
Proactivos	Poder de agenda	Decretos (legislativos y delegados)
Reactivos	Veto implícito* Reglamentación de las leyes**	Veto (parcial / total)

* Se refiere a la decisión del presidente de no firmar una ley aprobada por el legislativo, y, por consiguiente, de no implementarla.

** En determinados casos el presidente puede hacer uso de sus atribuciones de reglamentación de las leyes para alterar y cambiar algunos aspectos no deseados de las leyes aprobadas en el parlamento.

Fuente: elaboración propia

En resumen, los presidentes pueden recurrir a esos procedimientos según el grado de apoyo que cuentan en el parlamento. A respecto, pueden identificarse cuatro grandes estrategias: a) la estrategia *imperial*, por la cual el

presidente opta por los poderes unilaterales (decretos y vetos) frente a un parlamento en donde no cuenta con mayorías; b) la estrategia *dominante*, por la cual el presidente logra imponer sus iniciativas legislativas frente a un parlamento que solo puede demorarlas, pero no modificarlas o bloquearlas; c) la estrategia *coalicional*, por la cual un presidente debe negociar sus iniciativas frente a mayorías legislativas en condiciones de modificarlas y/o bloquearlas; y d) la estrategia *clientelista*, por la cual el presidente negocia sus iniciativas distribuyendo beneficios particulares a cambio de apoyo legislativo (Cox y Morgenstern, 2002: 453-454).

Control *ex ante* y *ex post*

Como surge del párrafo anterior, los poderes legislativos del presidente le permiten influir en el proceso legislativo cuando no tiene apoyo parlamentario, y es de esperarse que recurra menos ellos – o directamente no los necesite – cuando cuenta con dicho apoyo. ¿Qué sucede con los legisladores? Estos deben estar en condiciones de ejercer la autonomía de revisión legislativa. Es aquí entonces, cuando el control parlamentario es ejercido con las armas de la revisión legislativa, la cual puede activarse antes de la implementación de una política pública (control *ex ante*) o después (control *ex post*) (Kiewiet y McCubbins, 1991; Llanos y Mustapic, 2006; McCubbins, 2014).

El control *ex ante* comprende la fase de la redacción de los proyectos de ley en las comisiones, en los cuales, entre otras cuestiones, los legisladores deben incorporar un conjunto medidas de control para mitigar, cuando no revertir los efectos no deseados de la implementación de las políticas públicas.

El control *ex post* tiene que ver con un conjunto de mecanismos de requerimiento de información activados por los legisladores para controlar y supervisar a las agencias a cargo de la implantación. Asimismo, esos mecanismos son activados para obtener información de agencias y organismos externos creados con la finalidad de prevenir, desalentar, sancionar el accionar (o no accionar) presuntamente ilegal de otras agencias (O'Donnell, 2003). Se trata de un universo heterogéneo de agencias, entre las cuales pueden mencionarse: las defensorías del pueblo (Ombudsman), auditorías, contralorías, *conseils d'Etat*, oficinas de rendición de cuentas o anticorrupción, etc.

En el Cuadro 3 se resumen esquemáticamente el control en las democracias presidencialistas en relación al momento que se activa (control *ex ante* o *ex post*) y los poderes ejercidos por el presidente (ordinarios o unilaterales).

CUADRO 3: CONTROL PARLAMENTARIO Y PODERES PRESIDENCIALES

Momento de control	Poderes del presidente	
	Ordinarios	Unilaterales
Ex ante	Revisión de las iniciativas del Ejecutivo en las comisiones. Audiencias legislativas.	Delegación legislativa al Ejecutivo (Decretos delegados).
Ex post	Audiencias de control. Interrogación oral y escrita, creación de comisiones especiales de investigación, etc.	Modificación o rechazo de los decretos legislativos; insistencias a los vetos

Fuente: elaboración propia

En el cuadrante superior izquierdo, el control *ex ante* comprende la revisión de las iniciativas del presidente en las comisiones parlamentarias, en las cuales los legisladores pueden recurrir a audiencias legislativas y/o a otros mecanismos de requerimiento de información.

En el cuadrante superior derecho, el control *ex ante* comprende el momento en que se aprueba una ley de delegación que le permite al presidente legislar mediante decretos (delegados).

En el cuadrante inferior derecho, aparecen los dos típicos métodos de control *ex post* en relación a los decretos presidenciales y los vetos. En cuanto a los primeros, los legisladores pueden limitarse a aprobarlos con o sin modificaciones, o rechazarlos *in toto*. En lo que se refiere a los vetos, los legisladores pueden recurrir a la insistencia para anularlos.

En el cuadrante inferior izquierdo, el control *ex post* es ejercido en el ámbito de las comisiones, en las cuales los legisladores pueden recurrir a las audiencias legislativas con fines de control y/o a otros instrumentos de interrogación oral y escrita. Asimismo, el control *ex post* tiene que ver con la creación de comisiones especiales para fines de control y/o investigación.

El caso argentino. A modo de conclusión

De acuerdo al análisis de este artículo, no son lo mismo los instrumentos de control en el presidencialismo, que en el parlamentarismo. En el primero, el control es ejercido con las armas de la revisión legislativa en las comisiones parlamentarias antes que con la interrogación en el recinto de la cámara. De aquí que suele caracterizarse por el tipo de transformación, que no es otra cosa que un parlamento orientado a la revisión legislativa.

En cambio, en el parlamentarismo predomina el tipo arena, esto es, un parlamento en el cual son los legisladores quienes activan los mecanismos de interrogación parlamentaria, sean o no espontáneos. Además, estos parlamentos se caracterizan por una baja o nula revisión legislativa en la medida que los líderes del gobierno centralizan las decisiones legislativas en detrimento de la autonomía del legislador.

Sin embargo, los demás casos de países presidencialistas y parlamentarios presentan diversas combinaciones de instrumentos de control. Tal es el caso de Argentina, un país que forma parte de universo de países presidencialista de América Latina, y en el que la constitución le otorga al presidente los siguientes poderes legislativos: a) el poder de agenda; b) el veto total y parcial; c) el decreto legislativo, llamado Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU); y d) el decreto delegado (Molinelli et al, 1999; Jones, 1997; Carey y Shugart, 1998).

El poder de agenda se limita a la iniciativa presidencial formal, por la cual el presidente puede firmar proyectos de ley sobre cualquier materia legislativa y enviarlos para su tratamiento en un Congreso Nacional compuesto por dos cámaras (Diputados y Senadores) con iguales poderes. De acuerdo al patrón bicameral, todo proyecto de ley primero debe girado para su estudio y tratamiento en la/s comisión/es de competencia. De ser aprobado, pasa para su posterior tratamiento en el recinto de la Cámara, y de resultar aprobado por ésta, pasa a la cámara revisora. El presidente también cuenta con iniciativa exclusiva en materia presupuestaria.

Según los datos disponibles, entre 1983 y 1997, los presidentes argentinos logran que el Congreso Nacional les apruebe entre el 60% y un 45% de sus iniciativas de ley (Molinelli et al, 1999: 96; Moscoso, 2015: 182). Asimismo, es importante resaltar que muchos de esos proyectos presidenciales aprobados fueron modificados en las comisiones, es decir fueron objeto de revisión legislativa. El porcentaje de proyectos modificados está entre un 37% y el 24,5% (Molinelli et al, 1999: 96-98; Calvo, 2013: 143). La investigación de Bonvecchi y Zelaznik (2011: 141-142) estudia una muestra de 140 proyectos de iniciativa presidencial aprobados entre 1999 y 2007, de los cuales, 93 (66%) fueron modificados.

En cuanto los DNUs, éstos entran en vigencia inmediatamente una vez firmados por el presidente, y solo pueden ser declarados inconstitucionales por los jueces. Asimismo, pueden ser derogados por el mismo Congreso Nacional siguiendo el trámite ordinario de las leyes, aunque esto último es muy poco usual (Nino, 2005).

En 1994 se llevó a cabo una reforma constitucional en la cual, entre otras cuestiones, se autoriza al presidente a emitir un DNU solo en circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir el trámite ordinario en el Congreso

Nacional, prohibiéndole hacerlo en materia penal, tributaria, electoral y partido políticos. Además, esa reforma creó una comisión bicameral especial para la aprobación de los decretos, cuyo procedimiento y competencia quedaron sujetos a una ley que recién fue aprobada por el Congreso Nacional en 2006, doce años después de la reforma constitucional (Ley 26.122). De acuerdo a esta ley, esa comisión bicameral debe expedirse acerca de la validez o invalidez de los DNU en un plazo de diez días hábiles. Aquellos que son declarados válidos –que es lo más usual– pasan para su consideración en ambas cámaras, las cuales deben aprobarlos por la mayoría absoluta de los miembros. En caso que eso no suceda (una o ambas cámaras no se pronuncian), el DNU queda vigente. En otras palabras, un DNU puede invalidarse solo con el voto negativo (el rechazo) por mayoría absoluta de ambas cámaras del Congreso Nacional. Esto explica que la gran parte de aquellos quedan en vigencia gracias al silencio de las cámaras (3).

De acuerdo a las estadísticas, los presidentes argentinos hicieron un uso excepcional de los DNU en el período que va de 1853 a 1980, registrando un total de 15 DNUs (Molinelli et al, 1999: 626). Sin embargo, esto cambió a partir de la década de 1980, en la cual el Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) emitió un total de 10 DNUs. Por si ello no fuera poco, a partir de la década de 1990 se constata un aumento más que significativo, contabilizándose un total de 263 DNUs durante las dos presidencias de Carlos Menem (1989-1999), y de 555 DNUs entre 1999 y 2017. Por consiguiente, entre 1983 y 2017, se emitieron un total 828 DNUs, de los cuales, 697 fueron aprobados por silencio de las cámaras (84,2%); 71 fueron aprobados explícitamente (8,6%), 41 fueron modificados por ley (5,0%) y 19 fueron derogados (2,3%) (Bonvecchi y Zelaznik, 2017: 116).

Por otra parte, los presidentes argentinos firmaron una cantidad importante de decretos delegados sobre la cual no se disponen investigaciones ni estadísticas actualizadas.

En cuanto al veto presidencial a los proyectos aprobados por el Congreso Nacional, aquellos solo pueden ser anulados mediante una insistencia aprobada con la mayoría de dos tercios en ambas cámaras. Entre 1874 y 2007 los presidentes emitieron un total de 1.527 vetos, en relación a los cuales el Congreso Nacional aprobó un total de 570 insistencias (37%). Va de suyo que una gran parte de las insistencias reportadas corresponden a la presidencia de R. Sáenz Peña (1910-1914), el cual emitió un total de 546 vetos, y el Congreso Nacional aprobó 520 insistencias. En lo que respecta al período 1983-2007, los presidentes emitieron un total 364 vetos, de los cuales el Congreso Nacional aprobó la insistencia sobre un total de 39 (11%) (Figuroa Schibber, 2012, p. 176).

En el cuadro 4 se resumen los poderes legislativos de los presidentes clasificándolos en términos del tipo y la naturaleza de los mismos.

CUADRO 4: PODERES LEGISLATIVOS DEL PRESIDENTE

Tipo	Naturaleza	
	Ordinarios	Unilaterales
Proactivos	Iniciativa legislativa (formal) y exclusiva (ley presupuesto)	DNU (desde 1994 con excepciones en ciertas materias y debe ser validado por la comisión bicameral especial); decretos delegados (desde 1994 el Congreso debe establecer los plazos y las bases de la delegación).
Reactivos	Veto implícito (no aplica)*	Veto total y (desde 1994) parcial**

* *Todo proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional entra en vigencia a los diez días de su sanción, siempre y cuando el Presidente no lo vete dentro de ese plazo.*

** *El veto parcial fue introducido explícitamente en la reforma constitucional de 1994, aunque los presidentes recurrieron a él antes de la reforma.*

Fuente: elaboración propia

En términos de la revisión legislativa en comisiones, los reglamentos del Congreso Nacional establecen la posibilidad de que se realicen en ellas las audiencias legislativas (llamadas formalmente audiencias públicas), aunque no se cuentan con investigaciones actuales sobre la cantidad de reuniones, los asuntos tratados, etc. Solo en el Senado se realizan las audiencias de confirmación para aprobar la designación presidencial de jueces, personal militar, magistrados y diplomáticos.

Más allá de ese procedimiento formalizado, es común que en las comisiones sean citados informalmente funcionarios, especialistas y otros ciudadanos para informar sobre la implementación de las políticas públicas. Además, en el Congreso Nacional existen una veintena comisiones especiales bicamerales integradas por igual número de senadores y diputados, creadas con propósitos de control *ex post* (Saettone, 2023).

Por otra parte, el Congreso Nacional cuenta con instrumentos de interrogación parlamentaria por los cuales los legisladores puedan realizar interpellaciones parlamentarias, debiendo el funcionario comparecer en el recinto de la cámara (Saettone, 2025). A diferencia de lo que sucede en el parlamentarismo, el Congreso Nacional argentino no cuenta con la moción de censura para destituir ministros, con la única excepción del Jefe de Gabinete de Ministros (JGM).

Para realizar una interpelación parlamentaria, los legisladores deben presentar un Pedido de Informe Verbal (PIV) mediante un proyecto de resolución, el cual, debe ser aprobado siguiendo el trámite ordinario parlamentario. Es decir, deben primero ser estudiados por la/s comisión/es con competencia, y luego pasan para su aprobación por el pleno de la Cámara. Existe incluso la posibilidad de que aquellos proyectos de resolución que sean aprobados en la comisión por unanimidad (Diputados) o por una mayoría de dos tercios (Senadores). Cuando es éste el caso, aquellos son remitidos al Poder Ejecutivo sin la necesidad de ser aprobados en el recinto de la Cámara.

Los legisladores argentinos recurrieron a las interpelaciones parlamentarias con una notable frecuencia entre 1862 y 1948, y luego prácticamente se dejaron de realizar. Recién a partir de la transición a la democracia en 1980 volvieron a realizarse, contabilizándose 11 interpelaciones durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989) y 10 interpelaciones durante las presidencias de Carlos Menem (1989-1999) (Saettone, 2025:13). A partir del nuevo milenio, no se llevó a cabo ninguna interpelación en la que haya asistido el funcionario en el recinto, a pesar de que se reporta una notable cantidad de PIV presentados por los legisladores, casi todos de la oposición. Ninguno de éstos llegaron ni siquiera a ser estudiados en la/las comisión/es.

En cuanto a la interrogación escrita a los funcionarios del Poder Ejecutivo, ésta es formulada por los legisladores mediante un Pedido de Informe Escrito (PIE), el cual debe ser aprobado siguiendo el mismo procedimiento de los PIV. Según la investigación de Molinelli, Palanza y Sin (1999: 511), entre 1983 y 1995, se presentaron un total de 14.320 PIEs, de los cuales solo fueron respondidos el 19%. La investigación de De Negri (2018) reporta una cifra más o menos similar para un total 21.589 PIEs presentados entre 1999 y 2014. Al igual de lo que sucede con los PIV, casi todo los PIE fueron formulados por los legisladores opositores, y no llegaron a ser tratados en las comisiones.

Por último, la reforma constitucional de 1994 creó la figura del Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) con responsabilidad parlamentaria, aunque éste está lejos de ser un primer ministro europeo. Según establece la Constitución Nacional, aquél debe presentarse una vez por mes alternativamente en cada cámara para informar sobre la marcha del gobierno, y puede ser destituido por una moción de censura aprobada por la mayoría absoluta ambas cámaras del Congreso Nacional. Se trata del único procedimiento de interrogación parlamentaria equivalente al *Question Time* que cuenta el parlamento argentino (Saettone, 2025). Sin embargo, desde 1994, se constata un bajo cumplimiento de la obligación constitucional de presentarse mensualmente en las cámaras, y por otra parte, no se produjo ninguna destitución de aquél (Fuchs y Nolte, 2006).

CUADRO 5: CONTROL PARLAMENTARIO EN ARGENTINA

	Constitución (*)	Reforma de 1994
Jefe de Gabinete de Ministros (JGM).	No existe.	Concurre al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno. (Art. 101).
Pedido de informes a los ministros del Congreso.	Art. 60	Art. 71. El JGM presenta los informes y brinda explicaciones ante cualquiera de las dos Cámaras (Art. 100, inciso 11).
Ministros del Poder Ejecutivo pueden participar de las sesiones, pero no votar.	Art. 87	Art. 106 y el JGM (Art. 100, inc. 9).
Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.	Art. 60	Art. 71
Los ministros presentan una memoria detallada al Congreso al comenzar las sesiones ordinarias.	Art. 87	Deben presentarla por intermedio del JGM (Art. 100, inciso 10).
Moción de censura a los efectos de la destitución.	No existe.	Mayoría absoluta de ambas cámaras para destituir al JGM (Art. 101).
Juicio político. La Cámara de Diputados acusa ante el Senado al presidente, vicepresidente, ministros y a los miembros de la Corte Suprema.	La acusación incluye a Gobernadores provinciales y miembros de las Cámaras (Art. 41 y 47).	La acusación incluye al JGM, y se excluyeron a los miembros de las cámaras y gobernadores (Art. 53.y 59).
Agencias de control que reportan al Congreso.	No estaban previstas.	Auditoría General de la Nación (Art. 85). Defensoría del Pueblo (Art.86).

(*) Texto constitucional vigente a 1994

Fuente: elaboración propia.

Notas

- (1) Las obras en ciencia política sobre los regímenes democráticos que se toman como referencia teórica son las de Linz y Valenzuela (1994), Sartori (1994), Riggs (1997) y Lijphart (1999). Es importante aclarar que cuando se habla de parlamentarismo, se está tomando en consideración el prototipo británico – conocido como el modelo Westminster; mientras que cuando se habla de presidencialismo, se está tomando en consideración el prototipo norteamericano, cuyo marco constitucional fue adoptado por casi todos los países latinoamericanos entre el siglo XIX y XX.
- (2) En Estados Unidos, el Senado es quien aprueba formalmente las designaciones ministeriales y de muchísimos funcionarios del Ejecutivo, y rara vez veta una nominación presidencial.
- (3) Al momento que se redacta este artículo, el Congreso Nacional está tratando la modificación de la ley 26.122.

Bibliografía

- Aberbach, J. D. (1990) *Keeping a Watchful Eye. The Politics of Congressional Oversight*. Washington: The Brookings Institution.
- Alcántara Sáenz, M; García Montero, M. y Sánchez López, F. (2005) *Funciones, Procedimientos y Escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca. Aquilafuente: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Blondel, J. & Cotta, M. (Eds.) (2000) *The nature of Party Government. A Comparative European Perspective*. Nueva York. Palgrave Publishers.
- Bonvecchi, A. and Zelaznik, J. (2011) "Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999–2007)", *Journal of Politics in Latin America* 3 (3), 127-150.
- (2017) "Poder de decreto presidencial y comportamiento legislativo en argentina", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 26 (1), 111-130.
- Calvo, E. (2013) "Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino". En: Acuña, C. H. (comp.), *¿Cuántos importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Argentina: Siglo Veintiuno Editores, 121-157.
- Carey, J. (2006). "Presidencialismo versus Parlamentarismo", *POSTData* 11, (Abril), 121-161.

- Carey, J. M. & Shugart, M. S. (eds.) (1998) *Executive Decree Authority*. U.K. Cambridge University Press.
- Cotta, M. (1987) "Il Sotto-Sistema Governo-Parlamento", *Rivista Italiana di Scienza Politica*. XVII (2), 241-283.
- Cotta, M.; Della Porta, D.; Morlino, L. (2001) *Scienza Politica*. Bologna: Il Mulino.
- Cox, G. W. & Morgenstern, S. (2002) "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". En: Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.) *Legislative politics in Latin America*. U.K.: Cambridge University Press, 446-468.
- Cox, G. y McCubbins, M.D. (1993) *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- De Negri, M. V. (2018) *Control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo en la Argentina: los pedidos de informes elevados por el Congreso entre 1999 y 2013*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina. Recuperado de <http://ridaa.unq.edu.ar>.
- Figuerola Schibber, C. (2012) "La insistencia legislativa como mecanismo de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo". En: Mustapic A.M., Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. *Los Legisladores en el Congreso Nacional*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 173-213.
- Fuchs, R. y Nolte, D. (2006) "Los Pedidos de Informes Escritos y Orales como instrumentos de control parlamentario: Argentina y Alemania desde una perspectiva comparada". En: Llanos, M. y Mustapic, A.M. (Comp.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Politeia, 69-95.
- Heitshusen, V. (2017) "Types of Committee Hearings". *Congressional Research Service*. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/98-317/19>
- Jones M.P. (1997) "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995". En: Mainwaring S. y Shugart M. S. (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. U.K.: Cambridge University Press, 259-299.
- Kiewiet, R. y McCubbins, M.D. (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, University of Chicago Press.
- King, A. (1976) "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and Germany". En: Northon, Ph. [ed] (1990): *Legislatures (Oxford Readings in Politics and Government)*. Oxford: Oxford University Press, 208-236.
- Kreppel, A. (2014) "Typologies and Classifications". En: Shane Martin, Sh.; Saalfeld, Th. y Strøm, K. (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, 352-371.
- Lees, J. D. y Shaw, M. [ed] (1979): *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, Duke University Press, xii-449.
- Lijphart, A. (1994) "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations". En: Linz, J. J. y Valenzuela, A. (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 91-105.

- (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven. London. Yale University Press.
- Linz, J.J. (1978) *The breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore. Md. The Johns Hopkins University Press.
- Linz, J.J. y Valenzuela, A. (eds.) (1994). *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.
- Llanos, M. y Mustapic, A.M. (2006). "Introducción". En: Llanos M. y Mustapic, A.A. (Comp.). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil* (pp. 15-31). Buenos Aires, Politeia, 15-31.
- Maffio, R. (2002). "Quis Custodiet ipsos Custodes?" Il Controllo Parlamentare dell'Attività di Governo in Prospettiva Comparata", *Quaderni di Scienza Politica* 9.2, 333-383.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (eds.) (1997): *Presidentialism and Democracy in America Latina*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Welna Ch. (eds.) (2003) *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Mattson, I. y Strøm, K. (1995) "Parliamentary committees". En: Döring H. (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* Frankfurt – New York: Campus Verlag – St. Marin's Press, 249-308.
- McCubbins, M. D. (2014). Common Agency? Legislatures and Bureaucracies. En: Martin, Sh., Saalfeld, Th. y Strøm, K. (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, 567-591.
- Mezey, M. (1979) *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press.
- Molinelli, G.N., Palanza V. y Sin G. (Ed.) (1999). *Congreso, Presidente y Justicia en Argentina. Materiales para su Estudio*. Buenos Aires: Temas Grupos Editorial, CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad.
- Moscoso, G. (2015) "Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia", *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*. Vol. 9 (1), mayo, 175-197.
- Nino, C. (2005) *Un país al margen de la ley. Estudio de la anatomía como componente del subdesarrollo argentino*. Buenos Aires: Ariel.
- O'Donnell, G. (2003). "Horizontal Accountability. The legal Institutionalization of Mistrust". En: Mainwaring, S. y Welna, Ch. (Eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 34-55.
- Ogul, M. (1976) *Congress Oversees the Bureaucracy. Studies of Legislative Supervision*. Pittsburg, University of Pittsburgh Press.
- Polsby, N. W. (1975) "Legislatures". En Northon, Ph. [ed] (1990): *Legislatures (Oxford Readings in Politics and Government)*. Oxford: Oxford University Press, 129-147
- Riggs, F. W. (1997) "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy". *International Political Science Review*, 18(3), 253-278.

- Rozenberg, O., & Martin, S. (2011) "Questioning Parliamentary Questions", *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 394–404.
- Russo, F. y Wiberg, M. (2010) "Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison", *The Journal of Legislative Studies*, 16(2), 215-232.
- Saettone, F. (2023) "Las Comisiones Especiales de Control en el Congreso Nacional de Argentina", *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Vol. 17, (1), mayo, 67-98.
- (2025) "Instrumentos de control parlamentario desde una perspectiva comparada. Aplicación al caso argentino", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 34, 1-25.
- Sánchez de Dios, M., y Wiberg, M. (2011) "Questioning in European Parliaments", *The Journal of Legislative Studies*, 17 (3), 354–367.
- Sartori, G. (1987) *Elementi di Teoria Politica*. Bologna: Il Mulino.
- (1994) *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London, Macmillan.
- Shugart, M. S. & Carey, J. M. (1992) *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. U.K.: Cambridge University Press.
- Siefken, S. T. y Hilmar R. (Eds.) (2022). *Parliamentary Committees in the Policy Process*. London y New York: Routledge.
- Strøm, K. (1998) "Parliamentary Committees in European Democracies", *Journal of Legislative Studies*, 4 (1), 21– 59.
- (2000) "Delegation and accountability in parliamentary democracies" *European Journal of Political Research*, 37, 261–289.
- Velázquez López Velarde, Rodrigo. (Ed.). (2018). *Supervisión Legislativa en América Latina*. México. Fondo De Cultura Económica.
- Wiberg, M. (1995) "Parliamentary Questioning: Control by Communication?" En Döring H. (Ed.). *Parliaments and Majority Ruler in Western Europe*. Frankfurt, New York: Campus Verlag; St. Marin's Press, 179-223.