

***Universidad de Buenos Aires***

***Carrera de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales***

***Materia Optativa:***

***Política Legislativa: actores y procesos en el Congreso argentino***

**Titular**

***Mg. Pablo Javier Salinas***

**Ayudantes**

***Lic. Nadia Karaguezian***

***Dra. Agustina Cattaneo***

**Fundamentación y Objetivos**

El Congreso argentino es uno de los tres poderes de la República y tiene una doble funcionalidad: por un lado, la de hacedor de leyes, y por el otro, la de contralor del Poder Ejecutivo y Judicial. La actividad legislativa abarca un conjunto de funciones mucho más amplio y complejo que la aprobación de leyes. Antes de llegar al recinto, un proyecto debe sortear diferentes etapas de análisis, estudio y búsqueda de consenso. Asimismo, el trabajo de los legisladores no se resume solamente a la presentación de proyectos, la asistencia a comisiones y sesiones; es por ello que desde la materia se brindará al estudiante una mirada global sobre el proceso legislativo.

En este curso abordaremos las diferentes variables que consideramos relevantes a la hora de explicar el funcionamiento del Congreso a partir de la revisión de diversas perspectivas teóricas y debatiremos sobre la adecuación de estas teorías a la realidad empírica argentina. En otras palabras, contrastaremos los marcos teóricos presentados con los hechos, especialmente con los que ocurrieron en las últimas décadas de recuperación de la democracia en nuestro país.

El objetivo del curso es brindar herramientas teóricas y empíricas para comprender y analizar el funcionamiento del Congreso argentino. Los objetivos específicos de la materia son:

- Introducir a los alumnos en la centralidad del Congreso y en las percepciones de la ciudadanía.

- Generar un espacio para un análisis crítico de la bibliografía y los conceptos presentados en clase.

- Promover la capacidad de exponer, argumentar y contrastar ideas propias en un debate.

- Introducir aspectos metodológicos básicos para el estudio del Congreso.

- Brindar herramientas teóricas para el análisis crítico de las características distintivas y la dinámica propia del Poder Legislativo, así como de su relación con los poderes Ejecutivo y Legislativo en la Argentina.

- Estudiar las reglas y procedimientos que rigen las distintas etapas de la actividad legislativa.

- Incentivar las capacidades de investigación de los estudiantes en lo relativo a la recolección de datos primarios del Congreso argentino (búsqueda de proyectos de ley, reuniones de comisión, reuniones de Labor Parlamentaria, sesiones, votaciones nominales, versiones taquigráficas, entre otros).

- Estudiar el control parlamentario que ejerce el Congreso argentino.

- Propiciar un análisis sobre el comportamiento de los legisladores y los determinantes sobre sus carreras políticas.

- Fomentar una reflexión en torno al rol de la ciudadanía y al papel de las organizaciones de la sociedad civil en su vínculo con el Poder Legislativo.

**Características Curriculares de la Materia**

Tipo de asignatura: Materia optativa (carga horaria 4 Hs semanales)

Orientación: Estado, Administración y Políticas Públicas

Equipo docente: Mg. Pablo Javier Salinas / Lic. Nadia Karaguezian / Dra. Agustina Cattaneo

**Requisitos de regularidad y evaluación**

Se realizará en base a un control de lectura domiciliario y se aprobará con un trabajo prácticode un máximo de quince carillas que deberá ser presentado tras la finalización de la cursada y quince días antes de la fecha de final.

Para ser considerado estudiante regular de la materia además de lo establecido en el párrafo anterior se debe concurrir como mínimo al 75% de las clases presenciales.

**Metodología de Enseñanza**

Se dictarán clases teóricas y prácticas. Las clases consistirán en la presentación de las lecturas asignadas en el programa y la discusión de la bibliografía. Además, se realizaránclases prácticas sobre datos empíricos de la actividad legislativa. También, se destinaránclases al intercambio con actores relacionados a la actividad parlamentaria, quienes aportarán reflexiones acerca de sus experiencias cotidianas de trabajo en el Congreso; y una clase formato debate con politólogos que se desempeñan en organizaciones de la sociedad civil.

**Contenidos Programáticos**

***Unidad 1: Nociones metodológicas***

* *Clase 1: Presentación de la materia.* La importancia del Congreso como poder del Estado. Percepciones de la ciudadanía acerca del Congreso como institución fundamental de la democracia; confianza en el Congreso y confianza en el Gobierno (datos del relevamiento “Latinobarómetro”). Teorías institucionalistas y sus limitaciones para explicar al Poder Legislativo. Interacción entre instituciones y actores en el Congreso Nacional. Investigaciones en torno a la política legislativa argentina.

-  Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la Política. En Carlos Acuña (ed) *¿Cuánto importan las instituciones?*Buenos Aires: Siglo XXI.

- Moscoso, Guido (2012). Los estudios sobre la política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones en torno a cómo estudiamos el Poder Legislativo. *Revista POST Data*, Vol 17, pp. 99-123.

***Unidad 2: La organización del Poder Legislativo***

*• Clase 2:*La estructura jerárquica de las Legislaturas: "Estado de naturaleza"; fallas de coordinación; teorías de la organización legislativa; creación de reglas y distribución desigual de los poderes de agenda entre los legisladores.

* Cox, Gary W.(2006). The organization of Democratic Legislatures. En Barry R. Weingast and Donald A. Wittman (ed) *The Oxford Handbook of Political Economy.*Oxford UniversityPress.
* Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2001).Legislaturas reactivas y presidencias proactivas en América Latina. *Desarrollo Económico* 41 (163): 373-93.

***Unidad 3: Funcionamiento del Congreso Nacional***

*• Clase 3:* Federalismo argentino y atribución de competencias en la Constitución Nacional entre Nación y Provincias. Principio de representación. Bicameralismo y atribuciones de cada Cámara. Reforma de la Constitución Nacional de 1994. El caso de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).

- Constitución Nacional.

- Gelli, María Angélica (2005). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada.* Buenos Aires: La Ley. Pp 650-743

- Blaksley, Francisco, Carballo, Camilo y Cattaneo, Agustina (2010b). El Federalismo y la distribución de competencias entre la Nación y las provincias. *Equipo de Gestión Económica y Social*, número II. Buenos Aires: Dunken.

- Salinas, Pablo Javier (2010a). La actualidad del debate parlamentarismo – presidencialismo: acerca de los cambios institucionales y la realidad política. *Equipo de Gestión Económica y Social*, número I. Buenos Aires: Dunken.

- Ferreira Rubio, Delia y Goretti,Matteo (1996). Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional, julio 1989- agosto 1994. Desarrollo Económico, No. 141, Vol.36.

*• Clase 4:* Diferentes etapas técnicas y políticas en el proceso de sanción de una ley. Presentación de proyectos de ley. Tratamiento en las comisiones. Comisión de Labor Parlamentaria. Sesiones.

* Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación.
* Reglamento del Senado de la Nación.
* Calvo, Ernesto (2012). Representación Política, Política Pública y Estabilidad Institucional en el Congreso Argentino. En Carlos Acuña (ed) *¿Cuánto importan las instituciones?* Buenos Aires: Siglo XXI.

Calvo, Ernesto y Tow, Andrés (2009). Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino. *Desarrollo Económico,* vol. 49, Nº 195.

* Ferretti, Natalia (2012). Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación. EnAna M. Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comp)*Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias.*Instituto Torcuato Di Tella.
* *Clase 5: Clase Congresos pluralistas.* Definición de Congresos pluralistas. Causas: reglas electorales. Instancias del proceso legislativo y estrategias legislativas en Congresos pluralistas. Consecuencias en la pérdida de la mayoría. Mitos del Congreso argentino.

Calvo, Ernesto (2014). *Legislator Success in Fragmented Congresses: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking.* Cambridge: Cambridge UniversityPress.

*• Clase 6:* Funcionamiento de la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Nociones prácticas sobre el Presupuesto de la Administración Pública Nacional. Análisis del tratamiento del Presupuesto durante los últimos años en Argentina.

* Bonvecchi, Alejandro y Rodríguez, Jesús (2006). El Papel del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario argentino (1984-2004). *Desarrollo Económico,* Nº 180, Vol. 45: 487-521.

*• Clase 7:* Práctica sobre la recolección de datos primarios en las páginas web de la HCDN y del HSN.Búsqueda de proyectos de ley, declaración, resolución y comunicación;tipos de comisiones, integración de comisiones, reuniones de comisión, dictámenes; reuniones de Labor Parlamentaria, tipos de sesiones, votaciones nominales.

*Técnicas legislativas.* Viabilidad jurídica y conveniencia del proyecto. Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales. Pasos para la elaboración de proyectos de ley.

- Pérez Bourbon, Héctor (2007). *Manual de Técnica Legislativa*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

*• Clase 8:* El control parlamentario.El rol del Congreso como contralor del Poder Ejecutivo. Pedidos de informes y comisiones investigadoras.

* Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (2006) *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Homo Sapiens. Introducción y Conclusión.
* Ferraro, Agustín (2006). Parlamento y gobierno en sistemas presidencialistas. Contribución al análisis del control parlamentario de la burocracia en América Latina. En Mariana Llanos y Ana María Mustapic (comp.) *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*.Buenos Aires: Homo Sapiens.
* Palanza, Valeria (2006). Delegación y control parlamentario en Argentina. En Mariana Llanos y Ana María Mustapic (comp.) *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
* *Clase 9:* El Poder Legislativo cuando no funciona el Congreso. La experiencia legislativa durante la última dictadura cívico-militar en Argentina (1976-1983). La Comisión Asesora Legislativa (CAL): proyección de documental.
* Bonvecchi, Alejandro y Simison, Emilia (2015). Legislative Institutions and Performance in Authoritarian Regimes: The Legislative Advisory Commission of Argentina (1976-1983) in Comparative Perspective. Ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto de 2015.
* Colectivo Alambre (2015). Documental “C.A.L. El Congreso en dictadura”. <http://documentalcal.com.ar/>
* Ley N° 21.256, que establece el Reglamento para el funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo Nacional y Comisión de Asesoramiento Legislativo.

***Unidad 4: La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo***

* *Clase 10:*El papel de los presidentes en los procesos de negociación y búsqueda de acuerdos para implementar su agenda de gobierno. Tipología de las legislaturas latinoamericanas. Dinámicas interpartidarias en el Congreso argentino: oficialismo y oposición. Gobernabilidad, gobierno unificado y gobierno dividido. La agenda de los legisladores y la agenda del presidente.
* Jones, Mark P.; Hwang, Wonjae; y Micozzi, Juan Pablo (2009). Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis.*Journal of Politics in Latin America*, 1: 67-96.

Alemán, Eduardo y Calvo, Ernesto (2010). Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President.*ComparativePoliticalStudies.* Vol. 43, 4: pp. 511-534.

* Bonvecchi, Alejandro y Mustapic, Ana María(2011). El secreto eficiente del presidencialismo argentino. En Manuel Alcántara y Mercedes García Montero (edit.): *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina.* Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 305-337.

*• Clase 11:*Poderes Legislativos del presidente argentino. Poder de veto, de decreto y de agenda.

* Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2012). Argentina: Recursos de Gobierno y Funcionamiento del Presidencialismo. En Presidencialismo y Parlamentarismo.
* Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (1996). Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. En La Reforma del Estado. Estudios Comparados. México: Unam-Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.
* Mustapic, Ana M. (2000) Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Nº 156, Vol. 39. Pp 575-578/ 582-586.

***Unidad 5: Comportamiento de los legisladores***

*• Clase 12:*Procesos de selección de candidatos.Las reglas electorales y sus efectos en la disciplina de los legisladores y en el número de partidos en el HCDN y el HSN. Carreras políticas de los legisladores.

* De Luca, Miguel; Jones, Mark y Tula, Maria Inés (2002). Back Rooms or Ballot Boxes: Candidate Nomination in Argentina.*Comparative Political Studies,*Vol. 35 (4): 413–436.
* Jones, Mark (2001) Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de Argentina. *POSTData*, N° 7.
* Jones, Mark P. and Wonjae Hwang (2006). Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress. En Steven Levitsky y MaríaVictoria Murillo, (eds.), *Argentina Democracy: The Politics of Institutional Weakness.* University Park: Pennsylvania State University Press.
* Calvo, Ernesto (2009). [The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature](http://calvo.polsci.uh.edu/calvo-BJPS-V37-Issue2-April_2007.pdf).*British Journal of Political Science***,** 37(2): 263-280.
* Germán Lodola (2009).La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil.*Desarrollo Económico*, Vol. 49, Nº 194, pp 247-286.

***Unidad 6: Participación ciudadana y de los organismos de la sociedad civil.***

*• Clase 13:*Mecanismos de democracia semidirecta. Iniciativa legislativa y consulta popular. Procesos de incidencia colaborativa con organizaciones de la sociedad civil. Clase con politólogos que se desempeñan en las ONGs.

* Constitución Nacional.
* Ley Nº 25.432 sobre Consulta Popular.
* Ley 24.747 sobre iniciativa legislativa popular.
* Gelli, María Angélica (2005). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada.* Buenos Aires: La Ley. Pp444-449
* Negretto, Gabriel (2013). “Party Dominance and mechanisms of popular participation in Latin America”. Trabajo sin publicar presentado en 2013 en Latin American Association Meeting, Washington DC.
* Peruzzotti E. y C. Smulovitz, (2000) Accountability Social: la otra cara del control. En *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias de América Latina.* Buenos Aires: Editorial Temas. pp23-52.

*• Clase 14: Integración de los contenidos de la materia y taller para la realización del trabajo práctico final.*

**Bibliografía optativa**

* Alemán, Eduardo; Calvo, Ernesto; Jones, Mark P. y Kaplan, Noah (2009). Comparing Co-sponsorship and Roll-Call Ideal Points. *Legislative Studies Quarterly* Vol. 34 (1): 87–116.
* Bonvecchi, Alejandro y Schijman, Agustina (2005). Organización y Funcionamiento del Congreso Argentino: Hacia una Agenda de Investigación. Trabajo presentado en el VII Congreso de la SAAP, Córdoba, 15-18 de noviembre, 2005

Bonvecchi, Alejandro yZelaznik, Javier (2011). Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999–2007). *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 3, Nº 3

Calvo, Ernesto (2014). *Legislator Success in Fragmented Congresses: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking.* Cambridge: Cambridge University Press.

* Carey, John (2006). Presidencialismo versus parlamentarismo. *POSTData*, N° 11.
* Cheibub, J. A., A. Przeworski, S. Saiegh. (2004). Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism.*British Journal of Political Science.*
* García Montero, Mercedes (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?*Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Cap 4.
* Gentile, Jorge (2008). *El Poder Legislativo: Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina.* Montevideo: Mastergraf.
* Goretti,Matteo y Mustapic,Ana María (1992). Gobierno y oposición en el Congreso. La práctica de la cohabitación durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989).*Desarrollo Económico*, Vol. 33, Nº 126.
* Jones, Mark P. (2002). Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress. En Scott Morgenstern and Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America.* Cambridge University Press.
* Jones, Mark y Micozzi, Juan Pablo (2012) Control, concertación, crisis y cambio. Cuatro C para dos K en el Congreso nacional. En Andrés Malamud y Miguel De Luca (coord) *La política en tiempos de los Kirchner.* Buenos Aires: Eudeba. Pp 49-62.
* Jones, Mark P., SebastiánSaiegh, Pablo Spiller and Mariano Tommasi (2002). Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequencews of Party Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science,* Vol. 46, Nº 3.
* Lissidini, Alicia (2008). La Democracia Directa Latinoamericana: Riesgos y Oportunidades. En Lissidini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Comps.): La Democracia Directa en América Latina, IDEA.
* Llanos, Mariana y Sánchez, Francisco (2006). Council of Elders? The Senate and Its Members in the Southern Cone.*Latin American Research Review* Vol. 41 (1): 133–152.
* McCubbins, M.D. and Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28: 165-179, 1984.

Molinelli, Guillermo (1991).*Presidentes y Congresos en la Argentina: mitos y realidad*. AR, Grupo Editor Latinoamericano. Cap. 9: 101-178

* Molinelli, Guillermo, Valeria Palanza y Gisella Sin (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina.* Buenos Aires: Temas-CEDI
* Morgenstern, Scott (2002) Towards a Model of Latin American Legislatures. En: Scott Morgenstern and Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press. pp 1-19
* Morgenstern S. y Manzetti L. (2003). Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina. En S.Mainwaring y C.Welna (comps.) *Democratic Accountability in Latin America.* New York: Oxford University Press.
* Mustapic, Ana María (1997). El papel del Congreso en América Latina, *Contribuciones*, Año XIV, Nº 4.
* Negretto, Gabriel (2010). La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso. *Desarrollo Económico,* vol. 50, N° 198.
* Negretto, Gabriel (2010). La reforma política en América Latina. Reglaselectorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso.*Desarrollo Económico*, vol. 50, N° 198,197-221.
* Negretto, Gabriel (2006).Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society* Vol. 48 (3): 63–92.
* Negretto, Gabriel (2004). Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina. *Comparative Political Studies* Vol. 37 (5): 531–562.
* Shugart, Matthew y Haggard, Stephan (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems. En Stephan Haggard and Matt McCubbins (eds.) *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.64-101.
* Siavelis, Peter M. y Morgenstern, Scott (2008). Candidate Recruitment and Selection in Latin America: A Framework for Analysis.*Latin American Politics and Society* Vol. 50 (4): 27–58.
* Tsebelis, George (2006). *Jugadores con Vetos*. México: Fondo de Cultura Económica. Caps 1, 2 y 3.
* Tsebelis, George y Alemán, Eduardo (2005). Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America. *WorldPolitics* Vol. 57 (3): 396–420. Versión en español en Revista Postdata *12*, Agosto/2007, (págs. 77-107).
* Zelaznik, Javier (2012) Agenda presidencial y apoyo legislativo. El Peronismo como partido de gobierno. En Ana M. Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (compiladores), *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias.* Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.