

**POLÍTICOS PROFESIONALES - LEGISLADORES “AMATEURS”:
EL CONGRESO ARGENTINO EN EL SIGLO XX.***

Mark P. Jones , Sebastián Saiegh*** , Pablo T. Spiller**** y Mariano Tommasi*******
Documento 45 **Noviembre de 2000**

* Artículo preparado para presentar en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional del 22 al 24 de septiembre de 2000, Tübingen, Alemania. Se agradece la colaboración en la tarea de traducción de esa primera versión en inglés por parte de M. Luz Parolín.

** Michigan State University & Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional – Fundación Gobierno y Sociedad.

*** New York University & Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional – Fundación Gobierno y Sociedad.

**** University of California, Berkeley & Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional – Fundación Gobierno y Sociedad.

***** Universidad de San Andrés & Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional – Fundación Gobierno y Sociedad.

Resumen

En este trabajo utilizamos el enfoque transaccional desarrollado por Spiller y Tommasi (2000) para explicar por que el Congreso Argentino no es capaz de ejercer un control efectivo sobre el Poder Ejecutivo y por que el Poder Legislativo juega un papel limitado en la producción de políticas públicas. Concluimos que dada la escasez de incentivos institucionales para que los legisladores inviertan en el Congreso como institución, el cuerpo en general queda relegado a un rol de mero actor de veto en su interacción con el Poder Ejecutivo. En primer lugar, destacamos la corta duración de la mayoría de las carreras legislativas en la Argentina (entre 1983 y 1999 sólo el 17% de los legisladores fueron reelectos). Luego discutimos la manera en que las reglas electorales en nuestro país limitan los incentivos para que los diputados inviertan en el Congreso y como estas reglas afectan las carrera políticas en la Argentina en general (de carácter fundamentalmente provincial). El trabajo señala también que aun cuando una abrumadora mayoría de los legisladores solo cumplen en promedio un sólo período en el Congreso, todos ellos son políticos de carrera. Finalmente detallamos la falta de especialización entre los legisladores que resulta de los incentivos institucionales antes mencionados.

I. Introducción

Un observador casual de las constituciones de la Argentina y los Estados Unidos detectaría considerables similitudes entre ambos países. Ambas son repúblicas federales presidencialistas, que poseen una legislatura bicameral cuyos miembros son elegidos en elecciones no concurrentes, y un sistema judicial que garantiza el mandato vitalicio (con algunas restricciones menores en Argentina) para los jueces federales.

Sin embargo, una mirada más detallada al verdadero funcionamiento de estas instituciones, revela diferencias llamativas. Una diferencia fundamental, que es el foco de este artículo, es la organización y la performance de sus legislaturas federales¹. Mientras que los miembros del Congreso de los Estados Unidos exhiben una longevidad destacable², sus contrapartes argentinos duran en promedio sólo un período de cuatro años. Mientras que los miembros del Congreso de los Estados Unidos tienden a especializarse en comisiones³, los legisladores argentinos pertenecen a una multiplicidad de comisiones. Mientras que el Congreso estadounidense tiene un rol activo en la generación de políticas⁴, el Congreso argentino juega más un rol de mero actor de veto. Mientras que el Congreso de los Estados Unidos tiene un fuerte rol de control sobre la burocracia⁵, el argentino presta poca atención a esas actividades (un caso en este sentido es la preparación y ejecución del presupuesto, que a menudo son llevadas a cabo casi exclusivamente por el Ejecutivo). Finalmente, mientras que el Congreso de los Estados Unidos es el centro de la toma de decisiones de política pública⁶, en Argentina los acuerdos políticos cruciales son alcanzados de manera menos institucionalizada, lejos de la legislatura nacional.

¹ Para un análisis de "equilibrio general" de las instituciones argentinas, véase Spiller y Tommasi (2000). Para un análisis de la Justicia argentina véase Iaryczower, Spiller y Tommasi (2000), para un análisis comparativo del federalismo argentino, véase Iaryczower, Saiegh y Tommasi (2000) y para un análisis de la burocracia argentina, véase Bambaci, Spiller y Tommasi (2000).

² Véase Polsby (1968) y Ornstein et al. (1998).

³ Véase Shepsle (1978), Weingast y Moran (1983), Weingast y Marshall (1988), Krehbiel (1991), y Londregan y Snyder (1994).

⁴ Véase Weingast y Moran (1983), y Calvert, Moran y Weingast (1987). Para un esbozo general véase Shepsle y Weingast (1995).

⁵ Véase Weingast y Moran (1983), McCubbins, Noll y Weingast (1989), Ferejohn y Shipan (1990), y Spiller y Urbiztondo (1994).

⁶ Por ejemplo, Weingast y Moran (1983). No obstante, véase Moe (1987) para un estudio crítico de la teoría de la "dominación del congreso".

En este artículo argumentamos que existen dos características básicas de Argentina que ayudan a entender las drásticas diferencias entre los dos países con respecto al desempeño de los legisladores. Primero, a diferencia de los Estados Unidos, las reglas electorales argentinas ponen la decisión de la reelección del legislador en manos del gobernador provincial o de los jefes partidarios locales más que en las de los votantes del distrito. Esto limita la capacidad de los legisladores de desarrollar una carrera legislativa profesional, reduce sus incentivos para especializarse y para desarrollar instituciones legislativas fuertes y promueve la delegación de acuerdos políticos cruciales a acuerdos laterales entre la rama ejecutiva nacional y los gobernadores provinciales. En segundo lugar, las débiles restricciones (constitucionales y judiciales) impuestas a la capacidad del Ejecutivo para emprender acciones unilaterales, limita la capacidad de los legisladores de entrar en acuerdos duraderos, reduciendo el valor de su pertenencia, y por ende, refuerza la tendencia hacia carreras legislativas más cortas, debilitando aún más los incentivos para desarrollar instituciones legislativas.

II. Un enfoque transaccional para entender el funcionamiento del Congreso Argentino

Introducción

Spiller y Tommasi (2000) desarrollan un enfoque transaccional que interpreta a las políticas públicas como el resultado de intercambios intertemporales (a menudo complejos) entre los políticos. De acuerdo con estos autores, los ambientes que no son propicios para el desarrollo de intercambios políticos intertemporales eficientes van a estar caracterizados por corto-placismo, reglas inflexibles, indecisión⁷, y baja inversión en capacidades, derivando en políticas de baja calidad.

Según ellos, la Argentina es uno de estos casos. De acuerdo con su visión, la histórica inestabilidad política de este país, y la falta de protección de los derechos de propiedad política de actores políticos clave, han sido determinantes de la incapacidad de Argentina de desarrollar políticas públicas de largo plazo y eficientes, en forma sistemática. En

⁷ En el sentido de Cox y McCubbins (1999).

particular, el Congreso argentino es visto como el eslabón más débil en el proceso de creación de política pública (Spiller y Tommasi 2000).

Una perspectiva de transacciones exige observar los incentivos de los actores claves para llevar a cabo intercambios intertemporales. En el caso de la generación de políticas por el Legislativo, los incentivos de los actores políticos clave están determinados por dos factores fundamentales: las reglas electorales, que afectan sus estrategias dado que se relacionan con los incentivos electorales y el ascenso político; y las reglas del juego dentro y entre las principales ramas del gobierno.

Aunque en la letra, Argentina parece muy similar a los Estados Unidos –un país federal, con una forma presidencial de gobierno, con una legislatura compuesta de dos cámaras cuyos miembros son elegidos en elecciones no concurrentes–, dos aspectos de las instituciones Argentinas crean diferencias fundamentales en los incentivos de los políticos. En primer lugar, en la Argentina, las reglas electorales transfieren el poder político de los legisladores y partidos nacionales a los líderes partidarios regionales, limitando el control que poseen los legisladores sobre su futuro político y por ende sus incentivos para establecer una carrera legislativa. En segundo lugar, la existencia de restricciones débiles (tanto constitucionales como judiciales) a las acciones unilaterales del Ejecutivo tienden a socavar los derechos de propiedad política de los legisladores⁸, y consecuentemente sus incentivos de carrera y legislativos.

La combinación de estos dos factores hacen al Congreso Argentino un compañero débil en el proceso de toma de decisiones, limitando los incentivos de los legisladores de dedicarse a carreras legislativas y sus propios incentivos de fortalecer al Congreso como institución, reforzando aún más su debilidad para la generación de políticas públicas. Como consecuencia, el Congreso juega más el rol de un mero actor de veto que el rol dual característico del Congreso de los Estados Unidos, generación de políticas y seguimiento de la administración.

⁸ La histórica inestabilidad política extrema de la nación contribuyó a la falta de restricciones impuestas por un Poder Judicial, y en consecuencia constitucional, a la acción del Ejecutivo.

Incentivos electorales y performance legislativa

La teoría moderna del Congreso estadounidense está fundada sobre el supuesto de que los legisladores están motivados por su reelección y entonces que sus opciones legislativas están diseñadas con el objetivo de maximizar apoyo en el distrito (Fenno 1972; Mayhew, 1974; Shepsle 1978; Moe 1987; Weingast y Marshall 1988). Sin embargo, los incentivos del político estadounidense están anclados en la conexión electoral estadounidense, que a su vez se deriva del sistema electoral del país: distritos uninominales con elecciones primarias directas para la designación partidaria⁹. Estas reglas, junto con la mayor visibilidad que las bancas del Senado garantizan a los políticos, implican un carrera progresiva: primero la Cámara Baja, luego el Senado (Schlesinger 1966). Pero la elección de un *career path* (carrera política) no es sólo función de las características personales de los políticos, sino también de las reglas que gobiernan el acceso de éstos a los cargos públicos.

Considérese un conjunto de reglas electorales tales que los partidos y no los políticos individuales tengan el control de las carreras legislativas. Esto puede ocurrir cuando los legisladores son designados bajo un sistema de representación proporcional de lista cerrada y el liderazgo del partido determina quién es nominado para la reelección y quién no¹⁰. Imagínese también que el liderazgo del partido no está unificado (como en el caso de Gran Bretaña), sino que hay una constelación de organizaciones partidarias al nivel del distrito¹¹.

Bajo dichas reglas electorales, los líderes partidarios locales tienen un impacto notorio en el *career path* de los legisladores, afectando, además, su comportamiento como miembros del Congreso. Debido a que los electores votan por una lista y no por un individuo, y la lista es diseñada por los jefes partidarios locales, y asumiendo que estas listas son largas¹², la reputación de los individuos a los ojos de los electores no es tan importante para ser

⁹ Véase Por ejemplo Cain, Ferejohn y Fiorina (1987) y Ansolabehere, Brady y Fiorina (1992).

¹⁰ Véase Carey y Shugart (1995)

¹¹ Buenos ejemplos de partidos altamente fraccionados son el partido Demócrata Liberal de Japón (Cox y Rosenbluth 1995) y el Demócrata Cristiano de Italia. En el caso de Japón, las facciones no son regionales sino que se organizan alrededor de un líder (Véase Baron 1996 y Cowhey y McCubbins 1995). El partido peronista argentino es un buen ejemplo de un partido altamente fraccionado desde un punto de vista regional. Véase Levitsky (2000).

reelegido. Dos factores determinan si un legislador es reelegido: primero, si logra ingresar a la lista, y segundo, el éxito electoral del partido. El legislador tiene poco impacto sobre el segundo factor. Que el legislador logre reingresar a la lista depende tanto de su propio interés, como de si el jefe partidario local lo ubica en la lista.

Como consecuencia, sólo una pequeña fracción de políticos son capaces de seguir una carrera como legisladores nacionales. Además, la mayoría de los legisladores están involucrados en una carrera al interior de su partido político que requiere el mantenimiento de buenas relaciones dentro del partido. La naturaleza de estos *career paths* varía considerablemente. Algunos políticos pueden comenzar como intendentes, avanzar a un puesto como legisladores nacionales, alcanzar el Senado y seguir hacia la administración provincial o nacional. Otros son activistas partidarios de segundo nivel que pasan un mandato en el Congreso (normalmente ubicados en la lista por el patrocinio de alguien poderoso dentro del partido) y luego vuelven a sus provincias para continuar con su trabajo en el partido o para ubicarse en una posición en la rama ejecutiva local o la legislatura provincial. Aún otros pueden comenzar como legisladores provinciales, eventualmente llegar a ser miembros de la legislatura nacional y luego, o bien volver a casa o seguir hacia el Senado, desde donde pueden regresar a casa o tomar una posición en la administración nacional.

Sin embargo en todos estos casos, el común denominador para los políticos es que para encaminarse en los *career paths* por ellos deseados, es necesario que mantengan una buena relación con los jefes partidarios locales. Aunque en algunas oportunidades desafiar al jefe local del partido puede ser una estrategia óptima, el momento del desafío debe ser estratégicamente elegido¹³. Ausente el desafío, el avance de la carrera requiere del apoyo del jefe partidario local, cuyo interés principal, sin dudas, es retener poder.

Los jefes partidarios locales, entonces, con el objetivo de reducir la visibilidad nacional o provincial de sus subordinados, tienen fuertes incentivos para hacerlos rotar entre los

¹² En Argentina la magnitud del distrito promedio es de 6.24 y algunas listas regionales incluyen hasta 35 (la de la provincia de Buenos Aires) o 12 (la de la ciudad autónoma de Buenos Aires) candidatos.

varios trabajos que el partido local puede ofrecer. Esto incluye trabajos en las ramas provinciales y nacionales del gobierno. Al nivel provincial, los trabajos pueden ser encontrados en las legislaturas, administración pública y poder judicial. A nivel nacional, éstos controlan posiciones legislativas en ambas cámaras. Una vez en la legislatura nacional, las reglas para el progreso en la carrera profesional ponen énfasis en satisfacer las necesidades de los jefes partidarios locales. Como además esto se relaciona con los incentivos del legislador al votar en la legislatura, un requisito, necesario para mantener una buena relación con el partido nacional, es la adhesión para votar la línea del partido en la legislatura. Si bien el jefe partidario provincial puede, en ocasiones, mandar o recomendar un voto en contra de la línea del partido, cuando estas sugerencias no son provistas, el legislador no tiene incentivos para votar en contra de la línea del partido¹⁴. De esta manera, el legislador tiene pocos incentivos para estar informado sobre los proyectos que él o ella está votando.

Bajo estos incentivos electorales, está claro que en general, los legisladores no van a trabajar con tesón para adquirir mayor visibilidad a los ojos de los electores, desarrollar habilidades políticas, o realizar acciones para poder reclamar algún reconocimiento de su distrito¹⁵. Las barreras institucionales impuestas a la reelección generan entonces, “*shirking*” (el incentivo a eludir las responsabilidades legislativas)¹⁶. Es decir que los políticos proveerán niveles de esfuerzo sub óptimos, tanto desde una perspectiva “informativa”¹⁷ como desde una “institucional”¹⁸.

¹³ Un desafío puede ayudar a un político en sus esfuerzos por convertirse en el jefe partidario local, o ganar apoyo del liderazgo nacional del partido para un puesto nacional (Jones 1997).

¹⁴ Algunas de estas características se parecen a las prácticas de “rotación” en los cargos que era común en los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX. Como señala Kernell (1977), antes de 1869 la política de las nominaciones era un asunto impredecible en el que los jefes partidarios locales controlaban el resultado: “más que dominar el bloque, el congresista titular frecuentemente se encontraba en un rol de súplica” (1977: 677). Con la declinación de la rotación y su reemplazo por la primaria directa, agrega, la cámara “se movió de un estadio temporario donde amateurs anónimos y políticos profesionales por igual paraban, en camino a otras carreras, a un sistema social estable con todos sus atavíos (1977: 671). También, como señala Shepsle (1978), el rol del partido en la organización y manejo de la cámara tuvo su origen en la presidencia de Clay, se le dio reconocimiento explícito para los años ‘70, y tomó ascendencia hacia el final del siglo XIX.

¹⁵ Véase Mayhew (1974) quien argumenta que el reclamar réditos y definir posiciones “*credit-claiming y position-taking*” son estrategias de reelección. El servicio a la base electoral y la actividad política son modos alternativos de buscar la reelección.

¹⁶ Para una discusión general sobre elecciones, *accountability* y representación véase Przeworski, Manin y Stokes (1999).

¹⁷ Véase Krebhiel (1991).

De esta manera, la organización del Congreso reflejará los incentivos electorales enfrentados por sus miembros (Mayhew 1974). En este caso, más que diseñar un sistema de comisiones que permita a los miembros individuales perseguir sus objetivos electorales a través del servicio brindado a su base electoral¹⁹ o que permita a la legislatura desarrollar habilidades informacionales²⁰, los legisladores servirán en diferentes comisiones como forma de obtener recursos y para mantenerse con buenas relaciones con los líderes partidarios locales.

Esta carencia de incentivos para llevar a cabo actividades legislativas está acompañada por una falta de incentivos para controlar y supervisar la administración. Con estos legisladores *transitorios*, la habilidad para controlar la administración se ve amenazada. En primer lugar, importantes dimensiones de la creación de políticas públicas pueden ser dejadas a la burocracia porque los legisladores no encuentran que las perspectivas de avance de su carreras sean afectadas por la delegación de autoridad²¹. En segundo lugar, si los legisladores no tienen los conocimientos técnicos necesarios para tomar algún tipo particular de decisión, será muy difícil que puedan especificar qué es lo que debe hacer la burocracia²², y así la delegación se produce *de facto*. Si al mismo tiempo, como en el caso de Argentina y los Estados Unidos, la administración rota bastante frecuentemente²³, se deja a la burocracia sin incentivos de largo plazo²⁴, aumentando como consecuencia el rol de los funcionarios políticos en la determinación de las políticas públicas.

La delegación *de facto*, en el Ejecutivo, de la atribución de decidir en forma extensa las políticas públicas, junto con las débiles restricciones a las acciones unilaterales de éste, refuerza aún más la falta de incentivos para permanecer en el Congreso. Los acuerdos

¹⁸ Véase el artículo primordial de Ferejohn (1986), también véase los artículos de Ferejohn y Fearon en Przeworski et al. (1999).

¹⁹ Véase Weingast y Marshall (1988).

²⁰ Véase Krehbiel (1991).

²¹ Véase Schwartz, Spiller y Urbiztondo (1994).

²² Véase Hammond et al. (1986).

²³ Las series de golpes militares aumentaron drásticamente la rotación de los gobiernos argentinos durante el siglo XX (Véase más abajo).

²⁴ Véase Spiller y Urbiztondo (1994)

negociados en el Congreso pueden ser fácilmente desarmados en la etapa de ejecución, limitando de esa manera, los incentivos para llevar a cabo esos acuerdos *a priori*. Se produce una peculiar combinación de la falta de incentivos legislativos, con la capacidad del Ejecutivo de realizar movimientos unilaterales, y con el poder de los líderes provinciales. Todo ello traslada el poder político fuera de la legislatura nacional, haciendo del Congreso un lugar poco atractivo para quedarse para la mayoría de los políticos profesionales, reforzando los débiles incentivos generados por las leyes electorales.

El Congreso Argentino, así, funciona más como un mero actor de veto, que como diseñador y supervisor de políticas públicas e iniciativas de políticas. Se asemeja al Congreso de los Estados Unidos de finales del siglo XIX y principios del XX, cuando operaba bajo procesos similares a los descriptos más arriba²⁵.

III. Instituciones Políticas Argentinas

Características institucionales básicas

En esta sección se aborda una descripción sencilla de las características institucionales básicas que son relevantes a los fines del presente estudio, poniendo énfasis en aspectos que serán destacados en el resto del trabajo. El lector familiarizado con este contenido puede saltar la sección y continuar la lectura a partir del título siguiente (*“Reglas electorales y el acceso de los legisladores a la boleta”*).

Argentina es una república federal, compuesta por 23 provincias y un distrito federal semi autónomo, la Capital Federal. Tiene una forma de presidencial de gobierno, con una legislatura bicameral. La Cámara de Diputados argentina tiene 257 miembros, elegidos en distritos plurinominales por un período de cuatro años y constituyendo cada provincia un distrito, al igual que la Capital Federal²⁶. Los diputados son elegidos de listas partidarias cerradas, utilizando el divisor d’Hont de representación proporcional. La mitad de la

²⁵ De acuerdo con Fiorina (1996), hasta fines del siglo XIX el Congreso de los Estados Unidos se parecía mucho a Wyoming. Aún hoy, la legislatura de Wyoming ocupa una posición cerca del polo amateur del continuo amateur- profesional. Son pocos los beneficios adicionales (*perks*) y las rotaciones relativamente altas -alrededor del 33% por elección.

cámara (127 y 130 en forma alternada) se renueva cada dos años, renovando cada distrito la mitad de sus legisladores.

Las 24 provincias reciben un número de diputados en proporción a sus respectivas poblaciones, con un mínimo establecido de cinco diputados²⁷. Como resultado de estas reglas, las provincias menos pobladas (Catamarca, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego) están altamente sobre representadas en la Cámara. Por el contrario, la provincia más poblada del país (Buenos Aires) está fuertemente sub representada.

El Senado está compuesto por 72 miembros, siendo representada cada provincia (y la Capital Federal) por tres senadores. Antes de la reforma constitucional de 1994, cada una de las 22 provincias del país (23 después de 1990) y su Capital Federal estaban representadas por dos senadores. Los senadores eran elegidos indirectamente por las legislaturas provinciales, usando la fórmula de pluralidad, excepto en la Capital Federal donde eran elegidos vía colegio electoral. El mandato senatorial era de nueve años y en 1983, al azar, dos tercios del Senado comenzó con períodos iniciales de tres o seis años, de manera que ninguna provincia tuviera dos senadores en el mismo ciclo²⁸.

Cada provincia Argentina tiene su propia constitución, siendo gobernador y legislatura elegidos en forma directa. Los gobiernos provinciales son entidades políticas importantes que controlan presupuestos relativamente amplios y que ejercen influencia sobre áreas vitales de la política pública como educación, salud y seguridad pública. Además, el *locus* principal de la competencia partidaria en Argentina se produce a nivel local, lo cual conlleva que poseer una fuerte base en las provincias es fundamental para el éxito electoral a nivel nacional. Después del presidente y algunos pocos ministros claves del gobierno nacional, se percibe que los actores políticos más importantes en Argentina son generalmente los gobernadores (Jones, 1997).

²⁶ Antes de 1991 la cámara tenía 254 diputados (se sumaron 3 cuando Tierra del Fuego se transformó en provincia). En 1983 los 254 diputados fueron electos al mismo tiempo.

²⁷ Asimismo, ningún distrito puede recibir menos diputados de los que tenía en el período democrático 1973-76.

²⁸ Hasta el 2001 estos senadores continuarán siendo elegidos indirectamente por las legislaturas de las provincias, con la estipulación de que ningún partido puede ocupar más de dos bancas de una provincia en el Senado.

Desde el regreso de la democracia en 1983 los dos partidos políticos dominantes en Argentina han sido el Partido Justicialista (PJ, también conocido como el Partido Peronista) y la Unión Cívica Radical (UCR). Además de éstos, otros actores importantes en la Cámara Baja son los pequeños partidos provinciales de centro derecha que tienden a competir en sólo una provincia (donde a menudo son partidos dominantes o principal oposición). Finalmente, un partido adicional, el FREPASO (Frente País Solidario) ha mostrado cierto éxito electoral recientemente²⁹.

Reglas electorales y el acceso de los legisladores a la boleta³⁰

Mainwaring y Shugart (1997) listan tres características claves de las leyes electorales que influyen en el nivel de disciplina partidaria en un país: (1) reunión de votos entre los candidatos de un partido, (2) control sobre quiénes han de ser candidatos del partido, (3) control sobre el orden en el que los candidatos son elegidos de las listas partidarias. En Argentina los diputados son elegidos vía listas partidarias regionales cerradas y es así que se reúnen los votos en una especie de pozo común. Esto incentiva a los diputados a adoptar comportamientos que aumentan las expectativas electorales de su partido regional (Molinelli, 1991).

Desde el regreso de la democracia en 1983, el PJ y la UCR emplearon tres métodos distintos de selección de candidatos: arreglos de élites, elecciones de asamblea y primarias directas. La primera categoría incluye una variedad de tipos de arreglos entre élites, dentro de un rango que va desde la imposición de un lista por un caudillo de nivel provincial (por ejemplo, un gobernador poderoso) hasta una lista que surgió de la negociación entre las élites provinciales del partido. La segunda categoría abarca aquellas listas que fueron producto de una asamblea partidaria provincial formal en la cual los delegados de la asamblea (ellos mismos elegidos directamente por los miembros del partido) eligen a los

²⁹ Para la elección de la cámara de 1997, el Frepaso y la UCR presentaron una lista conjunta (Alianza) en 14 provincias y en las elecciones nacionales de 1999, presentaron exitosamente un solo candidato presidencial (Fernando de la Rúa de la UCR, con un miembro del Frepaso como vicepresidente) y una lista legislativa conjunta en 23 provincias.

³⁰ Esta sección se basa fuertemente en Jones (1997) y De Luca, Jones y Tula (2000).

candidatos. La categoría final incluye sólo aquellos casos donde dos o más listas compitieron en elecciones directas³¹.

Tres grupos partidarios ejercen influencia sobre el armado de las listas regionales de los partidos (v.g., afectando quiénes integran las listas partidarias y que posición ocupan) para la elección de diputados: el nivel distrital de la organización del partido, la organización nacional del partido y los miembros rascos del partido (esto es, los meramente afiliados al partido)³².

Los líderes partidarios locales son jugadores claves en el proceso de nominación. De Luca, Jones y Tula (2000) muestran que la decisión (dentro del PJ y la UCR) de realizar internas depende primero y principal de si el partido controla el gobierno a nivel provincial, y en segundo lugar, de si el gobernador en ejercicio está en condiciones de buscar la reelección o no.

Como es probable que los gobernadores deban cargar con una porción desproporcionada de los costos de una primaria divisoria, éstos tienen tanto los incentivos como los medios para arreglar una lista de candidatos negociada. El gobernador debería ser capaz ya de imponer sus propios candidatos, de cooptar a potenciales oponentes, y/o negociar exitosamente un acuerdo con otras facciones del partido. Dado el alto grado de reelección de aquellos gobernadores que la persiguen³³, el poder de los gobernadores depende, en parte, de si la constitución provincial restringe o no la reelección.

En contraste, cuando el partido al nivel provincial es oposición a ese nivel, los recursos a disposición de estos líderes son mínimos en comparación con aquellos en manos de un

³¹ Los dos métodos primarios más importantes en Argentina son las primarias cerradas, donde la participación está restringida a miembros del partido, y primarias abiertas, donde pueden participar los no afiliados. Aun en los casos en que se realizan primarias, el partido en algunas oportunidades cambia el orden de los candidatos en la lista que surja del proceso primario. Estos cambios son virtualmente siempre llevados a cabo con el consentimiento, aunque con resentimiento, de todos los individuos afectados (Jones 1997b).

³² Tanto el PJ como la UCR están divididos en 24 organizaciones partidarias de nivel distrital (correspondientes a las 23 provincias y la Capital Federal) siendo ejercido el control central por la organización nacional del partido, con sede en la Capital Federal.

³³ Desde 1983, sólo tres de los 24 titulares de gobierno de partidos principales, en condiciones de presentarse a la reelección, la han perdido. (Jones 2001).

gobernador, y por ello debería ser mucho menos probable poseer un líder indiscutido. Como consecuencia, las organizaciones de nivel nacional tienen más influencia en la composición de la lista provincial, y las posibilidades de realizar una elección interna son mayores (De Luca, Jones y Tula, 2000)

La capacidad del partido nacional de influenciar la composición de las listas partidarias provinciales depende, no obstante, de la cohesión de las organizaciones de nivel distrital y de su importancia electoral³⁴. El partido nacional tiene algunas cartas para jugar: si está en el poder, el Presidente puede utilizar el poder de la billetera para influenciar composiciones particulares de listas³⁵. Podría, inclusive, utilizar el poder constitucional de intervención del gobierno provincial³⁶ o simplemente tomar control de la organización distrital del partido³⁷. El partido de oposición, claro está, cuenta con menos recursos y las dificultades que se le presentan para utilizar instrumentos de este tipo hacen que ello le resulte casi imposible, y en consecuencia tiene menos influencia sobre las organizaciones a nivel de los distritos.

³⁴ Por ejemplo, uno puede contrastar los procesos de selección de candidatos del PJ en la provincia de San Luis y en la Capital Federal. En San Luis, Adolfo Rodríguez Saa ha sido gobernador desde 1983. El PJ de San Luis nunca llevó a cabo una elección primaria para elegir a sus candidatos legislativos, en su lugar, Rodríguez Saa y sus consejeros cercanos generalmente determinan quién ocupa una posición en la lista legislativa. Por el contrario, el PJ de la Capital Federal (el distrito donde la ausencia de un liderazgo partidario fuerte y unificado del PJ es más evidente) ha realizado primarias para elegir a sus candidatos en cada elección menos en la de 1983 (donde se utilizó la asamblea partidaria). Al reflejar la importancia de la organización partidaria a nivel de distritos, nos está diciendo que aún los "candidatos de afuera" fuertemente apoyados por el presidente Menem, como Erman González (quien ocupó el primer lugar de la lista de diputados de 1997) tuvo que competir en elecciones primarias contra una lista de candidatos apoyados por una porción de la organización partidaria del PJ de la Capital Federal. Esto es, Menem fue incapaz de imponer a sus candidatos, aún en el distrito donde la organización del PJ es la más débil. Las listas encabezadas por González y Scioli finalmente ganaron en elecciones primarias relativamente competitivas (la lista de González ganó el 60% de los votos y quien quedó en segundo lugar ganó el 30%, mientras que la lista de Scioli sacó el 50% y quien quedó segundo, 39%).

³⁵ Aunque esta estrategia puede no ser demasiado cara.

³⁶ Este mecanismo, la "intervención federal", fue ampliamente utilizado a comienzos del siglo XX. Desde 1983 su uso no ha estado relacionado con este propósito. Véase Molinelli, Palanza y Sin (1999).

³⁷ También tiene el poder de expulsar o suspender a miembros individuales del partido. Estas estrategias son, no obstante, riesgosas. Por ejemplo, tomar posesión de la organización partidaria de un distrito puede potencialmente afectar, en forma adversa, la performance electoral del partido en el distrito intervenido. En 1991 el PJ intervino a su organización partidaria a nivel distrital en la provincia de Catamarca para reemplazar el liderazgo provincial del PJ. En las elecciones legislativas (y provinciales) de 1991 los miembros del PJ desplazados formaron su propia lista independiente, que compitió tanto contra la UCR como contra la lista oficial del PJ. El grupo desplazado ganó el 37% de los votos y una banca en el Congreso, mientras que la lista oficial del PJ ganó el 14% de los votos y ninguna banca. Además, la alianza de la UCR pudo sacar ventaja de la división interna del PJ y ganó las elecciones para gobernador de la provincia.

Finalmente, la influencia de quienes son meramente afiliados al partido, es usualmente relegada a instancias de conflicto interno del partido, ya entre la organización nacional y las provinciales³⁸, ya al interior de la organización del nivel regional del partido³⁹. De esta manera, es de interés para los jefes partidarios regionales evitar el conflicto regional interno. Dicho conflicto aumenta la influencia del partido nacional, y aumenta la independencia de sus legisladores.

IV. Legisladores amateurs – políticos profesionales

Inestabilidad política y recambio de los legisladores

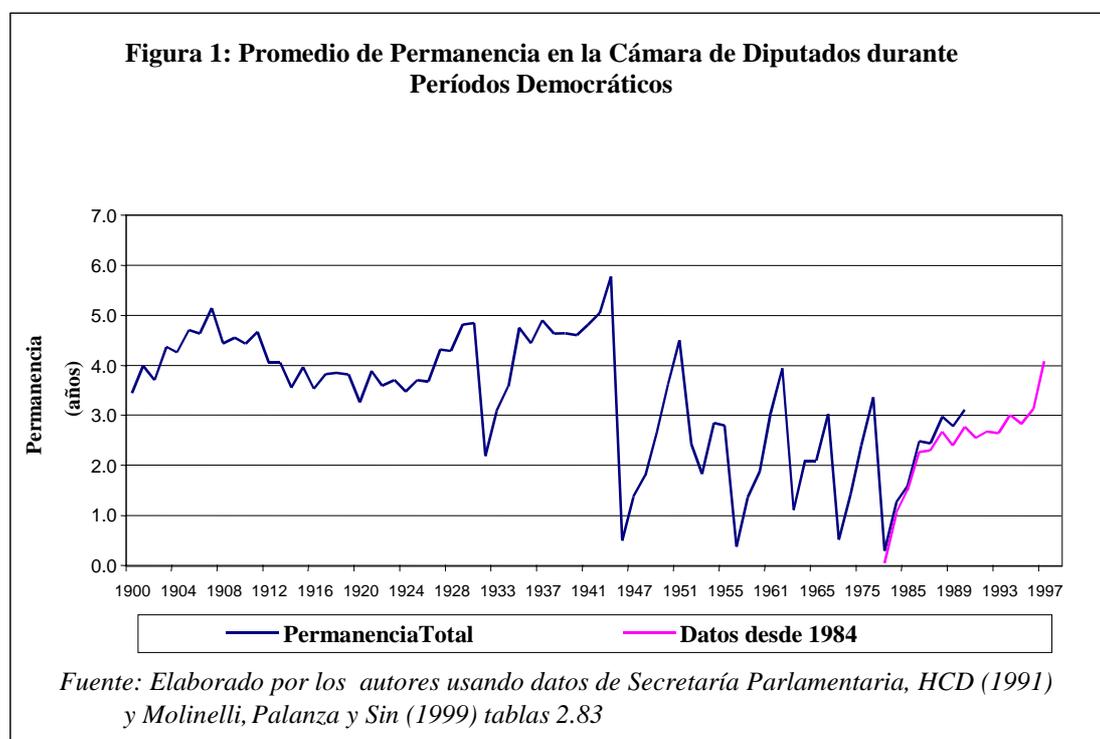
Como indica Polsby (1968), la Cámara de Representantes de Estados Unidos se tornó más institucionalizada a medida que la pertenencia se fue tornando más atractiva, y como consecuencia, el recambio se hizo menos frecuente. Aunque al final del siglo XIX el proceso político argentino parecía estar dirigiéndose en una dirección similar, esta tendencia culminó en los años '30. Primero, la recurrente inestabilidad política del siglo XX argentino aseguró un alto grado de recambio de los actores políticos en general. Por ejemplo, en los 55 años comprendidos entre 1928 y 1983, Argentina tuvo 26 presidentes. Esto es, un presidente cada 2 años. Esta inestabilidad fue aún más pronunciada en el caso del Congreso argentino. A diferencia, por ejemplo, de Brasil en los años '70 (cuando el Congreso permaneció abierto bajo tutela militar), cada vez que un régimen militar llegaba al poder en Argentina, el Congreso era cerrado. Así, entre 1930 y 1983, el Congreso argentino permaneció cerrado durante un total de 22 años.

Como se esperaba, esta inestabilidad política afectó fuertemente las carreras de los congresistas, que se tornaron cortas y discontinuas. Durante el período 1932- 1976 el 86% de los senadores estaban en el senado por primera vez, incluyendo los años 1946 y 1958, en que todos los senadores estaban en la Cámara por primera vez. En el caso de la Cámara de Diputados, durante el mismo período, el ochenta por ciento de las bancas eran ocupadas por diputados noveles, incluyendo el año 1973 cuando el noventa y tres por ciento de los

³⁸ El ejemplo es de la primaria del PJ de la Capital Federal en 1997, donde la lista apoyada por Menem y encabezada por Scioli compitió y derrotó a la lista apoyada por las dominantes facciones locales del PJ.

³⁹ Este fue el caso de la primaria del PJ en Jujuy en 1998, donde dos listas compitieron, cada una respaldada por un grupo diferente de políticos pro Menem jujeños.

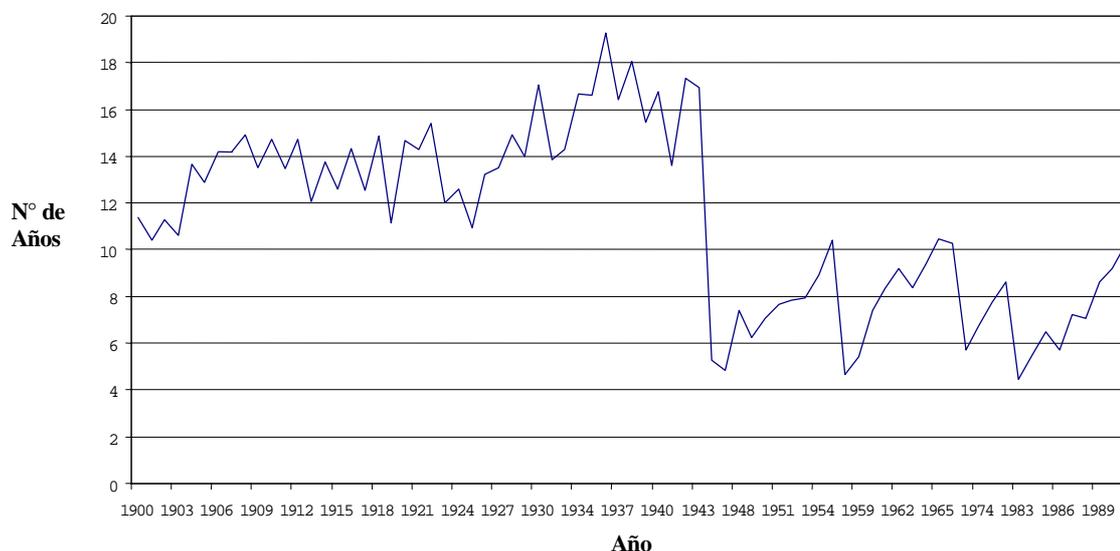
miembros tenían esta característica⁴⁰. Esto es ilustrado en la Figura 1: la antigüedad promedio de los diputados argentinos cayó significativamente después del golpe de 1943. Desde entonces, la antigüedad promedio no volvió nunca a superar los 4 años.



Esto es aún más llamativo cuando uno mira a los legisladores con mayor experiencia, quienes podemos suponer que son los líderes legislativos del partido. La Figura 2 muestra que los 15 diputados con mayor antigüedad alcanzan un zenit promedio de 19 años en los años '30, mientras que sólo tenían 8 años de experiencia en los '70.

⁴⁰ Véase Panosyan y Goretti (1986) y Molinelli, Palanza y Sin (1999, p 121). Puede no ser obvio para quienes no están familiarizados con la historia argentina por qué tras un período militar, personas sin experiencia previa alguna se convirtieron en miembros del Congreso. El cambio más dramático tuvo lugar después del golpe de 1943. Con el surgimiento del peronismo, hubo un cambio generacional masivo. Por otro lado, después del golpe de 1955, el peronismo fue excluido de la competencia política hasta 1973. Así, muchos legisladores de los años del peronismo no regresaron al Congreso con las elecciones de 1958 y 1963. En 1973, después de 7 años de gobierno militar, otra vez, una nueva camada de legisladores peronistas ocuparon bancas legislativas. Sin embargo este período duró sólo 3 años (1976), cuando los militares establecieron un régimen que duró hasta diciembre de 1983.

Figura 2: Promedio de permanencia de líderes legislativos en la Cámara de Diputados (los 15 legisladores con mayor permanencia)



Fuente: Elaborado por los autores en base a datos de la N6mina de la Secretar1a Parlamentaria, HCDN (1991).

En contraposici6n, el recambio de los representantes en los Estados Unidos fue muy alto hasta 1882, pero desde entonces ha ca1do dram1ticamente. Para 1955, el porcentaje de los legisladores noveles hab1a ca1do al 13%. Desde entonces el recambio se ha mantenido bajo, nunca excediendo el 25%. El Senado de los Estados Unidos muestra un cuadro similar, desde 1955 el porcentaje de senadores noveles no ha excedido el 20%.

Pol1tica partidaria y permanencia en el Legislativo

Mientras que la inestabilidad pol1tica ha jugado un rol tan importante en la reducci6n de las carreras legislativas durante el per1odo 1930-1983, este no es el 1nico factor en juego. Desde 1983, las tasas de recambio en el Congreso se han mantenido altas. Como muestra el Cuadro 1: excluyendo el Congreso de 1983⁴¹, el recambio en la C1mara de Diputados siempre excedi6 el 40%. El Senado muestra n1meros bastante similares, el porcentaje de senadores noveles fue de 42 para el mismo per1odo.

⁴¹ En este Congreso, a excepci6n de algunos legisladores que ten1an experiencia previa como legisladores en los '70, casi todos eran noveles.

Cuadro 1. Tasas de recambio de la Cámara de Diputados argentina, 1985-1997

Congreso	Noveles	Noveles (%)
105-106 (1985-1987)	105	41.3
107-108 (1987-1989)	131	51.6
109-110 (1989-1991)	118	46.5
111-112 (1991-1993)	124	48.2
113-114 (1993-1995)	109	42.4
115-116 (1995-1997)	118	45.9
105-116 (1985-1997)		46

Fuente: Base de Datos de Cámara de Diputados, CEDI

La estabilidad de la pertenencia en general también ha sido relativamente baja. Los datos del Cuadro 2 indican que para el período de 1983-1997, el miembro promedio de la Cámara de Diputados Argentina se mantuvo sólo por un período de cuatro años en el cargo. Los Senadores han permanecido por más años, pero debido a que el mandato era de nueve años hasta 1994, no significa que hayan permanecido más de un mandato.

Cuadro 2. Período de permanencia media en la Cámara de Diputados argentina (en años), 1983-1997

Períodos	Años
1983-1985	2
1983-1987	2.98
1985-1989	3.57
1987-1991	3.81
1989-1993	3.93
1991-1995	3.99
1993-1997	4.23

Fuente: Base de Datos de Cámara de Diputados, CEDI

En contraste con lo anterior, el número promedio de mandatos que permanecieron los miembros en la Cámara de Diputados de Estados Unidos durante el siglo XX oscila entre cinco y seis mandatos. Los senadores han durado en promedio (durante la segunda mitad del siglo) entre ocho años y medio y doce (Polsby 1968:1946; Ornstein et al. 1998:19- 20).

Esta brevedad en las carreras legislativas argentinas, no puede seguir siendo explicada haciendo referencia a la falta de estabilidad institucional. Las tasas de reelección proveen información adicional sobre la naturaleza de las carreras legislativas en la Argentina. El Cuadro 3 provee datos de distintos países. La tasa de reelección de la Cámara de Diputados argentina es comparativamente muy baja.

Cuadro 3. Reelección de legisladores en países seleccionados de América y Europa

País	% en busca de la reelección	% elegido (entre los candidatos)	% reelegido
Argentina (1997)	26	67	17
Brasil (1995)	70	62	43
Chile (1993)	76	78	59
México (1997)	0		0
U.S. (1996)	88	94	83
Italia (1953-72)	s/d	s/d	82
Gran Bretaña (1950-74)	s/d	s/d	81
Alemania Occ. (1957-76)	s/d	s/d	70-75
Panamá (1999)	s/d	s/d	49
Colombia (1990)	s/d	s/d	48

Fuente: Morgenstern (1998); Archer y Shugart (1997); Molinelli, Palanza y Sin (1999)

Desde el retorno de la democracia en 1983 la tasa de reelección promedio para la Cámara de Diputados ha sido del 20%, con un rango que va de un máximo de 29% en 1985 hasta un mínimo 15% en 1995⁴². El PJ y la UCR son relativamente parecidos en términos de su tasa de reelección en el período 1985-99, aunque los diputados de la UCR han sido reelegidos en una tasa levemente menor que sus contrapartes del PJ⁴³.

Hay tres razones principales que explican esta relativamente baja tasa de reelección en el congreso en Argentina. Primero, para ser reelecto, los legisladores deben obtener una vez más un lugar en la lista del partido⁴⁴. Los datos de el Cuadro 4 indican que esta "barrera de reingreso" ha sido significativa. Durante el período 1989-99 un promedio del 26% de los diputados pasaron este primer obstáculo. De todas formas, este número sólo incluye aquellos diputados que quisieron la reelección y obtuvieron una posición en la lista del partido con una buena posibilidad de reelección. El número que realmente quería la

⁴² Al año 2000 había sólo un diputado, Lorenzo Pepe (PJ, Buenos Aires) que había servido en la Cámara de Diputados en forma continua desde 1983.

⁴³ Esta baja tasa de reelección se debe en parte al reglamento general de la UCR que requiere que los titulares de cargos electivos ganen dos tercios de los votos en una elección primaria interna, para tener el derecho a competir por una reelección. Este reglamento, que al presente está siendo eliminado en muchas provincias de los estatutos de la UCR a nivel local, puede sin embargo ser fácilmente cumplimentado a través de un acuerdo negociado con las fuerzas de oposición intra-partidaria. De Luca, Jones y Tula (2000).

⁴⁴ El análisis preliminar realizado por De Luca, Jones y Tula (2000) de esas instancias en las cuales las elecciones primarias fueron llevadas a cabo, indica que hay un notorio número de diputados en funciones (entre cinco y diez en cada elección durante los '90) que han competido, pero perdido, en elecciones primarias.

reelección es más alto, pero desafortunadamente muy difícil de medir con precisión⁴⁵. Nótese, sin embargo, que una vez que los legisladores en ejercicio fueron incluidos una vez más en la lista del partido, sus posibilidades de reelección aumentan considerablemente⁴⁶.

Cuadro 4. Reelección en la Cámara de Diputados argentina, 1989-1999

AÑO	PARTIDO	NÚMERO DE BANCAS QUE SE RENEVAN	NÚMERO DE DIPUTADOS PRESENTÁNDOSE	NUMBER OF DIPUTADOS REELECTOS
1989	Partido Justicialista	48	12	11
	Unión Cívica Radical	65	12	11
	UCeDé	2	1	1
	Partidos Provinciales	7	5	4
	Otros partidos	5	1*	1*
	Total	127	31 (24%)	28 (22%)
1991	Partido Justicialista	62	12	10
	Unión Cívica Radical	46	5	3
	UCeDé	5	4	2
	Partidos Provinciales	9	5	3
	Otros partidos ****	5	2	1
	Total	127	28 (22%)	19 (15%)
1993	Partido Justicialista	66	12**	11**
	Unión Cívica Radical	41	8	3
	UCeDé	6	2	0
	Partidos Provinciales	11	5	3
	Otros partidos	3	2	1
	Desertores del PJ		4	1
	Total	127	33 (26%)	19 (15%)

⁴⁵ En algunos casos, prominentes legisladores no han podido volver al Congreso, no porque los votantes los hayan rechazado o porque ellos no quisieran hacerlo, sino porque no fueron incluidos en las listas del partido. Existen algunas anécdotas que evidencian este tema. Por ejemplo, en 1997, uno de los pocos periodistas especializados del Congreso en Argentina escribió: "después de casi quince años de gobierno democrático, los legisladores más productivos han sido dejados de lado por su propio partido. Uno es Jorge Vanossi, de la Ciudad de Buenos Aires, un renombrado académico que no tiene apoyo del partido... el otro no es tan conocido: el peronista Héctor Dalmau, de Misiones, quien fue echado de su partido por el caudillo local. Dalmau pasó ocho años en la Cámara de Diputados y generó en un momento el número más amplio de proyectos de ley presentado por un legislador particular y aprobado por el Congreso" (Vidal 1998).

⁴⁶ También debe notarse que los diputados en funciones normalmente no ocupan lugares en las listas partidarias desde los cuales no tendrían chances reales de elección. La única excepción puede ser cuando el diputado compitió, y perdió una elección primaria, pero al mismo tiempo obtuvo un número de votos suficientes para tener un lugar en la lista, pero no una posición desde la cual pueda tener esperanzas de ser elegido. En estas ocasiones el diputado más frecuentemente se queda en la lista, dado que salirse sería interpretado como un intento de minar el éxito del partido en la elección general.

1995	Partido Justicialista	63	10**	9**
	Unión Cívica Radical	43	6	3
	UCeDé	3	1	1
	Partidos Provinciales	14	4	2
	Otros partidos	7	2	2
	Desertores del PJ		3	2
	Total	130	26 (20%)	19 (15%)
<hr/>				
1997	Partido Justicialista	66	21**	14**
	Unión Cívica Radical	41	14	12
	UCeDé	1	0	0
	Partidos Provinciales	10	2***	2***
	Otros partidos	9	3***	2***
	Desertores del PJ		2	1
	Desertores de Partidos Minoritarios		2	0
	Total	127	44 (35%)	31 (24%)
<hr/>				
1999	Partido Justicialista	69	15	9
	Unión Cívica Radical	28	7	7
	UCeDé	1	0	0
	Partidos Provinciales	12	4	3
	Frepaso	20	9	9
	Total	130	35 (27%)	28 (22%)

* Incluye a un diputado del Partido Intransigente que fue elegido por una lista del PJ en 1989.

** Las cifras del PJ no incluyen a desertores que hayan competido por el cargo en la lista de otro partido. Todos los desertores del PJ que fueron exitosos fueron elegidos por la lista del Frente Grande/Frepaso .

*** No incluye a los desertores (uno del Frepaso y uno del MPJ) que hayan competido por el cargo en la lista de otro partido.

**** Incluye 4 diputados de partidos minoritarios elegidos en 1987 por una lista de la UCR o del PJ.

Los porcentajes de diputados que obtuvieron la reelección para las ocho elecciones habidas desde 1985 son: 1985 (29), 1987 (22), 1989 (22), 1991 (15), 1993 (15), 1995 (15), 1997 (24), 1999 (22).

En segundo lugar, debido a los caprichos de la política electoral, en cada elección varios diputados que ocupan posiciones relativamente altas en las listas partidarias no son elegidos como consecuencia de las cambiantes fortunas electorales de su partido. Pero este factor no es tan importante. Entre 1989 y 1999, las tres cuartas partes de que aquellos diputados en funciones que obtuvieron un lugar en las listas del partido lograron la reelección. Aunque este cuadro está por debajo de los estándares de los Estados Unidos, está mucho más cerca que la probabilidad de reelección no condicionada. Véase el Cuadro 3 para una comparación internacional.

En tercer lugar, debido a la falta de incentivos para perseguir carreras en la legislatura, los diputados ven al Congreso como un trampolín para su carrera política (Jones 2001)

La carrera política de los legisladores⁴⁷

No se dispone de investigación empírica previa sobre las carreras de los políticos argentinos durante el período posterior a 1955⁴⁸. No obstante, el análisis inicial indica que los *career paths* de los diputados argentinos durante el período posterior a 1983 están extremadamente orientados a los partidos. Prácticamente todos los diputados llegaron a la Cámara habiendo ocupado previamente un cargo electivo, por designación (en la rama ejecutiva nacional o provincial) o un puesto en el partido. A continuación de su permanencia en la Cámara, un porcentaje igualmente alto continúa en puestos ya electivos, por designación o partidarios. La consecuencia un vínculo muy importante entre la carrera de los legisladores y su relación con su partido. Como demuestran los siguientes datos, al tiempo que la mayoría de los legisladores nacionales argentinos son “legisladores amateurs”, son claramente “políticos profesionales”

El Cuadro 5 provee información sobre los últimos puestos (electivos, por designación, partidarios u otros) que tuvieron los diputados del PJ y la UCR antes de comenzar el mandato legislativo 1991- 95⁴⁹. El Cuadro 6 provee información sobre los mismos cargos que habían ocupado estos diputados dos años y medio después de finalizar su mandato (esto es, a mediados de 1998)

⁴⁷ El análisis de esta sección está basado en intensivas entrevistas con las élites políticas, detallada investigación de archivos y consulta con tres valiosas fuentes recientes. (Argento y Gerschenson 1999; Sinatra y Veléz 1994; Veléz 1997).

⁴⁸ De todos modos, excelentes estudios de tipos de carreras de los miembros del congreso argentino entre 1889 y 1955 son provistos por Cantón (1966) y Smith (1974).

**Cuadro 5. Último cargo detentado por diputados (mandato 1991-95)
antes de asumir como tales**

Puesto	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE DIPUTADOS		
	TOTAL	PJ	UCR
Legislador Provincial	29	15	50
Diputado Nacional	17	20	12
Intendente	10	11	9
Rama Ejecutiva Nacional *	9	12	5
Rama Ejecutiva Provincial	8	14	0
Actividad Partidaria	5	6	2
Actividad Privada	5	6	2
Pdte. del Partido en Prov. (único cargo)	4	2	7
Gobernador	3	3	2
Concejal Municipal	3	2	5
Líder Sindical	3	3	2
Vicegobernador	3	5	0
Diplomático de Carrera/Activ. partidaria	1	0	2
Juez Federal	1	2	0
Senador Nacional	1	0	2
Nº TOTAL DE DIPUTADOS	108	64	44

* Incluye designados al cargo de Procurador General y embajadores políticos.

Fuente: Jones (1998)

Cuadro 6. Cargos detentados por diputados (mandato 1991-95) a mediados de 1998

Puesto	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE DIPUTADOS		
	TOTAL	PJ	UCR
Actividad Partidaria	20	9	37
Diputado Nacional	16	17	14
Actividad Privada	12	12	12
Legislador Provincial	9	9	9
Senador Nacional	8	6	12
Rama Ejecutiva Provincial	8	9	7
Rama Ejecutiva Nacional*	7	12	0
Líder Sindical	5	8	0
Desertor	3	3	2
Fallecido	2	3	0
Prisión/Fugitivo	2	3	0
Presidente de Asociación Comercial	1	2	0
Diplomático de Carrera/Activ. partidaria	1	0	2
Gobernador	1	0	2
Intendente	1	2	0
Concejal Municipal	1	0	2
Pdte. de Partido en Prov. (único cargo)	1	2	0

⁴⁹ Sólo los diputados del PJ y de la UCR que ocuparon sus bancas por más de un año entre el período 1991-1995 están incluidos en la población de análisis. Miembros de partidos menores que fueron electos en una lista del PJ o de la UCR (normalmente como parte de una alianza a nivel provincial) no fueron incluidos.

Vicegobernador	1	0	2
Vicepresidente	1	2	0
TOTAL	108	64	44
* Incluye designados al cargo de Procurador General y embajadores políticos.			

En los cuadros se incluyen 19 posibles puestos, cubriendo la gama de puestos ocupados por estos individuos antes y después del mandato 1991- 95⁵⁰.

El Cuadro 5 detalla el último puesto ocupados por los diputados del mandato 1991-95 antes de asumir como diputados nacionales. De los 108 diputados, todos menos seis (6%) tenían un cargo gubernamental (por designación o electivo) o un puesto en el partido (por ejemplo, como agente del partido a nivel nacional, provincial o municipal) antes de su elección como diputado⁵¹. El penúltimo puesto más prominente entre estos diputados fue el de legislador provincial (29%)⁵². La mitad de los diputados de la UCR eran legisladores provinciales antes de asumir como diputados en 1991. Otros cargos comunes entre estos individuos inmediatamente antes de 1991 incluían el de Diputado Nacional (17%), Intendente (10%), funcionario del Ejecutivo nacional (9%) y funcionario en Ejecutivo provincial (8%).

El Cuadro 6 muestra que después de que la camada de diputados de 1991-95 completó su mandato, una abrumadora mayoría continuó un *career path* que estaba estrechamente ligado a sus respectivos partidos. A mediados de 1998, de los 108 legisladores, 82 estaban en cargos fuertemente influenciados por sus ligaduras o posiciones en el partido. De estos 82, el 50% detentaba cargos electivos a nivel nacional, provincial o municipal; el 29% era activo solamente como líderes partidarios a nivel provincial, regional o municipal; mientras que el 21% ocupaba cargos por designación en los ejecutivos nacional o provinciales⁵³.

⁵⁰ Tres categorías son exclusivas para las carreras posteriores a 1995: fallecido, prisión/ fugitivo, desertor (esto es, la persona que se va a otro partido entre 1991 y 1995)

⁵¹ El puesto de líder sindical, particularmente para los peronistas, es para toda intención y propósito, una posición partidaria.

⁵² Además entre 1983 y 1991, de los 108 diputados, 40 (37%) habían sido alguna vez legisladores provinciales.

⁵³ Con algunas excepciones, una posición de liderazgo al interior del partido a nivel municipal o regional no conlleva ningún tipo de salario. Estos puestos, sin embargo, proveen al individuo de una considerable suma

Los 26 legisladores remanentes pueden ser divididos en tres grupos. Primero, seis están en puestos de alto contenido político (5 líderes sindicales y un presidente de la Asociación Empresaria), donde los lazos con el PJ son parte integral de su puesto. Segundo, hay siete que debido a eventos anteriores no pudieron continuar en ningún puesto, fuera electivo, por designación o partidario⁵⁴. Sólo 13 de los 108 diputados, el (12%), salieron realmente por voluntad propia de la escena política. Es más, aún después de haber dejado la política, muchos de estos 13 individuos continuaron en carreras en las cuales su éxito fue ayudado por sus contactos políticos y sus buenas relaciones con sus compañeros miembros del partido⁵⁵.

Más evidencia de la ambición progresiva que tienen muchos diputados de la Cámara es provista por el análisis de las carreras previas (sólo de los políticos del PJ y la UCR) de los senadores nacionales durante el período legislativo 1995-98, o candidatos gubernamentales entre 1991 y 1999, de gobernadores entre 1991 y el año 2000 y de los candidatos para presidente y vicepresidente partidarios más importantes entre 1989 y 1999. El puesto de diputado es claramente usado como un trampolín hacia puestos superiores por un número sustancial de políticos.

De los 59 senadores nacionales por el PJ y la UCR a marzo de 1996, el 36% tenía experiencia previa como diputado nacional (véase el Cuadro 7)⁵⁶. Más de un cuarto (28%) de los senadores del PJ tenían experiencia previa como diputados, mientras que el 50% de

de poder político y además es bastante común para muchos de estos líderes a nivel local el recibir algún tipo de salario por medio de una designación a algún puesto en el Ejecutivo nacional, provincial o municipal o la Legislatura nacional, provincial o municipal.

⁵⁴ Dos son individuos fallecidos, uno está en la cárcel (antes de su encarcelamiento ocupaba un puesto importante en el Poder Ejecutivo Nacional), hay un fugitivo, y hay tres diputados que se fueron a otro partido (los tres continúan siendo activos en política, uno como diputado nacional).

⁵⁵ Pudimos rastrear a algunos de ellos. Dos ejemplos son un ex diputado del PJ por Misiones, que posee un servicio de tintorería industrial que recibe una porción sustancial de sus ingresos de los contratos con las gobernaciones provinciales y municipales, y un ex diputado de la UCR por La Pampa, que es lobbista de una de las compañías telefónicas más importantes de Argentina. De los otros 11 ex diputados, al menos dos (cada uno de los cuales tenía una larga historia en la actividad partidaria y posiciones electivas) no eran activos políticamente, estrictamente debido a su condiciones de salud.

⁵⁶ Estos senadores asumieron entre diciembre de 1989 y diciembre de 1996. Debido a un impasse político entre la legislatura de Catamarca, el candidato a senador del PJ en Catamarca (Ramón Saadi) y el Senado, resultó que Catamarca ha tenido sólo uno de sus tres senadores ocupando la banca desde el 10 de diciembre de 1995.

los senadores de la UCR había ocupado una banca en la Cámara Baja con anterioridad. Más aún, el puesto de diputado nacional era uno de los cargos más comunes ejercidos por los senadores inmediatamente antes de asumir su mandato (véase Cuadro 8). El quince por ciento de los senadores del PJ y el 35% de los de la UCR fueron diputados inmediatamente antes de ser elegidos como senadores. Ninguno de los senadores eran políticos amateur.

Cuadro 7. Porcentaje de Senadores del PJ y la UCR (1995-98) que ocuparon estos cargos durante el período democrático posterior a 1983*

Puesto	TOTAL	PJ	UCR
Diputado Nacional	36	28	50
Ministro Provincial	22	26	15
Legislador Provincial	20	21	20
Intendente	15	18	10
Gobernador	10	10	10
Rama Ejecutiva Nacional (2da línea)	9	8	10
Senador Nacional (un mandato anterior)	9	5	15
Ministro Nacional	8	3	10
Viceregobrador	7	8	5
Rama Ejecutiva Provincial (2da línea)	2	3	0
Concejal Municipal	2	0	5
N° TOTAL DE SENADORES	59	39	20

* Se incluye solamente los cargos detentados con anterioridad a asumir el cargo de senador para su mandato presente.

Cuadro 8. Distribución Porcentual de los Senadores Nacionales del PJ y la UCR (1995-1998) según cargo detentado inmediatamente antes de ser electos *

Puesto Previo	TOTAL	PJ	UCR
Diputado Nacional	22	15	35
Legislador Provincial	14	15	10
Ministro Provincial	12	15	5
Intendente	10	13	5
Presidente de Partido en la Provincia**	9	5	15
Gobernador	9	8	10
Rama Ejecutiva Nacional (2da línea)	7	8	5
Viceregobrador	5	8	0
Senador Nacional (en mandato anterior)	5	3	10
Activista de Partido (2da línea)	3	5	0
Ministro Nacional	3	3	5
Rama Ejecutiva Provincial (2da línea)	2	3	0
N° TOTAL DE SENADORES	59	39	20

* Si no detentaba cargo alguno al momento de la elección, fue utilizado el puesto más reciente, siempre que haya sido detentada dentro de los dos años anteriores a la elección.

** Único cargo detentado. En los casos en los que un presidente de partido detentó un cargo electivo o por designación, ese cargo fue el utilizado.

NOTA: "2da línea" se refiere a los agentes de la rama ejecutiva que no sean miembros del gabinete y a activistas del partido que no sean presidente del partido en la provincia.

El análisis de los gabinetes de las dos presidencias más recientes en Argentina (Carlos Menem 1995-99 y Fernando de la Rúa 2000) provee más evidencia de la naturaleza de los *career paths* en Argentina, en tanto orientados por el partido. Entre 1995 y 1999, el 22% de las 120 personas que detentaron el cargo de Secretario (el puesto inmediatamente inferior al de Ministro) habían ocupado bancas en la Cámara de Diputados o en el Senado antes de unirse al Ejecutivo. De modo similar, de las 18 personas que detentaron el cargo de Ministro o Jefe de Gabinete entre 1995 y 1999, el 28% eran ex legisladores nacionales. Números parecidos están presentes en un informe realizado por la gestión de De la Rúa hacia julio del 2000. El 26% de las 47 personas que tienen cargo de secretarios, fueron diputados o senadores, mientras que el 27% de los 11 ministros y el Jefe de Gabinete fueron legisladores nacionales.

El puesto de diputado ha sido también una plataforma de lanzamiento para candidaturas de gobernadores. De los 128 candidatos competitivos del PJ y la UCR que se postularon para ser gobernadores entre 1991 y 1999, el 39% era legislador nacional al momento de su candidatura⁵⁷.

⁵⁷ Puede observarse un patrón similar entre los cuatro candidatos a gobernador que no son de la UCR, presentados por la Alianza en 1999. Tres eran diputados en funciones mientras que el otro era senador (y ex diputado).

Cuadro 9. Distribución Porcentual de candidatos a gobernador del PJ y la UCR (1991-99) según el cargo detentado al momento de competir por la gobernación *

Puesto	TOTAL	PJ	UCR
Diputado Nacional	28	20	38
Gobernador	20	27	12
Intendente	15	16	14
Senador Nacional	11	17	4
Legislador Provincial	9	1	17
Ministro Provincial	4	6	2
Activista Partidario (2da línea)	4	1	7
Amateur**	4	6	2
Vicepresidente	2	3	0
Pdte. del Partido en la Prov.***	2	0	4
Vicegobernador	1	1	0
Rama Ejecutiva Nacional (2da línea)	1	1	0
Ministro Nacional	1	0	2
N° Total	128	70	58

* Si no detentaban cargo alguno al competir por el cargo, pero sí dentro de los dos años anteriores a la elección, entonces se incluye este último cargo. En provincias en las que los candidatos del PJ y la UCR fueron los dos finalistas mayoritarios en la elección para gobernador, se incluye a ambos candidatos. En las provincias en las que el candidato de cualquiera de estos dos partidos (asumiendo que presentaron candidato) salió tercero o más abajo en la elección, el candidato es incluido sólo si en general se los consideraba viables. En provincias que usaron el voto doble simultáneo en la elección para gobernador, sólo es incluido el candidato partidario que recibió la mayor cantidad de votos (esto es, el ganador por mayoría al interior del partido). Dado que la Capital Federal ha tenido una sola elección de "gobernador", el número de elecciones potencial para el período es: 1991 (23), 1995 (24), y 1999 (23). Se incluye solamente la primera elección de Corrientes en 1991. Las elecciones de Corrientes en 1993 y 1997 incluyen en las categorías de 1995 y 1999 respectivamente.

** Esta categoría incluye a gente sin actividad política partidaria previa en un cargo electivo, partidario, o por designación.

*** Único cargo detentado. En los casos en los que el presidente partidario de la provincia tuvo un cargo electivo o por designación, ese fue el utilizado.

El Cuadro 10 provee información de la experiencia política previa de los 40 miembros del PJ y de la UCR que fueron electos gobernadores entre 1991 y 1999. De las 40 personas, el 40% y el 23% habían sido diputados y senadores respectivamente en algún momento entre 1983 y su elección como gobernador.

Cuadro 10. Porcentaje de los 40 individuos elegidos gobernador por el PJ y la UCR entre 1991 y 1999, que detentaron estos puestos en el período democrático posterior a 1983 *

Puesto	TOTAL	PJ	UCR
Diputado Nacional	40	43	33
Intendente	25	25	25
Senador Nacional	23	29	8
Vicegobernador	10	11	8
Vicepresidente	5	7	0
Gobernador desde 1983**	5	4	8
N° de individuos	40	28	12

* Se incluye a los 40 candidatos del PJ y la UCR que ganaron su elección a gobernador entre 1991 y 1999. Durante este período muchos gobernadores de ambos partidos ganaron más de un mandato en el cargo. A estos individuos se los incluye sólo una vez. Sólo se incluye cargos que tuvieron desde 1983, con anterioridad a la elección como gobernador.

** Al momento de su elección como gobernador en 1991, dos gobernadores habían ocupado ese cargo en forma continua desde 1983. Uno de ellos (Adolfo Rodríguez Saá) ha ocupado el cargo de gobernador en San Luis en forma continua desde 1983, finalizando su mandato actual en 2003.

La importancia del cargo de legislador nacional en el *career path* de los políticos se refleja también entre los candidatos a presidente y vicepresidente en las tres elecciones presidenciales posteriores a 1983⁵⁸.

⁵⁸ De las tres boletas relevantes de 1989, una presentaba como candidato a presidente a un diputado en funciones (Álvaro Alsogaray, de la Alianza del Centro). Dos de los 3 candidatos a vicepresidente eran diputados en funciones (Eduardo Duhalde, del PJ y Alberto Natale, de la Alianza del Centro), mientras que el otro era un ex diputado (Juan Manuel Casella, de la UCR). De las tres boletas presidenciales relevantes de 1995, un candidato presidencial era senador (José Octavio Bordón del Frepaso, quien también había sido diputado) y dos candidatos a vicepresidente (Carlos "Chacho" Álvarez del Frepaso y Antonio María Hernández de la UCR) eran diputados. El otro candidato a vicepresidente (Carlos Ruckauf del PJ) así como uno de los candidatos presidenciales (Horacio Massacessi of the UCR) eran ex diputados. En 1999, los tres candidatos presidenciales más importantes (el de la Alianza, Fernando de la Rúa, el del PJ, Eduardo Duhalde, y el de Acción por la República, Domingo Cavallo) tenían experiencia previa como legisladores nacionales (De la Rúa había ocupado bancas tanto de diputado como de senador, mientras que Duhalde había sido diputado), mientras que Cavallo era diputado al momento de la elección. Dos de los tres candidatos a vicepresidente, por la Alianza y por el PJ, Carlos Álvarez y Ramón Ortega respectivamente, eran legisladores nacionales (el primero diputado y el otro, senador). Entonces, de los nueve candidatos a presidente y vicepresidente más importantes entre 1989 y 1999, seis y ocho respectivamente habían ocupado bancas de legislador nacional. Este número toma mayor significado aún cuando uno considera que los tres candidatos presidenciales restantes no tuvieron ninguna oportunidad de ser legisladores nacionales durante el período posterior a 1983. Desde el comienzo del período democrático iniciado en 1983, ocuparon continuamente cargos que eran claramente superiores al de diputado nacional. Carlos Menem (candidato por el PJ: 1989, 1995) fue gobernador de La Rioja desde 1983 a 1989, y presidente de 1989 a 1999. Eduardo Angeloz (candidato por la UCR: 1989) fue gobernador de Córdoba de 1983 a 1995. Debe notarse que todos los candidatos presidenciales del PJ y la UCR fueron gobernadores (o en el caso de De la Rúa intendente de la Capital Federal, un gobernador en los hechos) en el momento de su candidatura (en el caso de Menem, su primera candidatura). El candidato del tercer partido más competitivo durante este período, José O. Bordón, era un ex gobernador de Mendoza por el período 1987-91.

V. Ausencia de incentivos para desarrollar instituciones legislativas fuertes

Esta sección presenta alguna evidencia sistemática de la falta de incentivos para realizar esfuerzos legislativos e invertir en el desarrollo de instituciones legislativas fuertes en Argentina. En particular, enfocamos en el sistema de comisiones y mostramos que así como no sirve a los legisladores individuales en sus objetivos electorales por medio de servicios a las bases, tampoco permite al Legislativo desarrollar habilidades *informacionales*. Nuestras medidas son las designaciones múltiples que caracterizan la pertenencia a las comisiones y los principales determinantes de la pertenencia y la presidencia en la comisión.

Comisiones permanentes del Congreso Argentino

Como el caso del Congreso de los Estados Unidos, la Cámara de Diputados y el Senado argentinos están divididos en un gran número de comisiones donde se lleva a cabo la mayor parte del trabajo legislativo⁵⁹. La composición de las comisiones del Congreso refleja la proporción de bancas que tienen los distintos partidos en la cámara. Sin embargo, como la última decisión en cuanto a la composición de las comisiones está en manos del líder de la cámara (esto es, el Presidente de la Cámara de Diputados y el Presidente del Senado, respectivamente) cualquiera sea el partido que controle ese puesto, el mismo puede –dentro de ciertos límites- manipular la composición de las comisiones.

La principal unidad organizativa en las cámaras de Diputados y de Senadores en Argentina es el bloque partidario⁶⁰. Cada dos años, luego de la renovación parcial de la cámara, los puestos en las comisiones son repartidos entre los partidos por el presidente de la cámara, *grosso modo* en proporción al porcentaje de bancas que tienen los partidos en la cámara. Al mismo tiempo, basándose en la distribución de fuerzas en la cámara, el presidente también decide (en consulta con los presidentes de los diversos bloques partidarios) qué posiciones de liderazgo al interior de cada comisión (presidente, vicepresidente, secretario) le corresponde a qué partido. Una vez que la distribución ha sido decidida, el liderazgo de

⁵⁹ A diferencia del congreso de los Estados Unidos, el congreso argentino no tiene subcomisiones.

⁶⁰ Todos los partidos con tres o más miembros pueden constituir un bloque con un presidente y cualquier otra autoridad que quieran designar (los directorios del PJ y de la UCR tienen varios otros cargos y miembros).

cada partido determina la manera en que sus posiciones en las comisiones serán asignadas⁶¹.

La pertenencia en las comisiones de la Cámara de Diputados argentina está gobernada por las reglas de la cámara (“Reglamento de la Cámara de Diputados”)⁶². Cuando la democracia fue restaurada en 1983, había 27 comisiones permanentes. Desde entonces fueron creadas 18 nuevas comisiones. En el año 1997 ya existían 40 comisiones permanentes, que se listan a continuación.

1. Asuntos Constitucionales
2. Legislación General
3. Relaciones Exteriores y Culto
4. Presupuesto y Hacienda
5. Educación
6. Ciencia y Tecnología
7. Cultura
8. Justicia
9. Previsión y Seguridad Social
10. Familia, Mujer y Minoridad
11. Tercera Edad
12. Legislación Penal
13. Legislación del Trabajo
14. Defensa
15. Obras Públicas
16. Agricultura y Ganadería
17. Finanzas

⁶¹ Técnicamente, el presidente de la Cámara hace todas las designaciones de las comisiones. Sin embargo, en prácticamente todas las instancias con los partidos de oposición y en la mayoría de las instancias con el partido del presidente de la cámara, este último ha respetado las nominaciones hechas por los líderes de los partidos respectivos.

⁶² A través de los años la regulación de las comisiones ha cambiado en una variedad de formas. Las reformas más superficiales han sido los cambios en los nombres de las comisiones. Más importantes han sido los cambios que crean nuevas comisiones permanentes. Al principio, el número de comisiones permanentes era relativamente bajo. Sólo 5 de ellas, compuestas por 5 miembros cada una existieron entre 1869 y 1871, 6 entre 1872 y 1874, y 9 alrededor de 1878. Durante el siglo XX, el número de comisiones permanentes creció de 14 en 1932 a 26 en 1975 (Molinelli, Palanza y Sin 1999: 365-366) a 45 a septiembre de 2000.

18. Industria
19. Comercio
20. Energía y Combustibles
21. Transporte
22. Economías Regionales
23. Peticiones, Poderes y Reglamento
24. Juicio Político
25. Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano
26. Asuntos Municipales
27. Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios
28. Acción Social y Salud Pública
29. Comunicaciones
30. Vivienda
31. Turismo
32. Economía
33. Minería
34. Drogadicción
35. Población y Recursos Humanos
36. Deportes
37. Derechos Humanos
38. Asuntos Cooperativos y Mutuales
39. Mercosur
40. Análisis y Seguimiento del Cumplimiento de las Normas Tributarias y Previsionales

Además de establecer la estructura general de las comisiones, las reglas también afectan el número de puestos en las comisiones en varios aspectos:

- a) Las reglas establecen límites inferiores para el tamaño de las comisiones: establecen que las comisiones estarán compuestas generalmente por un mínimo de 15 y un máximo de 25 miembros cada una⁶³. Así, como muestra el Cuadro 11, al año 1999 el reglamento de la cámara determinaba un mínimo de 600 y un máximo de 1062 puestos

en las comisiones, distribuidos entre 40 comisiones permanentes, todo para 257 miembros. Durante este período, sin embargo, el número de diputados ha sido bastante estable, incrementándose sólo una vez, en 1991, de 254 a 257 miembros.

Cuadro 11. Mínimo y Máximo de Puestos a ser cubiertos en comisiones de la Cámara de Diputados

Congreso	Comisiones	Nº Mínimo de puestos a ocupar	Nº Máximo de puestos a ocupar
103 (1983-1985)	28	420	762
105 (1985-1987)	28	420	762
107 (1987-1989)	31	465	837
109 (1989-1991)	31	465	837
111 (1991-1993)	33	495	887
113 (1993-1995)	37	555	987
115 (1995-1997)	38	570	1012
117 (1997-1999)	40	600	1062

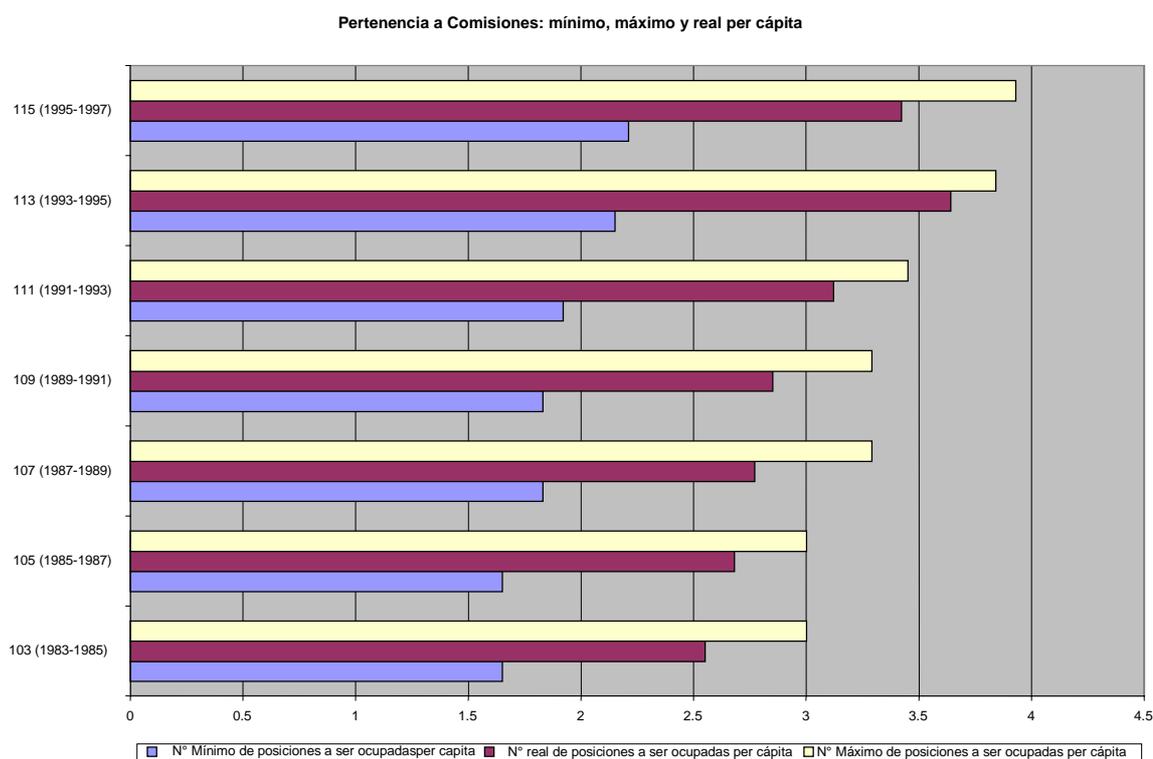
- b) Las reglas otorgan a los partidos representación proporcional en la mayoría de las comisiones⁶⁴. En el período 1983- 1997, el porcentaje de bancas del partido mayoritario ha sido aproximadamente el cuarenta y nueve por ciento, mientras que su porcentaje de puestos en comisiones ha sido un poco más del cincuenta y uno por ciento⁶⁵.
- c) Las reglas no restringen la múltiple asignación. Desde 1983, se ha producido un crecimiento monótonico tanto en la oferta como en la demanda de puestos en las comisiones.

⁶³ Aunque todas las comisiones tiene un requisito mínimo de 15 miembros, hay comisiones con un máximo permitido que asciende a 37 diputados.

⁶⁴ El artículo 105 del reglamento de la Cámara de Diputados (t.o. por resolución 2019/96 del 26/12/96 y actualizado por la Dirección de Información Parlamentaria, a partir del texto ordenado elaborado por el ICAP, con las modificaciones introducidas hasta el 23/3/00), sostiene que “La designación de los Diputados que integrarán las comisiones permanentes o especiales se hará, en lo posible, en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara.”

⁶⁵ Estas proporciones también se mantienen en forma aproximada entre los partidos. En promedio el partido con más bancas tiene 3.22 puestos en comisiones por miembro, mientras que la oposición tiene un promedio de 2.8.

Figura 3



El gran número de asignaciones del 115° Congreso, por ejemplo, requirió que cada miembro ocupara un promedio de 2,21 puestos. Nótese que este es el mínimo número de puestos requeridos per cápita en promedio, para llenar los 570 existentes. Como muestra la Figura 3, no obstante, el diputado argentino promedio decidió estar, sin embargo, en más de una comisión adicional.

Un modelo de pertenencia en comisiones

Ahora analizaremos los principales determinantes de la pertenencia en comisiones. En particular, nuestra teoría implica que los incentivos para la especialización deberían aumentar con la permanencia en la cámara. Para testear esta hipótesis estimamos un modelo de pertenencia en las comisiones. Recolectamos información sobre la pertenencia para el período 1985- 1997 para todos los legisladores que fueron autorizados a estar en comisiones (esto es todos ellos, excepto el presidente de la cámara y los líderes de la mayoría y de la minoría)⁶⁶.

⁶⁶ No incluimos el período legislativo de 1983/1985 porque todos comenzaron sin experiencia.

Para cada legislador computamos el número de comisiones en las que estuvo como NCOM. Estimamos OLS y regresiones Poisson de los determinantes del número de comisiones a las que pertenece un legislador. Las siguientes son las variables independientes:

1. COMC: número de comisiones en la cámara. Esta variable rescata el hecho de que dado el piso de 15 miembros por comisión, al incrementarse el número de puestos en las comisiones, el número de comisiones en las que un legislador debe estar debería también incrementarse (manteniendo el número de legisladores constante). De esta manera, debería haber una relación positiva entre COMM y el número de comisiones a las que pertenece un legislador.
2. TAMP: Tamaño de la delegación del partido. Esta variable nos muestra cuán grande es la delegación de un partido en la cámara. Como se mencionó anteriormente, el partido que tiene la mayoría de las bancas tiende a ocupar más puestos. Se espera que esta variable tenga un coeficiente positivo.
3. ANTIGC: Antigüedad en la cámara. Se espera que los legisladores inexpertos estén menos especializados que los legisladores con más antigüedad. Esta variable debería tener un efecto negativo sobre el número de comisiones en las que participa un legislador.

Cuadro 12. Número de comisiones a las que pertenece un legislador

Variable	Regresión OLS		Regresión de Poisson	
	Coefficiente	Pendiente	Coefficiente	Pendiente
Constante	-1.129		-.292	
COMC	.114***	.114	.038***	.123
TAMP	.007***	.007	.002***	.007
ANTIGC	-.055**	-.055	-.018*	-.059
R Cuadrado Ajustado	0.15		0.32	

Coefficientes no estandarizados * $p \leq .10$; ** $p \leq .05$; *** $p \leq .01$

El Cuadro 12 muestra los resultados de los diferentes modelos. Todos los coeficientes son significativos y tienen el signo esperado. El Cuadro 12 muestra que los legisladores

argentinos no “sustituyen” su participación entre las diferentes comisiones. A medida que se crean nuevas comisiones, los legisladores que desde antes ya pertenecen a una comisión dada, no la dejan para ir a las nuevas, sino que las agregan a las anteriores. Cuando una comisión nueva es creada, el cambio en el número de comisiones a las que un legislador pertenece asciende en casi el 12%. Este número representa 6 números porcentuales más del que se requeriría para llenar 15 puestos. Así, en vez de sustituir entre comisiones, a medida que la “oferta” de nuevos puestos aumenta, los diputados argentinos demandan más puestos de los necesarios para simplemente llenarlas. Esto demuestra que la pertenencia en una comisión tiene un costo muy bajo para los miembros. Pero como tanto el tiempo como el esfuerzo son recursos limitados, cuando un legislador participa en más comisiones, se especializan menos aún en sus tareas.

El Cuadro 12 también muestra que esto no es un fenómeno de los partidos chicos. Aunque los partidos chicos tienen el incentivo para pedirle a sus miembros que participen en múltiples comisiones, para así aumentar su representación en éstas, el Cuadro 13 muestra que cuanto más grande es el partido, mayor es el número de comisiones en las que un legislador va a participar. Finalmente, a medida que los miembros consiguen estar más tiempo en la cámara, reducen el número de comisiones a las que están asignados. De modo que la brevedad de las carreras legislativas limita los incentivos para especializarse.

Jurisdicción de política pública y especialización

Como señala la literatura sobre el Congreso de los Estados Unidos antes mencionada, la diferencia en las preferencias de los legisladores usualmente se ve reflejada en sus deseos respecto a las asignaciones de las comisiones. En este sentido, los legisladores pueden querer especializarse en algunas comisiones y no en otras.

Exploramos esta hipótesis analizando la pertenencia en 13 comisiones diferentes (Acción Social y Salud Pública, Agricultura y Ganadería, Justicia, Energía, Industria, Legislación General -LEGGEN- Legislación del Trabajo, Presupuesto y Hacienda -PRESUP-, Relaciones Exteriores y Culto -RREEC-, Vivienda, Asuntos Municipales -LOCAL-, Defensa, y Previsión y Seguridad Social -SEGSOC-).

Siguiendo a Shepsle (1978), estimamos una regresión *logit* binaria por separado para cada comisión. Las variables dependientes toman el valor 1 si el legislador pertenece a una comisión en particular y 0 en caso contrario. Las variables independientes consisten, primero, en un grupo de variables de “atractivo”. El Cuadro 13 describe las variables que operacionalizan el atractivo. Estos datos han sido construidos de nuestra propia base de datos sobre el Congreso y de los Censos Nacionales de 1980 y 1991. Las variables son, siempre que están disponibles, mediciones de ciertas características de la base electoral y de características personales vinculadas a la jurisdicción de la comisión en cuestión.

Cuadro 13. Variables de Atractivo

Comisión	PROF	REG
SALUD	Médico	% de casas con NBI
AGRIC	Vinculado al Agro	% de fuerza laboral en la agricultura
JUDICIAL	Abogado	
ENERGÍA	Ingeniero	
INDUSTRIA	Vinculado a la Industria	% de fuerza laboral en la industria
LEGGEN	Abogado	
SINDIC	Líder Sindical	Población económicamente activa (en miles)
PRESUP	Economista	
RREEC		% población extranjera
VIVIENDA	Persona de Negocios	% de fuerza laboral en la construcción
LOCAL		% de población urbana
DEFENSA		
SEGSOC	Líder Sindical	Ciudadanos de la tercera edad (en miles)

Las otras variables independientes son aquellas incluidas en el modelo previo: COMC, TAMP, ANTIGC, y también incluimos NCOM como variable independiente. Esto es, queremos saber cuán exclusiva es la pertenencia en una comisión en particular. También, dada la importancia que los líderes partidarios locales tienen sobre las carreras políticas de los legisladores, incluimos una variable que dé cuenta de esto, ALINGOB. Esta variable mide el “vínculo”, no con el electorado de una provincia en particular, sino a su gobernador. Se codifica como 1 para aquellos legisladores provenientes de una provincia gobernada por su propio partido, y 0 si no. El resultado de estas ecuaciones *logit* binarias son presentados en el Cuadro 14. Como se esperaba, son consistentes con los resultados previos, confirmando la hipótesis de falta de especialización.

Cuadro 14. Modelos Logit de Membrecía en Comisiones

Comisión	Constante	COMM	NCOMI S	SIZE	TENURE	PROF	REG	ALINGOB
SALUD	-3.022 (1.033)	.006 (.031)	.004 (.090)	-.0008 (.003)	-.076 (.063)	3.852*** (.225)	-.010 (.010)	.305 (.225)
AGRIC	-1.774 (.845)	-.067* (.026)	.372*** (.073)	-.0004 (.002)	-.067 (.055)	2.619*** (.321)	.024** (.009)	.223 (.187)
JUDICIAL	-7.580 (1.143)	-.003 (.030)	.536*** (.083)	.008* (.003)	.005 (.054)	3.770*** (.396)		-.139 (.206)
ENERGÍA	-2.500 (.783)	-.019 (.245)	.271** (.068)	.001 (.002)	-.006 (.046)	.576 (.379)		-.139 (.175)
INDUSTRIA	-.4.097 (.844)	.003 (.024)	.234** (.068)	-.0008 (.002)	-.043 (.047)	.918* (.286)	.067** (.017)	-.048 (.182)
LEGGEN	-4.566 (.928)	-.016 (.027)	.462*** (.074)	-.001 (.002)	-.007 (.050)	2.343*** (.224)		.080 (.192)
SINDIC	-2.302 (.846)	-.032 (.026)	.091 (.072)	.003 (.002)	.105* (.043)	3.004*** (.582)	.0002*** (.000)	-.293 (.191)
PRESUP	-.845 (.775)	-.097** (.025)	.445*** (.067)	-.001 (.002)	.211*** (.040)	2.529*** (.283)		.319* (.170)
RREEC	-2.223 (.822)	-.051* (.025)	.339*** (.070)	-.0001 (.002)	.163** (.041)		.060 (.041)	.234 (.183)
VIVIENDA	-3.005 (.870)	-.021 (.025)	.287** (.070)	-.0003 (.002)	-.157** (.056)		.116* (.052)	-.696 (.179)
LOCAL	-25.540 (2.338)	.001 (.028)	.282** (.081)	.010** (.003)	-.067 (.052)		.235*** (.021)	-.565 (.226)
DEFENSA	-1.894 (.825)	-.044* (.026)	.218** (.070)	.002 (.002)	.112* (.043)			-.060 (.181)
SEGSOC	-2.557 (.820)	-.021 (.025)	.223** (.071)	-.0002 (.002)	-.077 (.052)	1.536** (.581)	.005** (.001)	.245 (.192)

Número de observaciones: 1623. Coeficientes no estandarizados (error estándar entre paréntesis)

* $p \leq .10$; ** $p \leq .05$; *** $p \leq .01$

La primer cosa para tener en cuenta en el Cuadro 14 es que los coeficientes para la variable que mide el número de comisiones a las que pertenece un legislador son significativas y tienen signo positivo para todas las comisiones excepto Acción Social y Salud Pública y Legislación del Trabajo. Esto muestra en algún sentido cuán exclusiva es la participación de un legislador en una comisión en particular, dada su participación en otras comisiones.

A fin de interpretar este efecto de “exclusividad” adecuadamente, calculamos el cambio esperado en la variable dependiente cuando se produce un aumento de un desvío estándar en NCOM manteniendo a todas las demás variables independientes en su valor promedio⁶⁷. De esta manera estamos en condiciones de hacer comparaciones entre comisiones. De

⁶⁷ Aquí es importante destacar que los parámetros del modelo, como los de cualquier modelo no lineal, no son necesariamente los efectos marginales que estamos acostumbrados a analizar. Para una distribución

hecho, dados los cambios en las probabilidad de que un legislador pertenezca a una comisión en particular, podemos establecer un *ranking* de comisiones que son vistas por sus miembros como más o menos exclusivas.

Cuadro 15. Ranking de Comisiones según Exclusividad de sus miembros

Comisión	La probabilidad de estar en la comisión en carácter de NCOMIS incrementa en un Desvío Estándar
SALUD	0.03
SEGSOC	0.69
SINDIC	1.03
LOCAL	1.24
JUDICIAL	2.16
DEFENSA	2.70
INDUSTRIA	3.05
VIVIENDA	3.64
ENERGÍA	3.68
LEGGEN	4.10
RREEC	4.38
AGRIC	4.48
PRESUP	6.75

Por ejemplo, uno tendería a pensar que pertenecer a una comisión tan importante como Presupuesto y Hacienda sería suficiente como para consumir el tiempo y esfuerzo de un legislador. Sin embargo, como muestran los datos de el Cuadro 15, la probabilidad de que un legislador pertenezca a la comisión de Presupuesto y Hacienda mientras NCOM aumenta, es mayor en relación con otras comisiones. Por otro lado, este cuadro muestra que los miembros de las comisiones de Salud y Seguridad Social tienden a estar más especializados. La probabilidad de pertenecer a esas comisiones a medida que el número de comisiones a las que pertenecen aumenta, es menor. Este *ranking* puede sugerir que en las comisiones donde los legisladores pueden ejercer más influencia en políticas son más exclusivas. Aunque, esto es simplemente una hipótesis a ser testeada en futuros trabajos⁶⁸.

Otro dato interesante mostrado en el Cuadro 14 es que el efecto que tiene la antigüedad en la pertenencia varía entre comisiones. El coeficiente de ANTIGC resulta ser positivo y

logarítmica, como la que estamos estimando, $\partial E [y | x] / \partial x = \Lambda(\beta'x) [1-\Lambda(\beta'x)]\beta$ donde $\Lambda(\beta'x)$ es la probabilidad de que un legislador pertenezca a una comisión en particular, $e^{\beta'x}/1+ e^{\beta'x}$.

⁶⁸ Por ejemplo, puede presentarse una hipótesis alternativa. Lo que este *ranking* puede mostrar es el valor de opción que tiene un legislador, en el sentido que mientras puedan anotarse en todas las comisiones que deseen, usarán esa prerrogativa para estar en la comisión que pueda proveerles beneficios en el futuro. De

significativo en LABOR, PRESUP, RREEC y DEFENSA. Mientras que en VIVIENDA este coeficiente era significativo pero negativo. Lo anterior significa que lleva más experiencia pertenecer a comisiones de alta exposición como Presupuesto y Hacienda o Relaciones Exteriores y Culto. Cuando observamos los efectos marginales (calculados como el cambio esperado en la variable dependiente cuando se produce el aumento en un desvío estándar en ANTIGC en los valores de las medias de todas las variables independientes) vemos que la antigüedad es más importante en el caso de la comisión de Presupuesto y Hacienda, y luego en orden decreciente respectivamente para las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto, Defensa, Legislación del Trabajo y Justicia.

En el Cuadro 14, los coeficientes de la variable que mide la base electoral tienen el signo esperado y son significativos en seis de las ocho ecuaciones. En este caso, dos cosas merecen ser mencionadas. Primero, que Asuntos Municipales y Legislación del Trabajo *rankean* mejor que Vivienda y Previsión y Seguridad Social. Esto significa que al aumentar el porcentaje de población urbana en un desvío estándar, el cambio en la probabilidad de que el legislador pertenezca a esa comisión es mayor que el cambio en la probabilidad de que el legislador pertenezca a la comisión al aumentar la proporción de ciudadanos de tercera edad en la misma forma. Sin embargo, en general, estas probabilidades son bastante bajas, excepto en el caso de la comisión de Asuntos Municipales. El cambio medio, tomando todas las comisiones, es sólo 1.67%.

Es interesante también observar qué sucede con los antecedentes profesionales de los legisladores. En el Cuadro 14, ocho de nueve coeficientes estimados son positivos y significativos. Para testear cuán importante es el antecedente profesional para cada comisión podemos volver a observar los efectos marginales⁶⁹.

cualquier forma, aún si utilizan la pertenencia en las comisiones de esa forma, la falta de especialización se mantiene.

⁶⁹ En este caso los calculamos como $\text{Prob}[Y=1|x^*, \text{PROF}=1] - \text{Prob}[Y=1|x^*, \text{PROF}=0]$, donde x^* denota la media de todas las otras variables del modelo.

Cuadro 16. Efectos marginales de PROF

Comisión	Efecto Marginal
SALUD	0.635269005
LABOR	0.573483905
PRESUP	0.473930712
AGRIC	0.456001556
JUDICIAL	0.188045707
LEGEN	0.177229693
INDUSTRIA	0.11276803
ENERGÍA	0.064866911
SEGSOC	0.03658406

El Cuadro 16 muestra los efectos marginales de los antecedentes profesionales para cada comisión. Nótese que, por ejemplo, el cambio en la probabilidad de que un legislador sea miembro de la comisión de Acción Social y Salud Pública si éste es médico es de más del sesenta por ciento. Mientras que para la comisión de Legislación del Trabajo, si es líder sindical, la probabilidad es del 57%. Por otro lado, el cambio en la probabilidad de que un líder sindical pertenezca a la comisión de Previsión y Seguridad Social es mucho menor, sólo 3,6%. En general, ser economista se vuelve importante para ser miembro de la comisión de Presupuesto y Hacienda, tener antecedentes vinculados a las actividades agrarias para ser miembro de la comisión de agricultura y ganadería, etc.

Los antecedentes profesionales son el predictor más significativo de la pertenencia en las comisiones. Esto puede ser interpretado de la siguiente forma: el efecto del antecedente profesional puede mostrar un interés individual del legislador en pertenecer a una determinada comisión, pero no necesariamente de acuerdo con su base electoral. Puede significar también que la legislatura está explotando las ventajas informacionales que tiene este legislador (Krehbiel 1991). Pero nótese que aún cuando los legisladores tienden a pertenecer a aquellas comisiones más afines a sus antecedentes personales, ellos no lo hacen con exclusividad, en tanto pertenecen a varias comisiones al mismo tiempo.

Finalmente vale notar que los coeficientes para ALINGOB, la lealtad al líder partidario local, no son estadísticamente significativas en 12 de las 13 ecuaciones. La pregunta es *por qué*. La explicación es muy simple y es coherente con nuestra teoría. La razón reside en la falta de restricciones para pertenecer a una comisión particular. Esto torna las asignaciones

a comisiones en un recurso devaluado, por el cual no vale la pena pelear⁷⁰.

Como Shepsle (1978) señala, la inflación de los puestos de las comisiones disipa el valor dotado al recurso. El “recurso fuerte” no obstante, son las presidencias de las comisiones. Aquí es donde la lealtad al partido importa. Y, en el caso argentino, la lealtad al liderazgo del partido significa lealtad al jefe partidario provincial y cuando el partido ocupa el gobierno provincial, al gobernador.

Presidencias de las Comisiones

En contraste con las asignaciones a los puestos de las comisiones (que son realizados bajo estricta proporcionalidad), las presidencias de las comisiones son repartidas casi exclusivamente dentro del partido que tiene más bancas en la cámara. Como muestra el Cuadro 17, este partido obtiene casi el ochenta por ciento de las presidencias disponibles. Aún cuando esto difiere bastante de la proporcionalidad, es también diferente al caso de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, donde el partido que tiene la mayoría de las bancas designa todos las presidencias de las comisiones.

Cuadro 17. Presidencias de Comisiones y Proporciones Partidarias

Congreso	Proporción de la Mayoría en la Cámara	Proporción de la Mayoría en Presidencias de Comisiones	N
103 (1983-1985)	0.512	0.750	28
105 (1985-1987)	0.508	0.786	28
107 (1987-1989)	0.488	0.548	31
109 (1989-1991)	0.470	0.774	31
111 (1991-1993)	0.457	0.788	33
113 (1993-1995)	0.498	0.757	37
115 (1995-1997)	0.512	0.789	38

Tomando en consideración que no hay reconocimiento formal o informal de la antigüedad a estos fines y que no todas las presidencias van a ser distribuidas al interior del partido mayoritario, la lealtad partidaria es clave para obtener una designación a la presidencia de una comisión.

⁷⁰ Nótese que en la única comisión donde ALINGOB es significativa es en la comisión de Presupuesto y Hacienda.

Hemos estimado una regresión logit binaria de las presidencias de las comisiones. Aquí la variable dependiente es PRESI. Esta variable toma el valor 1 si un legislador ocupa la presidencia de la comisión y 0 si no es así. Las variables dependientes son ALINGOB, ANTIGC (antigüedad en la cámara), ANTIGPC (antigüedad en la presidencia de la comisión), COMC (el número de presidencias de comisión disponibles), MAGN (la magnitud del distrito) y MAYOR. Esta última variable toma el valor 1 si un legislador pertenece a un partido que tiene la mayor cantidad de bancas, 0 si no. Nuestra muestra consiste de todos los legisladores elegibles para ocupar las presidencias de las comisiones (todos excepto los que ocupan la presidencia de la cámara, los líderes de mayoría y minoría, y aquellos que son autoridades dentro de los bloques de su partido).

Cuadro 18. Determinantes de Presidencias de Comisiones

<u>Variables Explicativas</u>	
Constante	-4.530 (.818)
ALINGOB	.336* (.193)
MAGN	.002 (.003)
MAYOR	.868** (.205)
ANTIGC	.246*** (.042)
ANTIGPC	1.889*** (.228)
COMC	.040 (.024)
N	1367
Coeficientes no estandarizados (Error Estándar entre paréntesis)	
* p≤ .10 ; ** p≤ .05 ; *** p≤ .01	

En el Cuadro 18 los coeficientes de todas las variables tienen el signo predicho (son positivas) y son significativas con la excepción de COMC Y MAGN. En particular ALINGOB es positiva y significativa, de manera que si el legislador tiene el apoyo del gobernador, la probabilidad de ser designado a la presidencia de una comisión aumenta. Nótese también que la permanencia, tanto en la cámara y como en la presidencia de la comisión, aumenta la probabilidad de ocupar la presidencia de la comisión.

Cuadro 19. Efectos Marginales para Presidencias de Comisiones

Comisiones	Efectos Marginales
ALINGOB	0.038880651
MAGN	0.007967874
MAYOR	0.05806909
ANTIGC	0.061574262
ANTIGPC	0.264368203
COMC	0.017843224

El Cuadro 19 presenta los efectos marginales (calculados de la misma forma que se explicara más arriba). La antigüedad en la presidencia de la comisión parece ser el determinante más determinante, seguido por la “antigüedad en la cámara” y “ser del partido de la mayoría”. Como se predijo, el efecto de ALINGOB es parecido al de MAYOR.

En síntesis, esta sección muestra cómo la organización interna de la Cámara de Diputados argentina refleja los particulares incentivos electorales que enfrentan los legisladores. En lugar de desarrollar instituciones que les provean de experiencia en áreas de políticas públicas y que les ayude a la hora de reclamar reconocimiento de sus votantes, los legisladores del Congreso argentino se comportan de manera muy parecida a como se comportaban los legisladores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos un siglo atrás.

VI. Conclusiones

El trabajo ha mostrado la importancia que tienen las reglas del sistema electoral para comprender el comportamiento de los legisladores, tanto en su propia persecución de felicidad como en el desarrollo institucional del Congreso. Al alejar los incentivos electorales de los legisladores de los votantes y acercarlos a los intereses del líder partidario provincial, las reglas electorales argentinas han creado un Congreso amateur, que no tiene experiencia ni incentivos para iniciar legislación influyente o para controlar a la administración pública. Por el contrario, el Congreso opera como un mero actor de veto, frenando propuestas de la administración, que dada la capacidad –aún así limitada- de esta última de realizar movidas unilaterales, elimina más aún los incentivos de los legisladores de invertir en capacidades legislativas.

De esta manera, para convertir legisladores *amateurs* en legisladores *profesionales* se requiere la modificación de las leyes electorales. Esto último, no obstante, implica minar el poder de los líderes partidarios provinciales, quienes a su vez controlan el futuro de los legisladores actuales y proveen apoyo legislativo al presidente⁷¹. Así, aún cuando los legisladores actuales podrían intentar, con el apoyo del presidente, cambiar las leyes electorales de manera de reducir el poder de los líderes partidarios provinciales e incrementar su propia permanencia en el Congreso, esto involucraría un juego de azar en el que sólo se involucrarían legisladores disconformes.⁷²

Apéndice 1

Los resultados presentados en los Cuadros 12-16 fueron estimados utilizando una muestra que consiste de todos los legisladores elegidos para su incorporación a la Cámara de Diputados entre 1985 y 1997. Hemos descartado a los legisladores que se incorporaron durante el transcurso de los períodos legislativos para reemplazar a un legislador que hubiera renunciado, fallecido, etc. Asimismo, no hemos incluido en la muestra a aquellos legisladores que de acuerdo al reglamento de la cámara no pueden pertenecer a comisiones. Estos son el Presidente de la Cámara y los líderes de mayoría y minoría. De esta manera, la muestra contiene 1623 observaciones.

⁷¹ En los Estados Unidos, las iniciativas de los ciudadanos fueron fundamentales en el proceso que llevó a la adopción universal de primarias (internas) directas. Sin embargo, el mecanismo de la iniciativa ciudadana tal como existe en los Estados Unidos (donde los ciudadanos pueden iniciar leyes por fuera del sistema político, introduciendo los proyectos en las boletas electorales para ser votados por la ciudadanía) no existe en la Argentina.

⁷² Llegara a fallar esta apuesta, las represalias no se harían esperar, acortando la carrera política de quienes apoyaron la movida.

Estadísticos Descriptivos

Variable	Media	Desv.Estándar	Sesgo	Curt.	Mínimo	Máximo	Casos
COMC	32.2458	3.6981	0.4	1.7	28.0000	38.0000	1623
NCOM	3.1608	1.2981	0.1	3.3	0.0000	8.0000	1623
TAMP	95.5823	38.3487	-1.3	3.6	1.0000	131.0000	1623
ANTIGC	1.4640	1.8477	1.6	6.1	0.0000	12.0000	1623
MEDICIN	0.0850	0.2790	3.0	9.8	0.0000	1.0000	1623
UBN	25.3557	10.7440	0.5	2.4	7.4000	46.8000	1623
ALINGOB	0.4824	0.4998	0.1	1.0	0.0000	1.0000	1623
AGRIC	0.0296	0.1695	5.6	31.8	0.0000	1.0000	1623
P.AGRIC	13.1282	9.0700	0.8	3.2	1.0000	37.6000	1623
INDUSTR	0.0499	0.2178	4.1	18.1	0.0000	1.0000	1623
P.INDUS	16.8852	4.9425	-0.3	2.0	6.9000	24.0000	1623
SINDIC	0.0086	0.0925	10.6	113.9	0.0000	1.0000	1623
AEP	1748.0255	1967.7576	0.9	1.9	30.6870	4852.0508	1623
EXTERIO	2.2317	1.9429	1.1	3.5	0.2000	6.9000	1623
P.VIVIEN	6.7908	1.6334	-0.5	4.9	3.0000	12.1000	1623
P.LOCAL	86.8718	9.0700	-0.8	3.2	62.4000	99.0000	1623
ANTIGS	428.3197	469.6387	0.7	1.8	1.3260	1150.6180	1623
ABOGAD	0.3771	0.4848	0.5	1.3	0.0000	1.0000	1623
ECONOMI	0.0394	0.1947	4.7	23.4	0.0000	1.0000	1623

Los resultados presentados en los Cuadros 18 y 19 fueron estimados utilizando una muestra que consiste de todos los legisladores elegidos para su incorporación a la Cámara de Diputados entre 1985 y 1997. Hemos descartado a los legisladores que se incorporaron durante el transcurso de los períodos legislativos para reemplazar a un legislador que hubiera renunciado, fallecido, etc. Asimismo, no hemos incluido en la muestra a aquellos legisladores que de acuerdo al reglamento de la cámara no pueden pertenecer a comisiones. Estos son el Presidente de la Cámara y los líderes de mayoría y minoría. También hemos descartado a los legisladores que de acuerdo a las prácticas y costumbres de la Cámara, no pueden ocupar las presidencias de las comisiones. Esto incluye a los legisladores que ocupan puestos de autoridad dentro de sus bloques partidarios. De esta manera, la muestra contiene 1367 observaciones.

Estadísticos Descriptivos

Variable	Media	Desv.Estándar	Sesgo	Curt.	Mínimo	Máximo	Casos
PRESI	0.1587	0.3656	1.9	4.5	0.0000	1.0000	1367
ALINGOB	0.4909	0.5001	0.0	1.0	0.0000	1.0000	1367
MAGN	28.0424	26.9478	0.8	1.8	2.0000	70.0000	1367
MAYOR	0.5443	0.4982	-0.2	1.0	0.0000	1.0000	1367
ANTIGC	1.4031	1.8480	1.7	6.3	0.0000	12.0000	1367
ANTIGPC	0.1624	0.7729	5.7	40.1	0.0000	8.0000	1367
COMC	32.2926	3.6752	0.4	1.7	28.0000	38.0000	1367

Referencias

- Ansolabehere, Steven, David Brady y Morris Fiorina. 1992. "The Marginals Never Vanished?" *British Journal of Political Science*, 22: 121-138.
- Argento, Analía, y Ana Gerschenson. 1999. *Quién es Quién en la Política Argentina*. Buenos Aires: Libros Perfil.
- Baron, David P. 1996. *Business and its Environment*. New Jersey: Prentice Hall.
- Cain, Bruce, John Ferejohn, y Morris Fiorina. 1987. *The Personal Vote*. Cambridge: Harvard University Press.
- Calvert, Randall, Mark Moran y Barry Weingast. 1987. "Congressional Influence Over Policy Making" en Terry Sullivan y Matthew McCubbins (comps.) *Theories of Congress: The New Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cantón, Darío. 1966. *El Parlamento Argentino en épocas de cambio: 1890, 1916 y 1946*. Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Carey, John y Matthew Soberg Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas" *Electoral Studies*, Vol. 14, No. 4: 417-439.
- Cowhey, Peter F., y Mathew McCubbins. 1995. *Structure and Policy in Japan and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cox, Gary y Mathew McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W., y Frances Rosenbluth. N.d. "Factional Competition for the Party Endorsement: The Case of Japan's Liberal Democratic Party" *British Journal of Political Science*, en prensa.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins. 1999.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones, y María Inés Tula. 2000. "Argentine Political Parties and Their Candidate Nomination Procedures: 1983-1999." Presentado en el XXII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami, FL, Marzo 16-18.
- Fearon, James D. "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance" en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes, (comps.) *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Fenno, Richard F. 1972. "If, As Ralph Nader Says, Congress Is 'The Broken Branch', How Come We Love Our Congressmen So Much?" en *The Role of Congress: A Study of the Legislative Branch*. Boston: Time Inc.
- Ferejohn, John. 1986. "Incumbent Performance and Electoral Control" *Public Choice*, 50: 5-25.
- Ferejohn, John. 1999. "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability" en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes, (comps.) *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.

- Ferejohn, John y Charles Shipan. 1990. "Congressional Influence on Bureaucracy" *Journal of Law, Economics and Organization* 6: 1-20.
- Ferreira Rubio, Delia y Mateo Goretti. 1998. "When the President Governs Alone: The Decretazo in Argentina 1989-93" en John Carey y Matthew Shugart (comps.) *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press.
- Fiorina, Morris P. 1996. *Divided Government*. Boston: Allyn and Bacon.
- Jones, Mark P. 2001. "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Chamber of Deputies." En Scott Morgenstern y Benito Nacif, (comps.), *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press. En prensa.
- Jones, Mark P. 2000. "Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget," en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins, (comps.), *Institutional Structure and Policy Outcomes: A Study of Presidential Democracies*. New York: Cambridge University Press. (Forthcoming).
- Jones, Mark P. 1997. "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995." En Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Kernell, Samuel. 1977. "Toward Understanding 19th Century Congressional Careers: Ambition, Competition, and Rotation" *American Journal of Political Science*, 31 (4): 669-693.
- Krehibel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Levitsky, Steven. 2000. "An Organized Disorganization: Informal Structures and the Persistence of Mass Organization in Argentine Peronism" Presentado en el XXII Congreso internacional de la Latin American Studies Association, Miami, FL, March 16-18.
- Londregan, John y James Snyder. 1994. "Comparing Committee and Floor Preferences" *Legislative Studies Quarterly* 19: 233-66.
- Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart 1997. "Conclusion: Presidentialism and the Party System." en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale Univeristy Press.
- McCubbins, Noll y Weingast. 1989. "Structure and Process, Politics and Policy" *Virginia Law Review* 75"431-482.
- Moe, Terry. 1987. "An Assessment of the Positive Theory of Congressional Dominance" *Legislative Studies Quarterly* 12: 475-520.
- Molinelli, N. Guillermo. 1991. *Clase Política y Reforma Electoral*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Molinelli, Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin. 1999. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*, Buenos Aires, CEDI/Fundación Gobierno y Sociedad, Editorial Temas.
- Ornstein, Norman J., Thomas E. Mann y Michael J. Malbin. 1998. *Vital Statistics on Congress 1997-1998*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Panosyan, Monica y Matteo Goretti. 1986. "El personal parlamentario en frente a un contexto político cambiante. El caso Argentino 1832-1984" en *Dos Ensayos de Ciencia Política*, Premio Coca Cola.
- Polsby, Nelson W. 1968. "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives" *American Political Science Review*, Vol. 62 (1).
- Price, H. Douglas. 1975. "Congress and the Evolution of Legislative 'Professionalism'" en Norman Ornstein, ed., *Congress in Change*. New York: Praeger.
- Przeworski, Adam, Bernard Manin y Susan Stokes, (comps.) 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Schlesinger, Joseph A. 1966. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Schwartz, Edward P., Pablo Spiller, y Santiago Urbiztondo. 1994. "A Positive Theory of Legislative Intent" *Law and Contemporary Problems*, Vol. 57, No. 1.
- Shepsle, Kenneth A. 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Shepsle, Kenneth A. Y Barry Weingast. 1995. *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Shugart, Matthew Soberg, y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinatra, Mauricio, y Mónica Veléz. 1994. *Quorum: Perfil de los Legisladores*. Buenos Aires: Grupo de Comunicación.
- Smith, Peter H. 1974. *Argentina and the Failure of Democracy: Conflict Among Political Elites 1904-55*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Spiller, Pablo y Santiago Urbiztondo. 1994. "Political Appointees vs. Career Civil Servants: A Multiple-Principals Theory of Political Institutions" *European Journal of Political Economy*, Vol. 10.
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi. 2000. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Approach with Applications to Argentina" Presented at the III International Society for New Institutional Economics Annual Conference, Tubingen, Germany, September 22-24.
- Veléz, Mónica. 1997. *Quorum: Perfil de los Legisladores II*. Buenos Aires: Proyecto Quorum.
- Vidal, Armando. 1997. "Los de mayor producción legislativa fueron marginados" en *Clarín*, Sunday September 21.

Weingast, Barry R. y Mark Moran. 1983. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control" *Journal of Political Economy* 91: 765-800.

Weingast, Barry R. y William J. Marshall. 1988. "The Industrial Organization of Congress: or, Why Legislatures, like Firms, are not organized as Markets" *Journal of Political Economy*, 96 (1).