



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

XX Promoción

**La especialización legislativa: análisis sobre los factores que influyen en la  
integración de las comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina  
(2000-2019)**

Agustina De Luca - DNI 35.969.511

Buenos Aires, 21 de octubre de 2020

Director: Ernesto Calvo

## Índice

|   |    |
|---|----|
| Agradecimientos   | 2  |
| Introducción  | 3  |
| Capítulo 1: Marco Teórico   | 6  |
| Capítulo 2: Estado del Arte   | 12 |
| 2.1. Distribución política y asignación de comisiones   |    |
| 2.2. Carreras políticas y su relación con las provincias  |    |
| 2.3. La feminización de las comisiones  |    |
| Capítulo 3: La división del Congreso en comisiones asesoras y su proceso de asignación                  | 19 |
| Capítulo 4: Las comisiones entre 2000 y 2019: análisis sobre los factores influyentes en su composición | 25 |
| Conclusiones  | 37 |
| Bibliografía  | 41 |
| Anexo 1 – Base de datos y códigos de análisis   | 46 |

## **Agradecimientos**

La redacción de esta tesis comenzó mucho antes de incluso saber la pregunta de investigación o las hipótesis a plantear. Tengo que agradecer en primer lugar a Lara Goyburu, quien me ayudó a pensar cómo encuadrar la temática y posibles problemas a plantear cuando recién comenzaba la cursada de la Maestría. Facundo Cruz y Paula Clerici, junto a Lara, hicieron lo propio al refinar los proyectos de tesis en los Talleres de Tesis I y II durante la cursada, afinando cuestiones de estilo y de fondo. Paula incluso mucho más allá luego de la cursada, en recomendar autores para inspirar y citar, y en comentar un primer borrador de esta Tesis que poco (o nada) se parece al producto final. Así que muchas gracias por su buena predisposición y colaboración en las primeras etapas para que este documento vaya tomando forma.

Ernesto Calvo ayudó mucho más de lo que cualquiera pudiera pedir a su Director de tesis. Desde pensar el problema y quitarme sesgos normativos sobre el funcionamiento parlamentario (al menos temporalmente), hasta la dedicación de numerosas horas por videollamada para encauzar las ideas sueltas, delimitar el marco teórico y estructurar las diversas etapas de redacción. Además, sin él no serían posibles los hallazgos del Capítulo 4, dado que me ayudó en la limpieza de la base de datos y realizó el posterior análisis en Stata. Infinitas gracias a Ernesto, un hombre que no sólo es de los que más saben sobre el Congreso argentino, sino que a su vez es extremadamente humilde y solidario con quienes apenas nos adentramos en la aventura de la escritura académica.

Debo agradecer a María Baron y Noel Alonso Murray, fundadoras y directoras de la Fundación Directorio Legislativo, la organización en donde trabajé casi ocho años, que me formó personal y profesionalmente, y donde aprendí todo lo que sé sobre el Congreso argentino. Con ellas debatimos largo y tendido sobre el Poder Legislativo, los legisladores, el fortalecimiento institucional y el funcionamiento de las comisiones en su rol clave en el proceso parlamentario. Gracias a su pragmatismo e insistencia en “perseguir” legisladores para la publicación bianual del Directorio Legislativo es que hoy puedo hacer este análisis con la única base existente de estas características sobre el Congreso nacional.

Gracias también a todos a quienes entrevisté para el desarrollo de esta Tesis, cuyos aportes sirvieron no sólo de evidencia sino para delimitar el alcance del análisis aquí presentado.

Por último, me queda agradecer a Marcelo Leiras, quien revisó una versión preliminar de esta Tesis y realizó valiosos aportes para refinarla; y mis compañeros de cursada de la Maestría con quienes compartimos frustraciones y alegrías durante todo el proceso, y con quienes también intercambié ideas sobre lo que planteo aquí y que ayudaron a delimitar ciertos aspectos.

## **Introducción**

La Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) es un cuerpo colegiado compuesto por 257 representantes que provienen de las 23 provincias del país y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada dos años, legisladores recientemente electos solicitan a sus jefes de bloque integrar ciertas comisiones: algunos lo lograrán y otros no.

Las comisiones legislativas constituyen grupos de trabajo, cuyo objetivo es dividir temáticamente al cuerpo legislativo para que pueda trabajar de forma más eficiente y debata en profundidad los distintos temas que debe atender. Cada una de las 45 que componen la HCDN posee atribuciones particulares que el Reglamento les otorga, indicando qué temáticas puede debatir. A su vez, cada una de ellas cuenta con Presidente, un Vicepresidente, Secretarios y vocales (miembros).

El Reglamento indica cantidades mínimas y máximas de legisladores que pueden integrar cada comisión, así como también que la composición de cada comisión debe reflejar la distribución político-partidaria de la totalidad de cada cámara. Es decir, que aquellos bloques con mayor cantidad de miembros deben poseer a su vez mayores integrantes dentro de las comisiones. Existe a su vez una regla no escrita entre legisladores, que se mantiene a lo largo del tiempo, que indica que aquellas comisiones “más importantes” deben ser presididas por el oficialismo de turno por ser de trascendencia crucial para la agenda del Ejecutivo.

El Congreso Argentino posee una tasa de aprobación legislativa de menos del 1%: en un análisis realizado por Ernesto Calvo (2013), tan sólo el 11% de los proyectos de ley presentados anualmente en la Cámara de Diputados (aproximadamente 3000) logran un dictamen mayoritario de comisión, de los cuales sólo el 38% son considerados para ingresar al plan de Labor Parlamentaria. Finalmente, tan sólo el 4.2% (Calvo, 2017) son aprobados por el plenario.

Esto demuestra que la gran mayoría de los proyectos no logran su tratamiento dentro de las comisiones – es decir, son *cajoneados*.

Conocer el proceso de asignación y quiénes integran esas comisiones, claves para el tratamiento o bloqueo de proyectos, resulta interesante para analizar las dinámicas legislativas que influyen en la construcción de políticas públicas en el país. A pesar de que existen vastos estudios sobre el Congreso argentino, se cuenta con muy poca información sobre cuáles son los factores que influyen en la selección de un legislador por sobre otro para integrar (u ocupar un cargo jerárquico en) una comisión: si es su trayectoria política, cercanía con el líder partidario, posición en la lista electoral, género, profesión, antigüedad como legislador o provincia de procedencia, por mencionar algunos factores.

La presente tesis constituye, por lo tanto, un nuevo aporte a la literatura sobre el Congreso argentino, y la Cámara de Diputados en particular. Partiendo de la teoría organizacional (o informativa) de los cuerpos legislativos, argumento que la HCDN es una forma más de organización, en donde las diversas comisiones legislativas poseen miembros especializados en la temática que deben tratar en cada una de ellas, lo cual a su vez maximiza la eficiencia del cuerpo como un todo a través de la diferenciación funcional.

Por lo tanto, mi pregunta de investigación es: **¿cuáles son los factores que influyen, y en qué medida, en la probabilidad de integrar una comisión legislativa para los Diputados Nacionales argentinos que ocuparon sus cargos entre 1999 y 2019?.** En base a la literatura revisada y experiencia práctica propia, planteo las siguientes hipótesis:

**Hipótesis 1: Aquéllas comisiones consideradas más importantes para el trabajo legislativo presentan una alta especialización entre sus miembros y son integradas por legisladores con marcada antigüedad legislativa y que han ocupado posiciones principales en la lista electoral.**

Basándome en el índice de importancia de comisiones de Calvo (2017), analizo la profesión, antigüedad legislativa y posición en la lista electoral de cada legislador para observar si por ser consideradas comisiones más importantes para el trabajo legislativo, presentan miembros con mayor experiencia y especialización en la materia. A su vez, espero encontrar lo contrario para

las comisiones consideradas más *residuales*: no se espera ninguna profesión predominante entre sus miembros, legisladores relativamente *nuevos* y posiciones bajas en la lista electoral.

**Hipótesis 2: Aquéllas comisiones que abordan temas que afectan a cierta región del país en particular, tienen más propensión en ser integradas por legisladores que fueron electos por ciudadanos de las provincias de esas regiones.**

Existen ciertas comisiones con intereses regionales muy marcados, en las cuales espero que haya una mayor cantidad de legisladores provenientes de provincias de esos lugares, dada la representación de ciudadanos afectados por esos temas y/o su propia especialización profesional. Además, dado el interés de los legisladores en ocupar un cargo ejecutivo en su provincia de procedencia (sobre lo que me explayaré en el Capítulo 2), tendrán más propensión a presentar legislación y resaltar entre sus pares sobre temas que afectan a la provincia y ciudadanos que buscan gobernar en un futuro.

**Hipótesis 3: Aquéllas comisiones que trabajan temas que tradicionalmente se han asociado a tareas femeninas presentan una alta tasa de feminización.**

Por último, aquí analizo todas las comisiones legislativas y la cantidad de mujeres que las integraron en el período seleccionado. Espero encontrar que las comisiones dedicadas a legislar sobre cuestiones de familia, género, niñez o tareas de cuidado a adultos mayores o personas con discapacidad posean una mayor tasa de feminización que las otras, en línea con lo que la literatura al respecto sugiere. A su vez, mostraré cómo las comisiones más importantes para el trabajo legislativo presentan una mayor tasa de masculinidad.

Para analizar los aspectos antes descritos, tomaré los últimos 20 años de la composición de la HCDN, del 10 de diciembre de 1999 al 9 de diciembre de 2019. Se seleccionaron estos años en primer lugar para considerar varios períodos legislativos en los cuales la correlación de fuerzas interna difirió (algunos sin mayoría por parte del oficialismo, otros con una mayoría abrumadora), y los presidentes de la cámara fueron también de distintos partidos políticos. Esto permite analizar distintos escenarios y evaluar si existe variación intertemporal en las unidades de análisis. En segundo lugar, seleccionar un amplio período de tiempo permite conocer una

gran cantidad de legisladores (dada la baja tasa de reelección legislativa de nuestro Congreso<sup>1</sup>), y 10 composiciones distintas de cada comisión. Por último, se seleccionaron esos años porque se encuentran en la única base de datos existente con información detallada sobre todos los aspectos que busco analizar, construida por la Fundación Directorio Legislativo (DL)<sup>2</sup>.

Además de la revisión bibliográfica y literatura existente, el desarrollo de esta tesis presenta un método mixto: por un lado, se realizaron entrevistas en profundidad a asesores legislativos y secretarios parlamentarios de bloques de diversos tamaños de la Cámara de Diputados y otros del Senado Nacional. Estos encuentros permitieron obtener información sobre los factores que se tienen en cuenta al momento de integrar o designar puestos en las comisiones legislativas y determinaron la estructura de las hipótesis que aquí se plantean. Por el otro, se utilizó el método estadístico para analizar la base de datos antes citada y poder refutar las hipótesis.

Los capítulos se estructuran de la siguiente manera: en el Capítulo 1 presento el Marco Teórico, describiendo las diversas teorías de análisis de los Congresos, y en particular el modelo informacional, sobre el cual baso mi análisis. En el Capítulo 2 presento el Estado del Arte, recapitulando los diversos estudios existentes sobre el Congreso argentino y en particular aquéllos sobre asignación de comisiones, trayectoria política y organización legislativa. En el Capítulo 3 describo brevemente como es el proceso de asignación de comisiones en la HCDN y los diversos factores presentados por los entrevistados que influyen a la hora de determinar qué legislador integrará cada una de ellas. En el Capítulo 4 presento el análisis de la base de datos, contrastando los resultados con las diversas hipótesis planteadas. Y finalmente, en las Conclusiones resumo los principales hallazgos del estudio y posibles próximos pasos para un estudio más pormenorizado en la materia.

### **Capítulo 1: Marco teórico**

Las comisiones legislativas son una de las características internas fundamentales para distinguir a una legislatura de otra (Oñate y Ortega, 2019). Permiten resolver problemas de acción

---

<sup>1</sup> La tasa de reelección legislativa en Argentina es cercana al 18% (Directorio Legislativo, 2018)

<sup>2</sup> La base de datos completa provista por Directorio Legislativo se encuentra disponible en: <https://legisladores.directoriolegislativo.org/Argentina/Extras>

colectiva al habilitar una mejor deliberación, cooperación y debate entre actores que de otro modo estarían dispersos (Gaines et. al, 2019). Revisten a su vez una importancia fundamental en el proceso legislativo no sólo por su capacidad organizativa, sino también por tener el poder de proponer, modificar y especialmente vetar proyectos de ley (Shepsle y Weingast, 1987).

Son, junto a los bloques, el pilar básico del Congreso argentino (Calvo, 2017). Mientras que los bloques legislativos son los encargados de “gobernar” cada cámara y distribuir el poder internamente, las comisiones constituyen un entramado institucional que permite la discusión y aprobación de legislación, aspecto fundamental del trabajo legislativo. Éstas permiten maximizar la eficiencia legislativa a través de la especialización y distribución del trabajo temáticamente, a la vez que cuentan con autonomía plena para decidir qué iniciativas que se encuentran bajo su órbita serán efectivamente tratadas y discutidas para alcanzar su tratamiento final en el plenario (Calvo, 2017:18).

Sin embargo, a la hora de analizar esta organización interna del Congreso Nacional, existen diversas teorías que buscan explicar cómo se da esa división funcional, quién decide qué cargos ocupar y por qué lo hacen.

Existen fundamentalmente tres modelos: la teoría distributiva, la de partido-cartel y la informativa. La primera de ellas hace foco sobre las preferencias individuales de los legisladores, donde éstos son maximizadores individuales de sus propios beneficios (aprobación de proyecto propio, reelección, algún beneficio para su comunidad, etc.), y los partidos y sus líderes son servidores de los intereses de los legisladores. Así, el sistema organizado en comisiones legislativas es la institucionalización de intercambios individuales sobre influencia, apoyos o votos (Calvo y Tow, 2009), pero que se organizan en las comisiones para reducir los costos de transacción (Thourte, 2014).

En el segundo modelo, de *cartel*, propuesto por Cox y McCubbins (2005), las comisiones se constituyen como eslabones de la cadena *principal-agente*, siendo el partido mayoritario el *principal* y las comisiones sus *agentes*. La definición de autoridades, la asignación de sus miembros y el control de la agenda de las comisiones recae sobre el partido mayoritario, relegando así las preferencias individuales y capacidad de acción propia de los legisladores en detrimento del partido al que pertenezcan. De este modo, los presidentes de comisión tienen



como principal función anticipar posibles conflictos de interés y bloquear legislación que pueda dividir o desafiar al bloque mayoritario (o suyo) en el voto plenario (Calvo y Sagarzazu, 2011).

Esta última teoría puede resultar muy interesante para analizar la distribución de comisiones entre partidos (cuántas comisiones obtiene cada uno de acuerdo a la composición de la cámara o dinámicas de poder interna), o las negociaciones realizadas para lograr que ciertos proyectos o dictámenes lleguen a votarse en el pleno. Sin embargo, no permite mostrar las virtudes de la organización legislativa en comisiones como maximización de los recursos de una legislatura al especializarse en temáticas puntuales, ni permite distinguir entre las particularidades o características personales o funcionales que cada legislador pueda tener que beneficien el Congreso en su conjunto, maximizando el trabajo colaborativo y permitiendo la complementariedad de visiones.

Gilligan y Krehbiel (1990) argumentan que el *modelo informacional* surge de la teoría organizativa. El Congreso debe entregar productos (sancionar leyes) dentro de un sistema político más amplio. Al hacer esto, como cualquier otra institución, se encuentra con demandas externas y tensiones internas. Para reducir la influencia de estas últimas, el Congreso posee capacidad de organizarse internamente como quiera<sup>3</sup>, con lo cual los instrumentos con que lo haga están sólo limitados por la creatividad de sus miembros. Por lo tanto, debe contar con arreglos institucionales propios que le permitan dirimir estas diferencias y tensiones internas, considerando además la poca posibilidad de prever las consecuencias de sus productos (leyes), dado que la implementación posterior de las políticas que sus leyes habilitan escapan a sus funciones y atribuciones.

Entonces, según este enfoque, los legisladores deciden organizarse internamente en comisiones temáticas para reducir esta incertidumbre sobre el futuro. Es lo que los autores denominan *eficiencia informacional*: “*Un razonamiento primario para la organización en un sistema de comisiones es hacer la especialización legislativa posible. Las comisiones como especialistas podrían verse motivadas a obtener mayor información sobre las consecuencias de diversas alternativas legislativas*” (Gilligan y Krehbiel, 1990:536). Lo mismo es argumentado por Gaines et. al (2019), quienes consideran que la especialización legislativa importa porque los

---

<sup>3</sup> En Argentina determinado por el artículo 66 de la Constitución Nacional y los reglamentos internos de cada cámara.

legisladores se especializan en un tema en particular, siendo así útiles para la escritura, deliberación y construcción de consensos alrededor de los proyectos.

Bonvecchi y Schijman (2005) argumentan que la organización de la Cámara de Diputados Argentina puede evaluarse desde una perspectiva distributiva o informativa. Si bien presentan argumentos en ambos sentidos, concluyen que estas dos perspectivas no son competitivas: por un lado, el hecho de que los legisladores aporten desde su *expertise* a las comisiones que integran no excluye sus motivaciones electorales; y por el otro, una legislatura organizada informacionalmente eficiente, puede tomar a su vez decisiones de política distributiva tranquilamente. Sin embargo, el beneficio de que prime la visión informacional es que esas decisiones serán tomadas de la mejor forma posible (es decir, con la mayor información y evidencia), y por ende los beneficios a distribuir en última instancia tendrán un alcance mucho más efectivo que si sólo se distribuyeran pensando en un rédito personal del legislador (también argumentado por Oñate y Ortega, 2019).

A pesar de no ser competitivas, los autores demuestran que los aspectos informacionales tienen un rol dominante en el funcionamiento de la HCDN, principalmente por los arreglos institucionales dispuestos en su Reglamento a través de los artículos 112, 113, 114 y 144. Estos artículos permiten, en mayor o menor medida, que la discusión parlamentaria se nutra de visiones especializadas sobre un tema o que cuente con información provista por diversos medios para mejorar la calidad del debate. Según los autores, por ende, el arreglo institucional que los propios legisladores se dispusieron es un híbrido entre la teoría distributiva e informacional, aunque ésta última es la que prima en última instancia.

Bajo esta perspectiva entonces, los legisladores deberían estar especializados en el área de competencia de las comisiones a las que pertenezcan para reducir la incertidumbre sobre los temas a debatir. De este modo, podrían elaborar proyectos que alcancen los resultados deseados por sus votantes (*constituents*), maximizando a su vez la posición de cada actor dentro del espectro legislativo más amplio.

El estudio de Jones et al (2002) se presenta como el más abarcativo a la fecha sobre la composición del Congreso, y la relación existente entre la trayectoria profesional y experiencia legislativa de sus integrantes con la integración de las comisiones. Allí, los autores analizan el funcionamiento del Poder Legislativo para explicar por qué el Congreso argentino no es capaz

de ejercer un control efectivo sobre el Ejecutivo y de este modo, juega un papel limitado en la producción de políticas públicas. Según los autores, si bien existe una relación positiva entre la trayectoria profesional de los legisladores y la temática de las comisiones que éstos integran, esto no se combina con la antigüedad legislativa de los parlamentarios ni con una limitación en el número de comisiones en las que cada uno participa, por lo que no se puede argumentar que esta *expertise* represente una ventaja informacional para el Congreso. Por el contrario, el Congreso es visto como un trampolín hacia una carrera política más amplia (también en Mustapic, 2006) por lo que no existen incentivos para que se desarrollen legisladores profesionales, y por consiguiente, desarrollen instituciones legislativas fuertes (principalmente las comisiones).

En esta tesis me permito discutir lo que Jones et. al (2002) concluyen, en línea con los estipulado por Bonvecchi y Schijman (2005), Calvo (2017) y Clerici (2020). Si en la Cámara de Diputados de la Nación prima la teoría informacional, se esperará que los legisladores se distribuyan en aquellas comisiones en donde mayor aporte pueden hacer.

De este modo, muestro como aquéllas comisiones consideradas más importantes para el funcionamiento parlamentario<sup>4</sup> cuentan con mayores niveles de profesionalización asociados a la temática puntual en que cada una se enfoca (H1), y que en aquéllas comisiones donde se tratan temas centrales para ciertas provincias del país, participan a su vez una mayor cantidad de legisladores provenientes de esas regiones, aportando su experiencia en la temática (H2).

Por otro lado, autores que investigan sobre la influencia del género en la política estipulan que *“los patrones institucionalizados de valores culturales mantienen una jerarquía de estatus que privilegia la masculinidad y denigra la feminidad. La división del trabajo por género delega el trabajo reproductivo y de cuidados no remunerado a las mujeres y el trabajo público remunerado a los hombres. La valoración asimétrica de estos dos tipos de trabajo reduce las oportunidades de las mujeres y compromete su independencia económica”* (Htun et. al, 2013:98).

---

<sup>4</sup> Más adelante se presenta una taxonomía para identificar cuáles son estas comisiones, basándome tanto en entrevistas realizadas a actores parlamentarios como en la clasificación que realiza Calvo (2017) en su libro, también tomada por Clerici (2020).

Economía Femini(s)ta (2020) muestra esto al analizar la Encuesta Permanente de Hogares del 1er trimestre de 2020. Allí se evidencia la masculinización del mercado de trabajo argentino: la tasa de actividad es casi 20 puntos mayor para el caso de los varones respecto de las mujeres. Una de las posibles causas para explicar esto podría ser, según las autoras de la nota, porque una *“importante porción de las mujeres en edad laboral dedican su tiempo a realizar tareas domésticas no remuneradas, en lugar de tener una actividad en el mercado de trabajo”*. De hecho, el 73% de las personas que realizan tareas de trabajo doméstico hacia el interior de sus casas son mujeres, y sólo el 27% restante son hombres. Además, prácticamente todas las personas (95,7%) que venden su fuerza de trabajo en el mercado para tareas domésticas son mujeres, y del total de mujeres ocupadas, el 17% se dedica a esta actividad, demostrando así que constituye una salida popular para el género femenino. En menor medida también se observa una alta tasa de feminización en tareas de enseñanza (74,5%) y de servicios sociales y salud (70,9%), evidenciando una marcada diferenciación de género en el mercado laboral. La Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (INDEC, 2013) muestra datos en la misma línea: mientras que la tasa de participación de las mujeres para el apoyo escolar es de 19,3% y de 31,1% para el cuidado de personas, en el caso de los hombres es de 6,9% y 16,8% respectivamente.

Por su parte, aquellas mujeres que acceden al mercado de trabajo se encuentran con más obstáculos que los varones para ocupar cargos jerárquicos: mientras que un 8,5% de los ocupados varones tienen cargos de dirección o jefaturas, sólo el 4,6% de las ocupadas acceden a puestos de esas características.

Considerando ello es que formulo la H3 y busco analizar si la persistente desigualdad en la sociedad argentina, y particularmente en el mercado laboral, se reproduce en la asignación de comisiones. Argumento que efectivamente ésta relación está también presente en el trabajo parlamentario: mientras que aquéllas comisiones más importantes son ocupadas principalmente por hombres, aquéllas que tratan temas asociados tradicionalmente al género femenino (como cuestiones de cuidado de niños o adultos mayores, familia y cuidado del hogar), presentan una mayor tasa de feminización entre sus integrantes.

## **Capítulo 2: Estado del arte**

Los estudios legislativos abundan, tanto por parte de académicos como de organizaciones no gubernamentales que brindan nuevos datos y puntos de vista para el análisis. Sin embargo, poco se ha estudiado sobre el sistema de comisiones legislativas, su composición y los determinantes para la distribución funcional del trabajo parlamentario. Los pocos estudios que analizan el interior de las comisiones, lo hacen focalizados en un área específica o mirando la producción de éstas (dictámenes o despachos de proyectos) para evaluar o analizar el funcionamiento parlamentario (Calvo, 2017; Calvo y Tow, 2009; Bonvecchi y Schijman, 2005; Mustapic, 2006), la relación Ejecutivo-Legislativo (Jones et al, 2002; Bieda, 2015; Clerici, 2020), o centrados sobre temáticas puntuales, como las de género (Heath et al., 2015; Htun et. al, 2013; Caminotti y Piscopo, 2019; Barnes y Saxton, 2020); pero no con el objetivo de analizar al interior de cada comisión y las características personales de sus miembros como hago en este trabajo.

El libro de Calvo (2017) constituye un trabajo central para determinar la importancia que presentan unas comisiones sobre otras en el trabajo legislativo, y la relación de los legisladores con éstas. Al analizar cuáles son los factores que contribuyen al *éxito legislativo*, Calvo identifica que uno de los tres factores determinantes que llevan al fracaso legislativo en Argentina es la incapacidad de aprobar los proyectos en comisión. Así, muestra cómo el 88% de proyectos de la HCDN nunca serán tratados en comisión<sup>5</sup>, enfatizando la centralidad de éstas en el proceso parlamentario.

Así, el autor realiza una revisión histórica en donde cuenta que el paso de 26 comisiones permanentes en 1983 a 45 en 2007 se debe tanto a consideraciones técnicas como a la emergencia de nuevos temas (como por ejemplo la creación del Mercosur, y su consiguiente correlación en una comisión especializada en ello). Pero también argumenta que el significativo aumento de las comisiones no puede entenderse sin mirar la creciente fragmentación electoral

---

<sup>5</sup> Calvo grafica diversos escenarios en relación a la probabilidad que tiene un proyecto en convertirse en ley, encontrando por ejemplo que aquéllos proyectos que poseen varios firmantes de distintos bloques políticos cuentan con una probabilidad un 7% mayor de ser aprobados en comisión que aquéllos que poseen una sola firma, o bien que las iniciativas impulsadas por un presidente de comisión cuentan con el doble de chances de pasar el debate en comisión (Calvo, 2017:107). En la misma línea, Clerici (2020) muestra que aquéllos proyectos presentados por el Ejecutivo tiene más chance de ser apoyados por legisladores representantes de provincias cuyo gobernante, a pesar de no ser del partido de gobierno del Presidente, se encuentra alineado políticamente con él.

del país, lo que hace que el número efectivo de alianzas partidarias aumente, y por consiguiente la cantidad de bloques políticos que luego se constituyen en cada Cámara (sobre este tema en particular ver también Mustapic, 2000; Molinelli, Palanza y Sin, 1999; Jones et al, 2002; Calvo, 2013; Calvo y Leiras, 2012). Esto produce que se deban adecuar las reglas legislativas para permitir que haya una mayor cantidad de puestos de autoridad con posibilidad de ser distribuidos. Como demuestro más adelante, este aumento significativo en la cantidad de comisiones legislativas en los últimos 20 años, no representó una pérdida de especialización legislativa como argumentan Jones et al. (2002), sino que, por el contrario, se mantiene.

### 2.1. La distribución política e integración de las comisiones

Como se argumentó, las comisiones legislativas son centrales para el trabajo parlamentario dado que es donde se produce el filtro principal para que un proyecto logre ser aprobado en su cámara respectiva. Para el análisis de esta tesis, tomo como referencia el *ranking* de comisiones que construye el Calvo (2017), cuyo determinante es la cantidad de proyectos que cada comisión posee girados para su tratamiento. De este modo, aquellas comisiones consideradas más importantes para el funcionamiento legislativo, serán consideradas como tales de acuerdo a la cantidad de proyectos de ley que posean bajo su tratamiento, mientras que las que menor cantidad posean se consideran *residuales* para el funcionamiento, con una tasa de éxito muy baja<sup>6</sup>.

Diversos autores argumentan que los antecedentes profesionales de los legisladores son el mayor predictor para determinar el por qué un legislador integra cierta comisión en particular (Jones et al., 2002; Bieda, 2015). Es decir, existe una mayor tendencia a que los legisladores integren comisiones sobre las cuales poseen algún conocimiento al respecto o cuentan con experiencia previa en la temática. De hecho, y tal como se mostrará en el capítulo siguiente, los legisladores son quienes *solicitan a sus jefes de bloque* en primera instancia integrar una comisión u otra, de acuerdo a sus intereses y conocimiento sobre el tema. Existe evidencia además de que integrar una comisión de interés para el legislador, presenta una productividad seis veces mayor que aquéllos que no solicitaron ocupar la o las comisiones en las que se encuentran (Miler, 2017).

---

<sup>6</sup> Además, el ranking coincide con lo estipulado por los diversos entrevistados respecto a qué comisiones son consideradas más importantes en la práctica y cuáles no.

En la misma línea, Oñate y Ortega (2019) muestran, para el caso de España, que el sistema crea incentivos para los legisladores y sus partidos en mantenerse en las comisiones en las que son especialistas, dado que permite reforzar su *expertise* en el tema, amplía las relaciones con actores clave y permite crear una red con éstos respecto a ese área de política, y mejora las chances de influir sobre la posición de su bloque frente a cierto tema. Además, los autores encuentran que a pesar del alto nivel de recambio legislativo en España (similar al de Argentina), el nivel de especialización en las comisiones permanece alto, demostrando que la especialización legislativa puede suceder (y sucede), aún en ambientes no favorables (poca permanencia de legisladores en la Cámara a lo largo del tiempo).

Esta literatura sustenta lo argumentado en la Hipótesis N° 1 respecto a la especialización legislativa, particularmente en las comisiones más importantes para el trabajo parlamentario. Es en estas comisiones donde el debate parlamentario más álgido sucede y donde mayor contraposición de puntos hay (Mustapic y Goretti, 1992), por lo que deben integrarlas legisladores con amplio conocimiento sobre el tema en cuestión y con experiencia parlamentaria para manejar las situaciones.

## 2.2. Carreras políticas y relación con las provincias

Ortiz de Rozas (2017) argumenta que el interés por describir el grado de *expertise* de los integrantes del Poder Legislativo se ha señalado como limitado como consecuencia de un sistema político que promueve las carreras legislativas cortas y orientadas hacia los líderes partidarios y no hacia los ciudadanos/electores.

De este modo, los distintos autores que se han dedicado a estudiar las carreras políticas de legisladores (un listado no exhaustivo compuesto por Almaraz, 2014; Almaraz et al, 2017; Bieda, 2015; Canelo 2011; Campomar, 2014; Cantón, 1964; Lodola, 2017, Tejerizo et. al, 2017) lo han hecho para describir el acceso de los políticos al Congreso, su trayectoria partidaria y cómo esta influye en la posición de poder (alto o bajo) que el legislador luego obtiene dentro del Congreso (acceso a un cargo dentro de una comisión o en la estructura organizacional, qué despacho obtiene, qué tratamiento se le da a sus peticiones informales, el trámite legislativo de sus proyectos, etc.). Para estos autores, el por qué un legislador accede o no a un cargo dentro de una comisión, o un lugar en su comisión de preferencia, radica exclusivamente en el poder previo que el legislador supo construir y en la relación que posea

con el líder partidario local o el gobernador de su provincia y/o con el presidente de su bloque dentro de la cámara que ocupe, relegando así cualquier otra característica personal del legislador a un segundo plano.

Existe evidencia para argumentar que los legisladores utilizan al Congreso como un trampolín (Mustapic, 2006; Jones et. al, 2002) para carreras ejecutivas -ya sea a nivel nacional o subnacional- dada la baja tasa de reelección legislativa. Kikuchi y Lodola (2014) evidencian que en efecto los gobernadores tienen influencia sobre el voto de los senadores de sus provincias, dado que éstos votan más cercanos a los gobernadores que a sus líderes parlamentarios. Alemán et al. (2018), por su parte, muestran que los legisladores cuentan con un 90% de probabilidad de votar de acuerdo a las preferencias de sus líderes partidarios que de acuerdo a su propia ideología. Es decir, los legisladores buscan satisfacer las necesidades y deseos de los gobernantes locales o líderes partidarios, dado que serán influyentes en su carrera política posterior.

En la misma línea, Clerici (2020), muestra que los legisladores de partidos de la oposición tienden a colaborar más con los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo Nacional si los gobernadores de sus provincias se encuentran alineados con el Ejecutivo nacional. Independientemente de su partido político o bloque parlamentario, legisladores opositores puede que apoyen las iniciativas del Ejecutivo nacional porque les traerá beneficios y/o buena reputación con los gobernadores de sus provincias, quienes pueden influir en su carrera posterior.

Por lo tanto, la relación con los gobernantes locales y ambición posterior constituyen un factor clave en la colaboración legislativa y agenda parlamentaria. De hecho, los legisladores de las mismas provincias, aún cuando representan a partidos ideológicamente opuestos, cuentan con más probabilidad de colaboración (co-autorear proyectos de ley) que entre legisladores del mismo partido, pero de provincias distintas (Calvo y Leiras, 2012). Y esto se incrementa, según los autores, luego de 1998 cuando se evidencian mayores niveles de territorialización de la política argentina, en donde los partidos locales/provinciales tienen cada vez más acceso al Congreso y donde prima la carrera política subnacional posterior que la agenda legislativa nacional. En la misma línea, Micozzi (2014) demuestra que legisladores con aspiraciones a ser gobernadores tienden a cooperar más entre sí, estando más enfocados en líderes locales, colegas



y élites que en los votantes. Contrario incluso a lo que se podría suponer, cooperan con los que son potenciales contrincantes.

Por su parte, Chasquetti y Micozzi (2014) muestran, para el caso uruguayo, que legisladores con aspiraciones a gobernador, tienden a presentar mayor cantidad de proyectos de ley asociados al distrito en cuestión que a cualquier otra área de política; y Crisp, Escobar-Lemmon et al. (2009) presentan evidencia para los casos de Argentina, Costa Rica y Venezuela respecto a que legisladores electos por distritos chicos buscarán tener mayor control personal de qué comisiones integran, dado que les traerá beneficios personales para su carrera política posterior (mientras que aquéllos electos por distritos grandes dejarán a merced de sus líderes partidarios qué comisiones integrar, priorizando aquéllas comisiones que traten cuestiones de índole “nacional”).

Este fenómeno puede extenderse a otros Congresos del mundo, tal como demuestran Riera y Cantú (2018) al analizar los Parlamentos de España, Noruega, Portugal, Finlandia y Luxemburgo. Según los autores, la relación del legislador con su líder local, la posibilidad de encabezar una lista y/o ganar en la próxima elección van determinar a qué tipo de comisión es asignado, dado que se debe mostrar a su electorado cierta productividad hacia ellos, que le permita re-elegir su banca.

Toda esta literatura nos permite apoyar lo estipulado en la Hipótesis N° 2, en donde espero encontrar mayor presencia de legisladores provenientes de provincias con actividades productivas o realidades socioeconómicas directamente relacionadas con la temática que debe tratar la comisión a la que pertenecen. Si los legisladores priorizan su carrera política posterior al cargo de Diputado Nacional, es de esperar que quieran integrar comisiones donde puedan debatir y aprobar proyectos que afecten directamente su provincia, para obtener una buena reputación y visibilidad local que les permita escalar políticamente luego. A pesar de esta motivación personal, este factor abona también a la especialización legislativa dado que son políticos que conocen las problemáticas de sus provincias y buscarán presentar y debatir legislación que las afectan directamente.

#### 4.3. La feminización de las comisiones

La influencia del género sobre la productividad legislativa es otro aspecto que se ha estudiado al analizar el funcionamiento parlamentario. La instauración de las cuotas de género para las listas electorales o un mínimo porcentaje de mujeres legisladoras presentan resultados positivos para mayor diversidad en el debate y sanción de proyectos. Diversos estudios muestran cómo a medida que aumenta la cantidad de mujeres en el Congreso, aumenta también la cantidad de legislación enfocada en cuestiones de género o ampliación de derechos de mujeres (Htun et. al 2013; Heath et. al, 2015; Caminotti y Piscopo, 2019; Barnes y Holtman, 2020), y que las mujeres tienden a legislar conjuntamente sobre los temas que las afectan directamente, como por ejemplo salud sexual y reproductiva o violencia de género (Barnes, 2012). A su vez, una mayor cantidad de mujeres en el Congreso acarrea cambios en las lógicas partidarias y se favorece la diversidad legislativa (Barnes y Holtman, 2020; Barnes y Saxton, 2019). De hecho, Barnes y Saxton (2019) argumentan que en los países donde hay más participación femenina y más diversidad en el Congreso (legisladores provenientes de clases trabajadoras, presencia de grupos indígenas, diversidad étnica y racial, etc), se evidencian mayores niveles de confianza y satisfacción con la gestión legislativa.

Htun et. al (2013) argumentan que la mayor presencia femenina trae beneficios y diversidad sobre el *proceso parlamentario*, pero no sobre los *resultados*. Los autores muestran que a mayor cantidad de mujeres en el Congreso, más proyectos sobre cuestiones de género son presentados, que éstos son presentados principalmente por mujeres y que integrar una comisión de temas femeninos presenta una mayor probabilidad para presentar proyectos sobre derechos de las mujeres que sobre otros temas. Sin embargo, los autores muestran que no existe evidencia para afirmar que estos factores influyan positivamente en que haya mayor sanción de proyectos y políticas de género (*resultados*). De hecho, los autores muestran que a medida que pasa el tiempo y el número de legisladoras aumenta, la cantidad de proyectos de género que se aprueban se estanca.

Heath et. al (2015) argumentan que el diseño institucional de los Congresos es determinante para la marginalización de las mujeres en comisiones de asuntos sociales o femeninos: los autores muestran que en los Congresos donde el poder de asignación a las comisiones lo tienen los líderes partidarios (Presidente de la Cámara o de los bloques parlamentarios), existe más probabilidad de que las legisladoras no integren comisiones económicas o de asuntos

exteriores, y sí comisiones asociadas a cuestiones de género, tareas de cuidado o asistencia social. Por ejemplo, mientras que en el período legislativo argentino entre 1985 y 1987 un 33% de mujeres formaban parte de comisiones femeninas, entre 1995 y 1997 (luego de instaurado el sistema de cuotas legislativas), el porcentaje de mujeres en comisiones femeninas o de cuidado ascendió a 93%. En la misma línea, la presencia de mujeres en comisiones económicas va del 2% entre 1985-1987 al 13% en 1995-1997. Es decir, el aumento en la presencia femenina en éste último tipo de comisiones sólo está dado por la instauración del sistema de cuotas, pero la disparidad entre comisiones de cuidado altamente feminizadas y comisiones económicas masculinizadas se mantiene. En la misma línea, Caminotti y Piscopo (2019) muestran que las legisladoras están en escasos puestos de liderazgo, en pocas presidencias de comisiones y pocas comisiones *importantes*.

Pablo Oñate (2014) demuestra que en la Cámara de Diputados de España sucede algo similar: existe una mayor cantidad de mujeres en aquellas comisiones que tratan temas asociados al género femenino, tradicionalmente de la *esfera privada*, como salud, educación, servicios sociales y asuntos de mujeres; mientras que por el contrario, los hombres se ubican en comisiones que traten temas que afectan a la *esfera pública* como asuntos laborales, defensa, economía, justicia o relaciones internacionales (Oñate, 2014:358).

Así, existe una sobrerrepresentación femenina en comisiones de mujeres y sociales, y a mayor cantidad de mujeres en la legislatura, existe mayor probabilidad de que sean enviadas a este tipo de comisiones. Un posible factor explicativo para esto puede ser que a medida que aumenta la presencia de legisladoras en el Congreso, los hombres ven amenazada su posición dominante y privilegios, y buscan defender su acceso a recursos limitados. Por lo tanto, relegan a las mujeres a comisiones marginales y/o que tratan temas femeninos, a la vez que frenan el tratamiento de proyectos sobre esta temática o de su autoría (Htun et. al, 2013; Heath et. al, 2015).

Basándome en la extensa evidencia mencionada al respecto, reforzaré lo estipulado por los autores mencionados mostrando cómo en los últimos 20 años de la HCDN esta situación se mantuvo constante: existe una sobrerrepresentación femenina en comisiones que tratan temas tradicionalmente asociados al género femenino, a la vez que existe escasa presencia de mujeres en comisiones que tratan temas financieros o que son claves para el proceso parlamentario.

### **Capítulo 3: La división del Congreso en comisiones asesoras y su proceso de asignación**

El proceso de integración de comisiones y selección de sus miembros y autoridades es una negociación entre los principales bloques de la cámara que sucede durante los meses de diciembre a marzo aproximadamente, posteriores a cada elección y consiguiente recambio parlamentario. Luego de una nueva elección, la Cámara Nacional Electoral indica la cantidad de legisladores que lograron acceder a sus bancas respectivas, que se determina de acuerdo al sistema de reparto proporcional D'Hont. Una vez que los legisladores juran en sus bancas, se agrupan en *bloques parlamentarios* de acuerdo a su afinidad política, según lo establecido en el artículo 55 del Reglamento de la HCDN, que establece un mínimo de tres diputados por bloque.

Luego de la elección de autoridades de cada Cámara, comienza la negociación por la distribución e integración de las comisiones. El artículo 105 del Reglamento de la HCDN indica que la composición de las comisiones parlamentarias se debe dar de forma proporcional a la representación que cada bloque tiene en el pleno: la cantidad de integrantes a la que accede cada bloque para cada comisión depende de su tamaño y consiguiente peso en el total de la cámara. El mismo mecanismo aplica para la distribución de las presidencias de comisión: la cantidad a la que cada bloque accede también depende de su tamaño.

Como todo sistema proporcional, muchos bloques minoritarios cuentan con muy pocos espacios a ocupar, o en algunos casos siquiera ninguno. Así, el Frente para la Victoria, UCR, PRO o el peronismo *disidente* (a lo largo del período analizado ha tomado diversos nombres, como Argentina Federal, Bloque Peronista, Frente Renovador, etc), obtienen generalmente la mayoría de los espacios durante el período analizado, y los bloques más chicos (como la Coalición Cívica, el GEN, los partidos de izquierda o algunos provinciales) deben negociar con ellos los distintos espacios que les interesen, dado que no poseen una cantidad de integrantes que les permitan ocupar espacios en todas las comisiones parlamentarias. Una vez determinado ello, en primera instancia se negocian las presidencias y autoridades de las comisiones, y luego sus integrantes (*vocalías*).

El artículo 61 del Reglamento de la HCDN determina que cada comisión deberá contar con un mínimo de 15 y un máximo de 31 Diputados, con excepción de las comisiones de Asuntos

Constitucionales, Energía y Combustibles, Educación, Agricultura y Ganadería, Acción Social y Salud Pública, que podrán contar con un máximo de 35; la de Relaciones Exteriores con un máximo de 43, y la de Presupuesto y Hacienda, cuyo máximo de integrantes podrá ser de 49 Diputados.

Existe un acuerdo tácito entre los distintos bloques a través del cual las presidencias de las comisiones que son más importantes para la gestión del Poder Ejecutivo quedarán a cargo del bloque oficialista. De acuerdo al índice de Calvo (2017)<sup>7</sup>, comisiones como Presupuesto y Hacienda, Acción Social y Salud Pública, Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores o Legislación del Trabajo son las principales comisiones en el debate legislativo, las cuales, a su vez, son presididas *abrumadoramente* por el partido mayoritario en cada período parlamentario (Calvo, 2017:89). Existen a su vez otro número de comisiones que el bloque oficialista reclamará para sí de acuerdo a las prioridades de su gestión, las cuales a su vez pueden variar según las prioridades del partido de gobierno (como las comisiones de Derechos Humanos, Agricultura y Ganadería, Educación, Energía o Economías Regionales). Y por último, existe un tercer grupo de comisiones no muy reclamado por los legisladores, con pocas o nulas reuniones anuales, y en las que no circulan proyectos de gran trascendencia. Éstas son las comisiones correspondientes por ejemplo a asuntos municipales, temas culturales, cooperativos o deportes, consideradas *residuales* para el trabajo parlamentario y sobre las cuales no se presta demasiada atención para determinar su integración, como se demostrará en el capítulo siguiente.

En los últimos 20 años, esta regla sólo se rompió en el bienio 2010-2011, donde se formó el “Grupo A”, constituido como un grupo informal por los principales bloques opositores (entre los que se destacan la Unión Cívica Radical, el Pro, la Coalición Cívica, el Peronismo Federal y el GEN), los cuales, ante la pérdida de mayoría por parte del oficialismo luego de las elecciones legislativas de 2009, se aliaron para distribuir las presidencias de comisión entre ellos y reclamaron presidencias tradicionalmente bajo la órbita oficialista. Así, Asuntos Constitucionales fue presidida por Graciela Camaño del bloque Peronista durante esos años, Relaciones Exteriores por Alfredo Atanasof (Peronismo Federal), y Agricultura y Ganadería

---

<sup>7</sup> Revisar Tabla 5.1. del libro de Ernesto Calvo (2017) para información de las 45 comisiones al respecto (pág. 87).

por Ricardo Buryaile (UCR), entre otras. Si bien se rompió la regla de negociación proporcional durante este período para el caso de las presidencias, para la integración de las comisiones sí se respetó.

Al igual que en la Cámara de Representantes de Estados Unidos (Fortunato, Martin y Vanberg, 2017), existen dos etapas para el proceso de asignación de comisiones: los pedidos de los legisladores, y el proceso propio de ubicación de los bloques. En paralelo a las negociaciones por las presidencias, los presidentes de cada bloque le solicitan a sus miembros que envíen una lista con las comisiones a las cuales les gustaría pertenecer –o presidir<sup>8</sup>–, en orden de importancia. Esto permite que cada legislador pueda elegir aquéllas comisiones que más le interesan. Luego el presidente y secretario parlamentario de cada bloque analiza sus opciones y finaliza la distribución de espacios en cada comisión de acuerdo a las preferencias indicadas y la negociación con los demás bloques.

Si bien la decisión final sobre qué comisión integrará o presidirá cada legislador recae en quien preside el bloque, representantes de distintos bloques partidarios indicaron que en todos los casos se hace un esfuerzo por respetar las preferencias de los legisladores, entendiendo que no sólo beneficia al legislador sino también al bloque en su conjunto porque cuentan con especialistas en diversas áreas temáticas distribuidos en comisiones afines, además del hecho de mantener a sus legisladores satisfechos.

Los legisladores suelen elegir comisiones que les interesan ya sea por su formación profesional o por la relación con la región de la que provienen y a la que representan. Sin embargo, existen dos situaciones en las cuales sus deseos no pueden respetarse: cuándo hay más cargos a ocupar que legisladores con esa preferencia, o cuando hay más legisladores que lugares disponibles. Lo primero suele suceder con comisiones que no poseen tanto trabajo anual o no despiertan mucho interés en los legisladores, y por lo tanto, los presidentes de bloque deben buscar legisladores que puedan completar la cantidad de bancas que les corresponden. Como una secretaria parlamentaria de un bloque indicó, *“yo le llamo la ‘carga pública’: les pedimos que por favor ocupen ese espacio porque tenemos que rellenar lugares disponibles”*. Lo segundo

---

<sup>8</sup> A raíz de la Resolución Presidencial 252/2018, las autoridades de las comisiones en la HCDN cuentan con presupuesto extra para nombrar asesores destinados a esa temática, lo cual constituye otro incentivo por fuera del político y de visibilidad externa para reclamar esas posiciones.

sucede para las comisiones más codiciadas, por donde pasan los proyectos más importantes, los de mayor renombre público y poseen una gran actividad. Estar en estas comisiones no sólo es interesante por los temas, sino porque da prestigio y visibilidad al legislador (las integran un 20% del total de miembros de la Cámara).

Cuando no se pueden respetar las preferencias de los legisladores al momento de asignar las comisiones, las vicepresidencias o secretarías de las distintas comisiones y la integración de comisiones bicamerales entran en juego para presentar una alternativa. Las comisiones bicamerales, indicaron los entrevistados, son altamente codiciadas y obtener un lugar en ellas se considera un *premio* de gran renombre (incluso a la altura de presidir una comisión unicameral): cada comisión bicameral cuenta con siete u ocho bancas por cámara, lo que hace que sean entre dos y tres por bloque, un número relativamente bajo. Además, muchas de ellas manejan presupuesto propio (como la Bicameral de fiscalización de organismos y actividades de inteligencia o la de trámite legislativo, que trata los Decretos de Necesidad y Urgencia), lo que las convierte en un espacio interesante de trabajo que marca agenda legislativa.

Muchos entrevistados coincidieron en que en la decisión de cumplir o no con los deseos de los pedidos de los legisladores, se considera si son personas que ya vienen ocupando ese espacio o son nuevos ingresantes. Así, para los entrevistados *la trayectoria legislativa* es un factor que influye y permite mitigar costos a los bloques: un legislador recién electo cuenta con mayores costos de entrada, y por supuesto, menor productividad (debe aprender el proceso parlamentario, redactar proyectos y presentarlos), mientras que uno que ya cuenta con experiencia y por consiguiente armó su despacho y equipo de asesores con esas especialidades, conoce la dinámica y tiene proyectos de su autoría girados a esas comisiones a las cuales solicita estar. Sin embargo, como se mostrará en el capítulo siguiente, este factor no presenta relevancia estadística para indicar que en el período analizado haya sido un factor influyente a la hora de determinar los integrantes de las comisiones más importantes.

El *peso político* de quien asume su banca es otro factor que se considera. Incluso, desde el propio armado de listas electorales ya se piensa qué lugar podrían ocupar en las comisiones (como el caso de Axel Kicillof para Economía o Eduardo Amadeo en Finanzas, ambos presidentes de las respectivas comisiones entre 2015 y 2019: al momento del armado de la lista electoral, sus respectivos partidos sabían que tendrían personajes de renombre con posibilidad

de presidir una comisión). En estos casos, el peso político prima por sobre un legislador que ya venía ocupando una banca, y se prioriza un personaje con conocimiento del tema, capacidad de negociación fuerte y reconocimiento externo por manejo de la especialidad de la comisión. Contar con legisladores encabezando una comisión que sean especialistas o conozcan en detalle el área de incumbencia de esa comisión, no sólo le da legitimidad externa (frente a legisladores de otros bloques, periodismo o sociedad en general), sino también cierto reconocimiento interno con sus pares dentro del bloque, quienes son muchas veces competidores directos por ese cargo.

Entonces, al momento de negociar, junto con el listado de pedido de sus miembros y figuras con peso propio con que cuenta, el presidente de bloque utiliza ese reconocimiento para solicitar comisiones afines a esos temas en el proceso de negociación, ya sea como autoridades o directamente vocalías en ciertas comisiones donde hay pocos espacios por bloque. Como ejemplo del primer caso se puede mencionar a Victoria Donda (Libres del Sur, CABA), quien presidió la comisión de Derechos Humanos y Garantías en los años 2010-2011 y 2016-2018. A pesar de ser un bloque con dos integrantes en el primer período mencionado y tres en el segundo, ella logró negociar su posición por su trayectoria personal y militancia en el área. Como ejemplo del segundo caso, se puede mencionar el caso de las diputadas Margarita Stolbizer (GEN) o Alicia Ciciliani (Partido Socialista), quienes pertenecían a bloques a los cuales no les correspondían presidencias de comisión por su tamaño, y muy pocos espacios en comisiones. Sin embargo, ellas preferían negociar contar con una banca en Presupuesto y Hacienda o Asuntos Constitucionales, y perder tal vez la posibilidad de presidir una comisión de menor importancia. De este modo, se aseguraban participar de discusiones de alto peso, por sobre obtener un cargo clave en una comisión de menor trascendencia o bajo caudal de trabajo.

A su vez, existen otros casos en los cuales los bloques grandes acceden a otorgar espacios “suyos” –tanto presidencias como vocalías- a aquéllos bloques minoritarios que consideran aliados (y a los cuales por su número no les corresponderían espacios en comisiones o cargos en las mismas), ya sea porque les proporcionan el quórum para sesionar o porque brindan su apoyo para el tratamiento de algunas iniciativas. Tal es el caso de la Diputada Myrian del Valle Juárez (Frente Cívico y Social de Catamarca, cinco integrantes), quien presidió la comisión de Economía y Desarrollo Regional entre 2016-2018, o de Liliana Parada (Unión Popular,



CABA), quien presidió la comisión de Comercio entre 2012-2013 y cuyo bloque tenía cinco diputados.

Al consultar respecto a la *relación con líderes o referentes partidarios provinciales*, se consideró un factor más bien implícito que expresamente claro. Es raro que exista un llamado de un gobernador o referente político al que responde un legislador para pedir por un lugar en particular en una comisión. Por el contrario, quienes están a cargo del armado de los lugares en comisión y designación de autoridades tienen en cuenta las distintas facciones o ramas partidarias dentro de su bloque, y las consideran al momento de hacer concesiones para que todos obtengan espacios deseados. Hubo coincidencia entre los entrevistados respecto al hecho de que los legisladores provenientes de la Ciudad o de la provincia de Buenos Aires poseen mayor independencia de líderes partidarios que los de las provincias del interior, donde por lo general un gobernador o referente local armó la lista provincial para cargos nacionales. Asimismo, en los bloques donde existen distintos grupos políticos dentro (como por ejemplo en el Frente para la Victoria, donde se encuentran referentes de La Cámpora, del Movimiento Evita, del sindicalismo o del peronismo más tradicional), también se deben hacer concesiones equitativas para cada espacio, provocando en muchos casos disputas internas entre legisladores de perfiles similares. Por lo tanto, el factor de proporcionalidad política dentro de los bloques para asignar espacios de forma equitativa es otro de los aspectos destacados por los entrevistados, que si bien aquí no será analizado, resulta importante considerar a la hora de conocer el funcionamiento parlamentario.

Lo que sí se argumentó como influyente por parte de los entrevistados, *es la provincia o región de procedencia del legislador*. Por lo general, los Diputados integran comisiones relacionados a los temas clave para la provincia de la cual provienen: aquéllos de provincias patagónicas priorizan integrar comisiones que traten temas de minería o energía; aquéllos de región NEA, comisiones sobre economías regionales; los de provincias del centro –Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba-, priorizan agricultura o turismo. De este modo, se da una representación equilibrada de intereses sectoriales, como argumento en la H2 y demuestro en el capítulo siguiente.

Cada uno de estos factores no opera en solitario, sino que implica una complementariedad de factores y negociación constante que determinan la selección de uno u otro legislador ya sea para ocupar un cargo o simplemente integrar una comisión. Así, formación profesional y

afinidad temática sola no sirve para presidir una comisión, sino que debe ser complementada con capacidad de negociación y/o peso político propio; o bien el hecho de que un legislador provenga de una provincia a la cual le afectan los temas de una comisión puntual, no alcanza por sí solo, sino que debe complementarse con conocimiento técnico sobre el área de incumbencia de esa comisión o antigüedad en la Cámara para conocer sus regulaciones y dinámicas internas.

Si bien el *género* no fue un factor mencionado en las distintas entrevistas, al momento de analizar los datos fue un factor que se encontró como influyente en distintas comisiones, por lo que se decidió integrarlo a la matriz de análisis. Además, el Presidente de la Cámara de Diputados actual, Sergio Massa, dispuso que se debe respetar la paridad de género en las presidencias de comisiones para el período 2020-2022, aplicando el mismo criterio que la Ley de Cupos N° 27.412, que dispone la paridad para cargos electivos. Si bien el período analizado no incluye estos años, demuestra que la cuestión de género adquiere un valor central en la dinámica parlamentaria y política argentina, por lo que analizar qué sucede en la integración de comisiones se presenta como un valor agregado a la literatura especializada.

#### **Capítulo 4: Las comisiones entre 2000 y 2019: análisis sobre los factores influyentes en su composición**

Este capítulo analiza la efectiva composición de las comisiones permanentes de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación entre los años 2000 y 2019 (10 períodos legislativos). El objetivo aquí es comprender cómo influyen, y en qué proporción, las distintas características de cada legislador a la hora de integrar una comisión.

Para efectuar el análisis se realizó una regresión multinomial logística en Stata, tomando como unidad de análisis las comisiones permanentes de la HCDN, como variable dependiente la integración de esas comisiones entre 2000 y 2019, y como independientes la formación académica de los legisladores, su antigüedad legislativa, la posición en la lista electoral, su provincia de procedencia y su género (femenino/masculino). Toda la información fue obtenida de la base de datos de Directorio Legislativo y complementada por otros datos públicos obtenidos de fuentes periodísticas, currículums y declaraciones juradas.

Los resultados evaluados muestran que parte de las hipótesis anteriormente planteadas se validan, mientras que para otras no existe evidencia concluyente en los datos aquí analizados que permita afirmar lo planteado. A continuación se analizan los datos.

*Hipótesis 1: Aquéllas comisiones consideradas más importantes para el trabajo legislativo presentan una alta especialización entre sus miembros y son integradas por legisladores con marcada antigüedad legislativa y que han ocupado posiciones principales en la lista electoral.*

Tal como lo indicaron los diversos entrevistados, y de acuerdo al índice que presenta Calvo en su libro (2017), existen comisiones que son más importantes para el trabajo legislativo que otras, por los temas que tratan y el gran caudal de proyectos girados que poseen. Siendo así de importantes, argumento aquí que se espera que presenten una alta tasa de especialización, en donde sus integrantes cuenten con estudios y experiencia sobre el tema principal de esa comisión.

Para poder analizar esto, tomo las distintas profesiones que tienen los Diputados Nacionales, y las agrupo en siete grupos para facilitar el análisis. Estos son: *Abogade* (incluye sólo abogados); *Ingen* (incluye ingenieros en todas sus especialidades -mecánicos, electrónicos, agrónomos, etc-); *Medic* (incluye médicos, fonoaudiólogos, enfermeros, instrumentadores quirúrgicos, kinesiólogos y odontólogos); *Econ* (incluye economistas y contadores); *Docente* (incluye profesores, docentes y maestros); *Cssoc - Ciencias Sociales* (incluye licenciados en ciencia política, sociología, psicología y comunicación social, y trabajadores sociales,); *Stem* (incluye químicos, físicos, farmacéuticos, y licenciados en ciencias biológicas). Este último se denomina así dado que para su construcción se tomó la raíz de las diversas profesiones asociadas para incluirlas dentro del mismo grupo<sup>9</sup>.

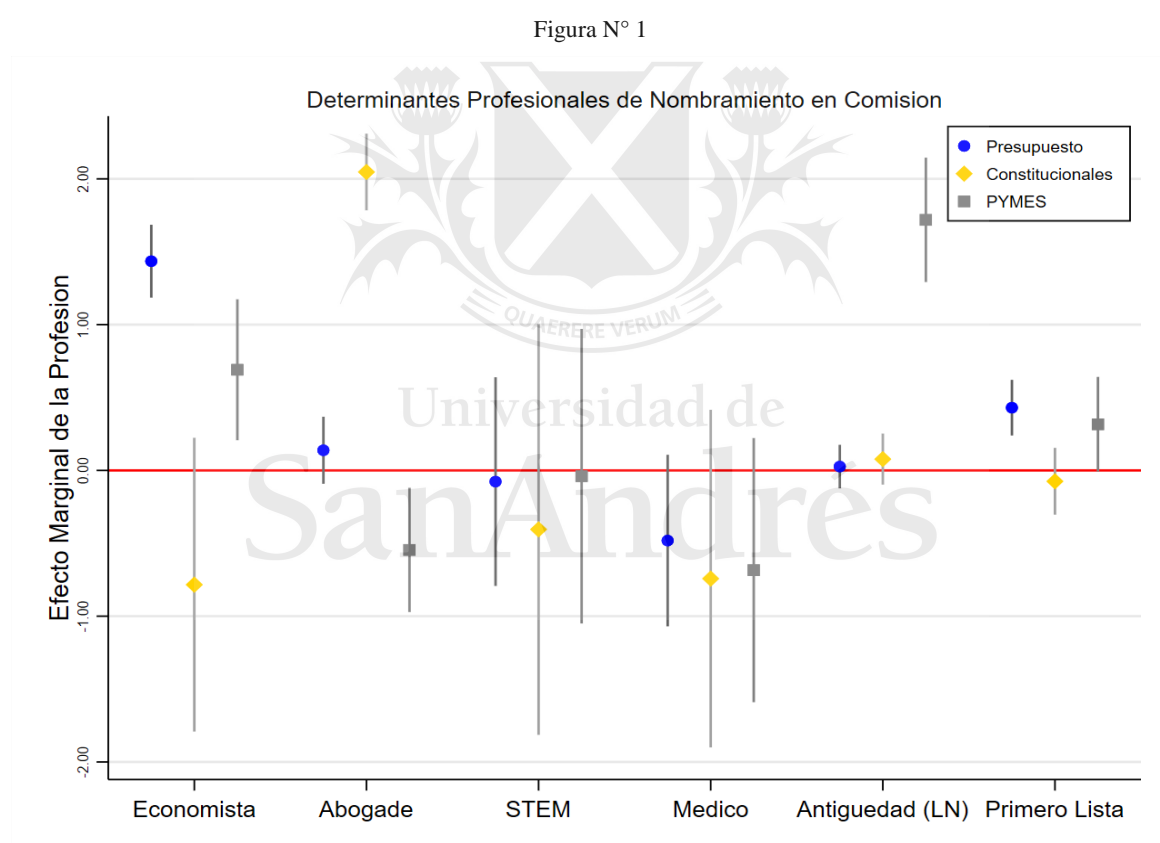
Los datos indican que efectivamente aquéllas comisiones de mayor importancia presentan mayores índices de profesionalización que aquéllas más residuales para el trabajo legislativo (incluso a pesar de la baja tasa de reelección legislativa, tal como habían advertido Bonvecchi y Schijman (2005)). Como se puede observar en la Figura N° 1, la comisión de Presupuesto y Hacienda presenta economistas y/o contadores casi en su totalidad como integrantes. Mientras que ser abogado influye positivamente en integrarla, su efecto marginal no permite indicar que

---

<sup>9</sup> <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/stem>

exista confianza estadística para extraer conclusiones al respecto; y ser médico o *Stem* presenta coeficientes negativos. Lo mismo sucede con la comisión de Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs), en donde sólo existe confianza estadística para indicar que sus integrantes son en su gran mayoría economistas o contadores.

Por su parte, ser abogado se muestra como requisito indispensable para integrar la comisión de Asuntos Constitucionales, incluso en mayor medida que para el caso de Presupuesto y Hacienda, mientras que todas las otras profesiones presentan una probabilidad negativa de integrarla. En la misma línea, ser abogado influye significativamente en integrar Relaciones Exteriores (Figura N° 3), Peticiones Poderes y Reglamento o Justicia<sup>10</sup>.

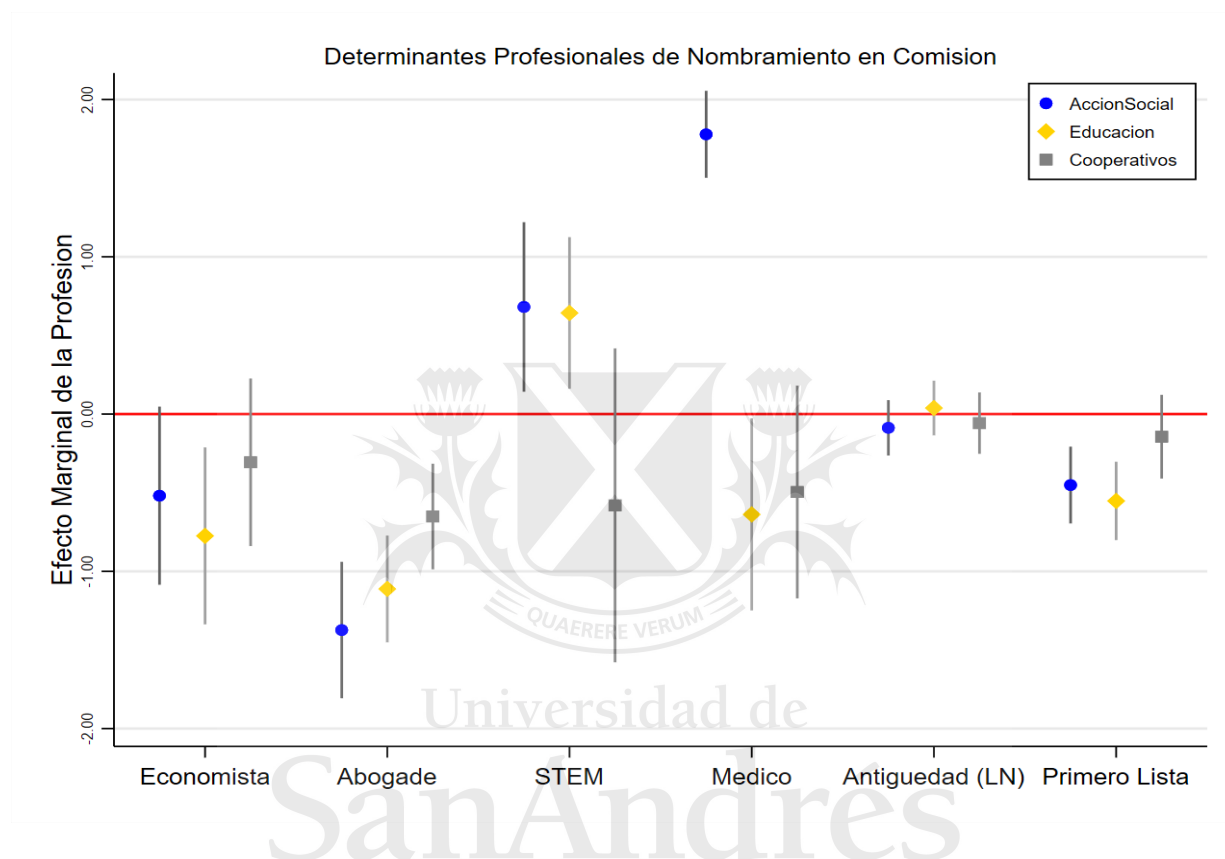


Por otro lado, ser *Médic* o *Stem* se presenta como determinante para integrar la comisión de Acción Social y Salud Pública (Figura N° 2). Lo mismo pasa en Adicciones y Narcotráfico

<sup>10</sup> Ver base de datos dado que no se graficó sobre estas comisiones.

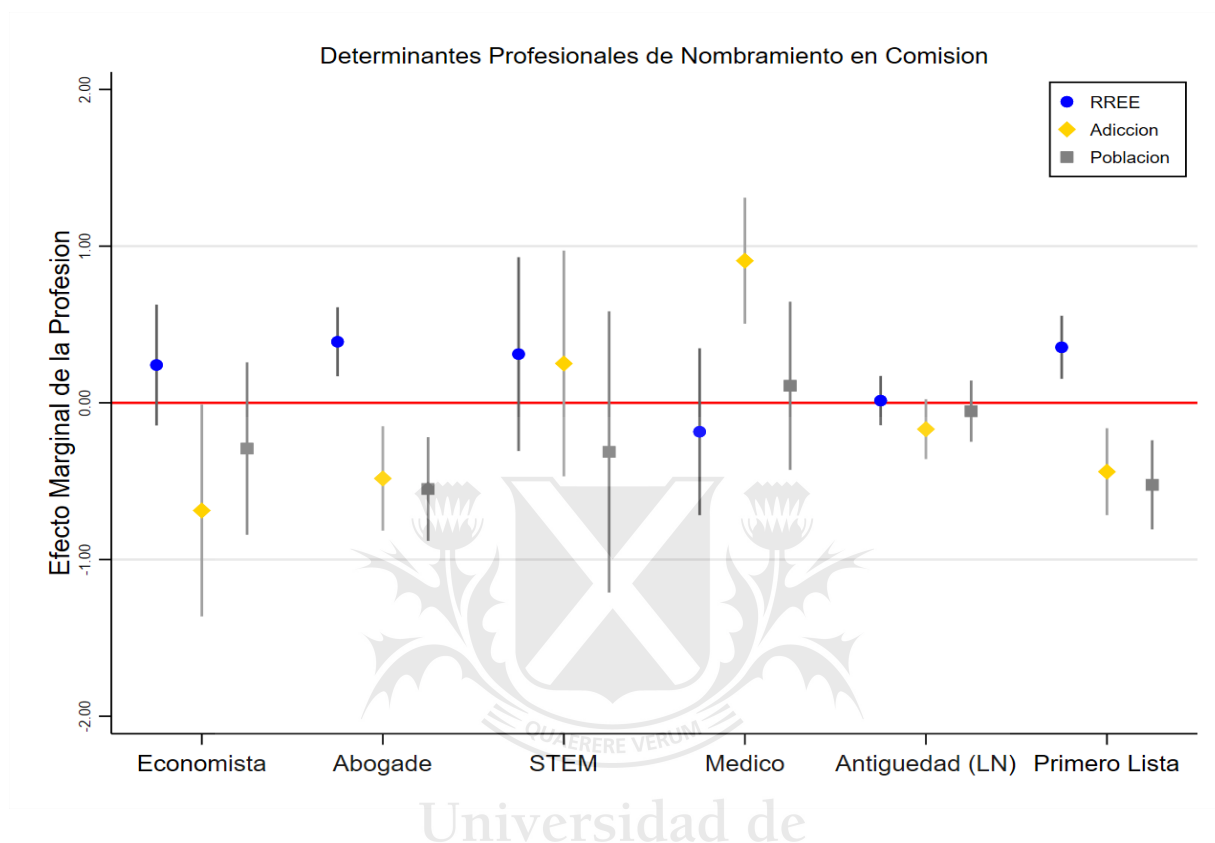
(Figura N° 3), aunque sólo en el caso de médicos se pueden extraer conclusiones al respecto dado el efecto marginal evidente. Ser *Stem* influye también positivamente en integrar en la comisión de Educación, al igual que el caso de los *Docentes*<sup>11</sup>.

Figura N° 2



<sup>11</sup> Ver base de datos dado que no se graficó sobre esta profesión.

Figura N°3



Existen a su vez otras comisiones en las cuales no existe una profesión asociada directamente con el área de trabajo, como Asuntos Cooperativos (Figura N° 2) o Población y Desarrollo Humano (Figura N° 3). Estas dos comisiones ejemplifican un sub-conjunto de comisiones consideradas “menos importantes” para el trabajo legislativo, tal cual lo indicado por los diversos actores entrevistados y por el índice mencionado anteriormente elaborado por Calvo (2017). Otras comisiones que integran este segmento son las de Comercio, Cultura, Deportes, Discapacidad, Asuntos Municipales y Turismo.

Por lo tanto, mientras que Presupuesto y Hacienda, Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores o Acción Social y Salud Pública muestran una relación directa entre poseer un particular título académico para integrarlas, muchas otras, ubicadas debajo en la escala de importancia, no muestran una relación directa en poseer un título académico puntual, reforzando lo indicado en la primera parte de esta Hipótesis - es decir, que las comisiones más

importantes están altamente especializadas en los temas que deben debatir, mientras que las otras presentan una amplia diversidad de integrantes.

Por otro lado, algunos autores argumentan (Gaines et al., 2019; Jones et al., 2002) que aquellos legisladores que se encuentran hace varios años en el Congreso ocupan comisiones de mayor importancia en el proceso parlamentario dado que conocen su funcionamiento, estrategias y dinámicas internas. Sin embargo, el Congreso Nacional posee un recambio legislativo del 20% (Calvo, 2013), y en particular, la HCDN de 18% (Directorio Legislativo, 2018), por lo que cualquier análisis y conclusión en este aspecto es sobre una base pequeña de la población legislativa total.

Como se demuestra en las figuras precedentes, la antigüedad en la HCDN (poseer más de un mandato) no es un factor que influya significativamente en la probabilidad de integrar una comisión importante (o residual). Si bien existen coeficientes levemente positivos para el caso de Presupuesto y Hacienda y Asuntos Constitucionales (Figura N° 1), Educación (Figura N° 2) o Relaciones Exteriores (Figura N° 3), éstos presentan un efecto marginal con influencia negativa, por lo que no pueden extraerse conclusiones al respecto. Lo mismo para el caso de comisiones más residuales como Asuntos Cooperativos (Figura N°2) o Población (Figura N° 3), en donde el coeficiente si bien es negativo, su efecto marginal no permite concluir determinadamente al respecto. Para todos los otros casos (aquéllos no graficados pueden consultarse en la base de datos) la tendencia es similar: coeficientes levemente positivos para las comisiones importantes (Legislación Penal, Justicia, Peticiones, Poderes y Reglamentos), y levemente negativos para las marginales (Deportes, Discapacidad, Cultura), aunque sin confianza estadística para concluir al respecto. El único caso en donde existe confianza estadística para afirmar que la antigüedad influye positivamente es en el caso de la comisión de Pequeñas y Medianas Empresas (Figura N° 1), aunque tomando los datos en su conjunto podría indicar que este es un caso aislado.

En la misma línea, argumento aquí que los legisladores que ocuparon *posiciones principales* en su lista electoral, son considerados políticos importantes o referentes para ese partido político y por lo tanto, se ubicarán en las comisiones más importantes para el trabajo legislativo. Para ello se creó la variable *PrimeroLista*, tomando solamente los primeros de cada lista electoral, que se presenta como uno de los ejes de análisis en las tres figuras anteriores.

Como se puede observar en las Figuras N° 1 y N° 3, Presupuesto y Hacienda, Relaciones Exteriores y PyMEs muestran una gran influencia de este factor: ser el primero en la lista electoral indica que se integrará alguna de estas comisiones casi con certeza. Sin embargo, para otras comisiones claves (como Acción Social y Salud Pública o Asuntos Constitucionales) esta variable presenta coeficientes negativos, por lo que no se puede afirmar que para todas las comisiones principales suceda lo afirmado en la Hipótesis N° 1. Sin embargo, sí se puede afirmar lo contrario: es altamente probable que las comisiones consideradas residuales *no* posean Diputados que hayan ocupado la primera posición en su lista electoral correspondiente, como en el caso de Asuntos Cooperativos (Figura N° 2) o Población o Adicciones y Narcotráfico (Figura N° 3).

Por lo tanto, de acuerdo a los datos provistos en esta primera parte se puede afirmar que:

- las comisiones más importantes para el trabajo legislativo se encuentran altamente especializadas, con integrantes con títulos académicos directamente asociados a los temas que las comisiones deben debatir; mientras que las residuales no presentan evidencia para concluir que exista una (o algunas) profesión asociada directamente con su integración;
- la antigüedad en la HCDN no influye en la probabilidad de integrar una comisión de renombre; y
- ocupar la primera posición en la lista electoral influye positivamente a la hora de integrar ciertas comisiones importantes, aunque no en todas. Por el contrario, sí se puede afirmar que las comisiones más residuales no poseen legisladores que hayan ocupado esa posición entre sus miembros.

*Hipótesis 2: Aquéllas comisiones que abordan temas que afectan a cierta región del país en particular, tienen más propensión en ser integradas por legisladores que fueron electos por ciudadanos de las provincias de esas regiones.*

Muchos entrevistados indicaron que la provincia de procedencia del legislador es un factor influyente al determinar a qué comisión elegirá y/o será asignado luego el Diputado/a, dado que muchas de ellas tratan temas que influyen sobre una región del país en particular. Para analizar la influencia que tienen las provincias de procedencia del legislador sobre la comisión que finalmente éste termina integrando se las agrupó en cinco grandes regiones: *Centro*



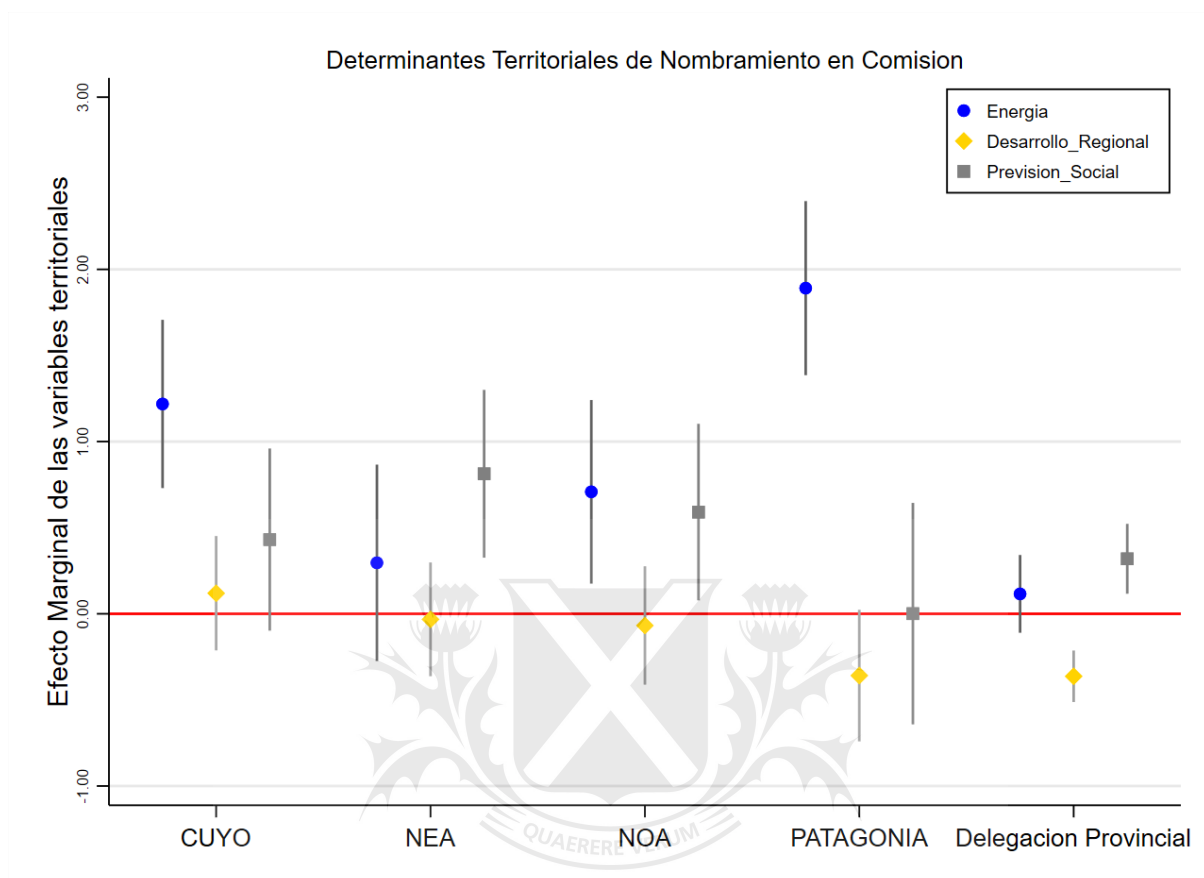
(CABA, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, Entre Ríos); *NOA* (Catamarca, Tucumán, Salta, Jujuy); *NEA* (Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Santiago del Estero); *Cuyo* (Mendoza, San Luis, San Juan, La Rioja); y *Patagonia* (Tierra del fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén). Con el objeto de graficar la relación entre las distintas regiones, se tomó como base para la comparación la región Centro.

Como puede verse en la Figura N° 4, la comisión de Energía y Combustibles presenta datos que permiten concluir que los legisladores de la Patagonia, NOA y Cuyo, la integrarán con certeza. Para el caso del NEA, si bien hay datos positivos, el efecto marginal es mayor y no se puede concluir al respecto. Al analizar dónde se encuentra la mayor concentración de producción de combustibles y energía del país, se evidencia que es de las provincias comprendidas en esas regiones: combustibles fósiles (Mendoza, San Juan, La Rioja, Neuquén y Santa Cruz), energía eólica (Chubut y Catamarca), energía hidráulica (Chubut, Río Negro y Neuquén, Salta y Catamarca), energía nuclear (Mendoza y Río Negro) y energía solar (Jujuy)<sup>12</sup>. Para el caso de la comisión de Economías y Desarrollo Regional, ésta presenta una composición muy variada, con coeficiente positivo solamente para el caso de Cuyo (donde se podría esperar que haya mayor preponderancia de la región, aunque su efecto marginal no permite indicar que con certeza legisladores de esta región la integran). Esto nos indica que probablemente cuente con mayor cantidad de integrantes de las provincias del Centro.

---

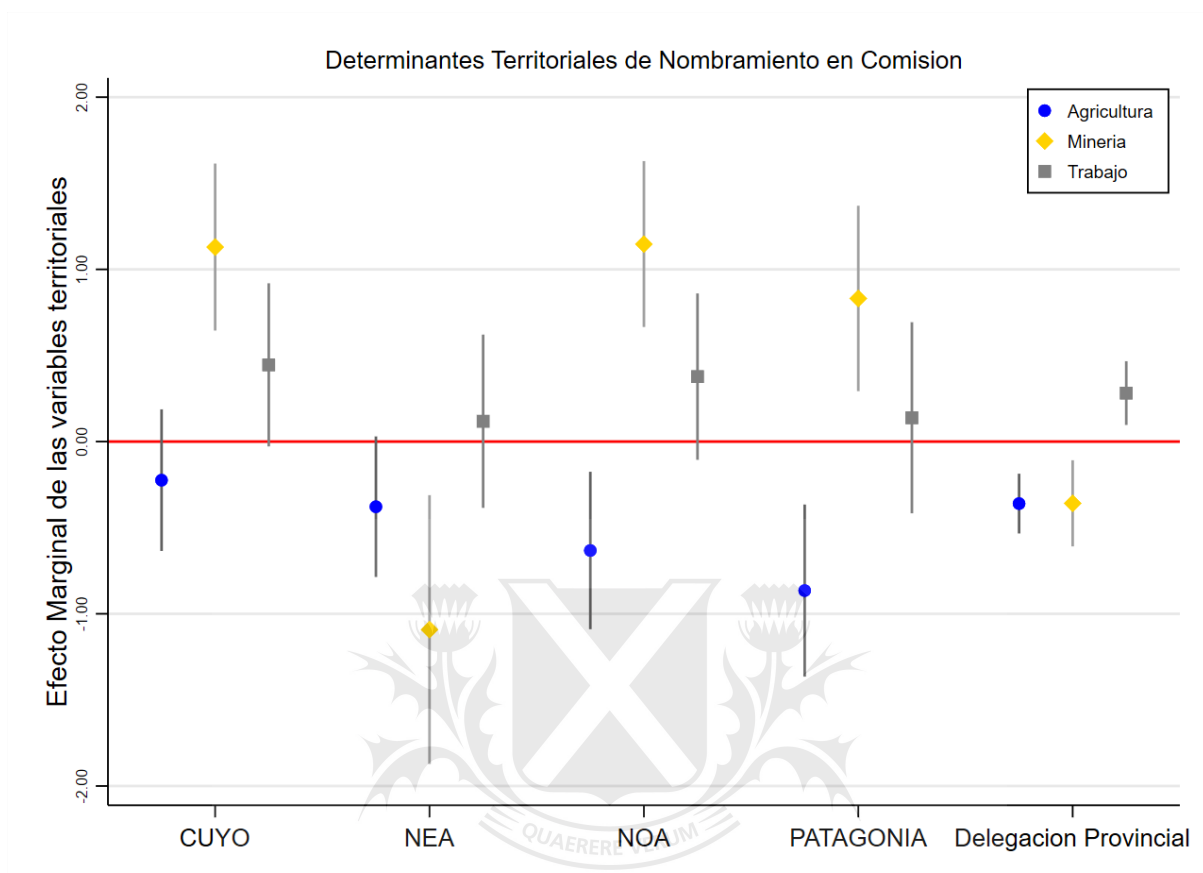
<sup>12</sup> <http://energiasdemipais.educ.ar/mapa/#todas>

Figura N° 4



La misma relación se evidencia respecto a lo que sucede con las comisiones de Minería y Agricultura y Ganadería (Figura N° 5). Para la primera se ve claramente cómo sus integrantes son principalmente de la Patagonia, NOA y Cuyo, donde se encuentran las principales provincias con actividades extractivas (INDEC, 2017:50); mientras que para la segunda, al comparar con las otras cuatro regiones, se puede concluir que contiene una presencia principalmente de legisladores de las provincias del Centro, donde mayor concentración de campos agrícolas (INTA, 2019) y ganaderos (Senasa, 2018) hay en el país.

Figura N° 5



De este modo, se evidencia una marcada relación entre los intereses provinciales y la integración de comisiones que tratan sobre ellos por legisladores que las representan. Una posible explicación para ello podría ser lo argumentado por los diversos autores citados en el Capítulo 2 (Kikuchi y Lodola, 2014; Alemán et. al, 2018; Calvo y Leiras, 2012; Micozzi, 2014; Crisp, Escobar-Lemmon et. al, 2009), respecto al interés del legislador luego de su paso por el Congreso para desarrollar una carrera política subnacional, por lo que busca destacar su agenda parlamentaria sobre los temas claves para la provincia en donde buscará competir electoralmente luego. Se confirma además lo indicado en las diversas entrevistas realizadas, y lo planteado en esta Hipótesis: provincias con alta concentración de actividad extractiva, energética, ganadera o agrícola muestran claramente cómo sus integrantes son principalmente de esas regiones, representando los intereses de esas regiones en el Congreso Nacional.

Por otro lado, también se analizó el tamaño de la delegación provincial sobre la probabilidad de integrar ciertas comisiones; es decir, si la cantidad de representantes que cada provincia

posee ante la HCDN influye en la integración de ciertas comisiones. Para graficar esto se tomaron las comisiones de Previsión Social (Figura N° 4) y Legislación del Trabajo (Figura N° 5): como se observa, para ambos casos los coeficientes son positivos y existe confianza estadística para concluir que sus integrantes provienen de provincias con mayor cantidad de representantes (y por lo tanto, mayor cantidad de población). Una posible explicación al respecto puede deberse a que los temas que allí se tratan repercuten sobre una gran cantidad de población del país, concentrada en las provincias con mayor cantidad de habitantes y por ende, con mayor representación parlamentaria. Además, por ejemplo, la mayor concentración de masa laboral se ubica en estas provincias (y mayor cantidad y proliferación de sindicatos), así como también la mayor cantidad de jubilados y pensionados (INDEC, Censo 2010), por lo que resulta lógico que los integrantes de estas comisiones provengan de las provincias donde mayor cantidad de afectados hay por las decisiones que allí se debatan.

Por lo tanto, lo indicado precedentemente permite concluir que la región de la cual proviene el legislador tiene una gran influencia sobre las comisiones que luego integrará, abonando a la especialización parlamentaria: al contar con representantes en comisiones sobre las cuales poseen un mayor conocimiento al respecto (por tratar temas que afectan a su provincia o representados directamente), los Diputados y Diputadas aportan a la división funcional con la que se pensó la tarea legislativa.

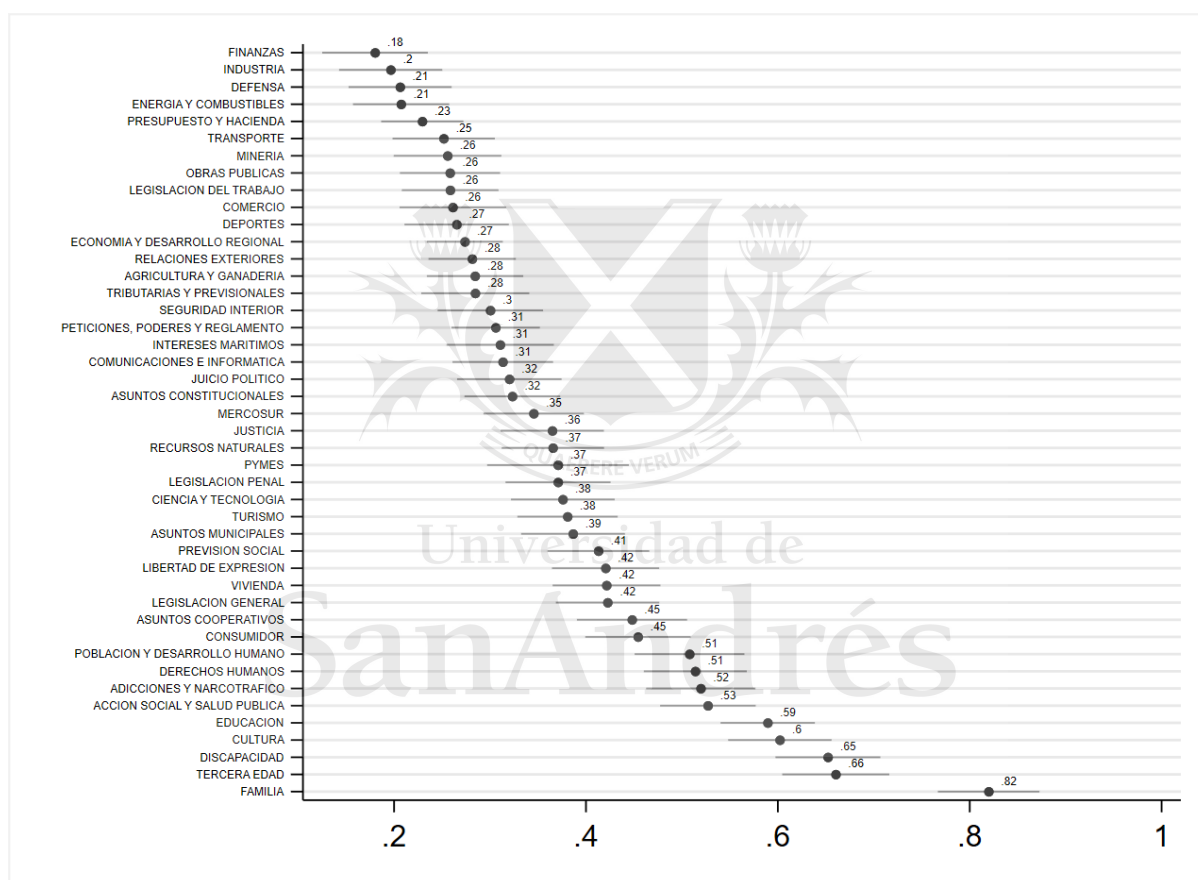
*Hipótesis 3: Aquéllas comisiones que trabajan temas que tradicionalmente se han asociado a tareas femeninas presentan una alta tasa de feminización.*

Como se mostró en el Capítulo 1, existe una alta desigualdad de género en el mercado laboral argentino, así como también en la sociedad, particularmente en lo referente a tareas de cuidado, limpieza o apoyo escolar. Por lo tanto, aquí se pretende indagar la influencia que tiene el hecho de ser Diputada en la probabilidad de ocupar comisiones que tratan temas que tradicionalmente se asocian al género femenino, y son realizadas por mujeres.

Como se muestra en la Figura N° 6, efectivamente el análisis de los últimos 20 años de la HCDN evidencia que existen comisiones altamente *feminizadas*: las comisiones de Familias,

Niñez y Juventudes, Discapacidad, Cultura, Educación, Personas Mayores<sup>13</sup>, y Acción Social y Salud Pública presentan coeficientes altamente positivos, que permiten concluir que durante todo el período analizado han contado con gran cantidad de mujeres en su composición. Esto demuestra que la tendencia nacional respecto a la concentración de tareas domésticas y de cuidado se extrapola al trabajo legislativo, en donde existe más cantidad de mujeres en la integración de las comisiones que tratan estos temas.

Figura N° 4



El hecho de que haya más mujeres en este tipo de comisiones refuerza lo indicado en el Capítulo 2 por Heath et. al (2015), Htun et. al (2013) y Oñate (2014), respecto a la tendencia histórica que muestra una mayor presencia femenina en comisiones de cuidado, a la vez que se tiende a

<sup>13</sup> Se encuentra graficada como “Tercera Edad” dado que cambió de nombre a *De Las Personas Mayores* en 2013.

contar con mayor legislación introducida sobre estos temas (Caminotti y Piscopo, 2019; Barnes y Holtman, 2020; Barnes, 2012).

Asimismo, los datos también evidencian que existen comisiones altamente *masculinizadas*, tradicionalmente asociadas a los hombres, como cuestiones de finanzas, defensa, industria o energía (reforzando lo indicado por Caminotti y Piscopo, 2019; Oñate, 2014). Y además, aquéllas consideradas más importantes para el trabajo legislativo se presentan una baja tasa de mujeres en su composición también, como en el caso de Presupuesto y Hacienda, Asuntos Constitucionales o Relaciones Exteriores (en línea con Mustapic y Goretti, 1992).

El análisis aquí descrito permite ver cómo la situación social nacional y la persistente desigualdad de género en el mercado laboral y en tareas de cuidado, se extrapola a su vez al trabajo parlamentario, en donde se evidencia claramente que aquéllas comisiones de cuidado familiar o a terceros son principalmente integradas por mujeres, mientras que aquéllas principales para el trabajo parlamentario y que tratan temas centrales (presupuestarios/económicos/financieros, legales, o de relaciones exteriores), presentan mayor cantidad de hombres entre sus integrantes. A pesar de ello, podría argumentarse que igualmente esta situación colabora con la especialización legislativa, dado que la segregación social de las mujeres en estas tareas hace que efectivamente posean mayores conocimientos al respecto.

## **Conclusiones**

Como se demostró en los capítulos precedentes, la Cámara de Diputados de la Nación se corresponde con el modelo informacional de los cuerpos legislativos: posee una división funcional del trabajo en comisiones temáticas con miembros especializados que facilita el debate y deliberación de forma segmentada, maximizando la utilidad y eficiencia del cuerpo en su totalidad.

Como demostré en la Hipótesis N° 1, las comisiones consideradas más importantes para el trabajo legislativo poseen profesiones directamente asociadas a su temática de trabajo, lo que fortalece su especialización funcional. Así, Asuntos Constitucionales y Relaciones Exteriores presentan mayor cantidad de abogados que cualquier otra comisión, Presupuesto y Hacienda y

PyMEs, mayor cantidad de economistas/contadores, o Acción Social y Salud Pública, integrantes en su mayoría médicos o profesiones asociadas. Sin embargo, comisiones consideradas no importantes, son integradas por legisladores con diversos estudios académicos, en detrimento de una composición con especialistas sobre los temas que se deben debatir. Futuros estudios podrían profundizar sobre este eje, analizando otros factores que podrían influir la especialización de sus miembros, como la trayectoria profesional (trabajos o cargos públicos ocupados previamente. Por ejemplo si la mayoría de ex-intendentes que llegan a una banca en la HCDN ocupan puestos en la comisión de Asuntos Municipales).

En esta misma línea, muestro allí cómo las comisiones importantes no sólo están integradas por legisladores de profesiones directamente asociadas con su temática, sino también por quienes han ocupado el primer lugar de su lista electoral. Esto muestra nuevamente cómo hay comisiones que son más importantes que otras, sobre las cuales recae más atención pública y política, y por lo tanto integradas por políticos con alta visibilidad. Y en mayor medida, muestro como comisiones consideradas menos importantes para el debate parlamentario, son integradas con seguridad por legisladores que han ocupado posiciones bajas en su lista electoral.

Por último, demuestro cómo la antigüedad legislativa (*tenure*) no es un factor influyente para integrar comisiones importantes, a pesar de lo argumentado por los diversos entrevistados. Esto puede deberse al bajo nivel de reelección legislativa en nuestro país, como al hecho de que incluso quienes son reelectos, ocupan luego un cargo ejecutivo (en cualquier nivel de gobierno), y por ende se apartan de la actividad legislativa.

Al analizar la Hipótesis N° 2 refuerzo el argumento de la especialización legislativa, demostrando cómo legisladores tienden a ocupar comisiones que tratan sobre temas que afectan directamente a su provincia de procedencia. Así, legisladores de la Patagonia y NOA y Cuyo ocupan mayoritariamente las bancas en las comisiones de Energía y Combustibles y Minería; y legisladores de las provincias del Centro ocupan la mayoría de las bancas en Agricultura y Ganadería, o Economías y Desarrollo Regional. Lo mismo para el caso de las provincias más densamente pobladas, cuyos representantes ocupan la mayoría de las bancas en comisiones que tratan temas que afectan a una amplia masa poblacional, como el caso de Legislación del Trabajo o Previsión Social. Como indican los diversos estudios citados sobre carreras políticas, esta división de los legisladores en comisiones que afectan directamente a sus provincias puede

deberse a su vez al interés de presentar y debatir legislación que afecta los intereses regionales directamente, para destacarse y potenciar su carrera política posterior en un puesto ejecutivo subnacional (ser gobernador, principalmente).

Finalmente, al testear la Hipótesis N° 3, muestro cómo comisiones que tratan cuestiones que tradicionalmente recaen sobre el género femenino (tareas de cuidado de niños, adultos mayores o personas con discapacidad, salud o familia), son ocupadas en gran medida por mujeres. Ello también abona a la especialización y organización legislativa, dado que (lamentablemente) la fragmentación existente en el mercado laboral, y en la sociedad en general, sobre este tipo de tareas redundan en que sean las mujeres quienes más conocen sobre estos temas y quienes presentan proyectos para nivelar la situación y reducir las desigualdades. Estudios muestran (Heath et. al, 2015; Htun et. al, 2013; Caminotti y Piscopo, 2019) que a medida que aumenta la cantidad de mujeres que integran el cuerpo legislativo, son cada vez más relegadas en este tipo de comisiones y a su vez excluidas de las comisiones más importantes, las cuales poseen integrantes hombres mayoritariamente, como también demuestro en el capítulo precedente. Un posible factor explicativo podría constituirse en la amenaza que sienten los hombres sobre su posición dominante ante el incremento de mujeres en la política (dado que la mayoría de los presidentes de bloque son hombres y quienes definen en última instancia la conformación de las comisiones), y por ende buscan apartarlas en comisiones de cuidado, alimentando el círculo vicioso existente que exacerba la desigualdad política y social.

Futuras investigaciones para profundizar el análisis aquí comenzado podrían indagar sobre la trayectoria profesional de los legisladores, entendiendo que en muchos casos el título académico no brinda la suficiente especialización sobre un tema, como sí lo hace haberse especializado en él a raíz del trabajo previo. Las Presidencias de las comisiones constituyen otro eje interesante para ahondar, donde se podría esperar un mayor nivel de especialización aún, sobre todo en las comisiones importantes. Analizar a su vez la influencia que tiene el poseer o no hijos en el tipo de comisiones que se integran podría profundizar el análisis de género ya efectuado.

Oñate y Ortega (2019) demuestran que la antigüedad dentro de la misma comisión es un factor relevante para la Cámara de Diputados española. Mientras que la tasa de reelección legislativa es relativamente baja como en Argentina, quienes sí permanecen en sus bancas tienden a



permanecer en las mismas comisiones que ocuparon el período anterior. Esta línea de análisis podría ser interesante para profundizar, y evaluar si los legisladores tienden a permanecer en las mismas comisiones a lo largo de los diversos períodos legislativos (diversos entrevistados indicaron que era un factor relevante y se tomaba en cuenta a la hora de distribuir las posiciones en las comisiones dado el costo de transacción inherente para nuevos integrantes).

Realizar un análisis similar al de esta Tesis, pero en el Senado de la Nación, podría ser una línea de trabajo interesante a su vez. Sabido es que los Senadores Nacionales, al ser menos, poseen un peso específico individualmente mayor que los Diputados, y ocupan una mayor cantidad de comisiones proporcionalmente a sus pares en la HCDN. Esto podría influir en una menor especialización temática, dado que existen más cantidad de bancas en comisiones para ocupar.

Aunque con matices, y con mayor ahínco en comisiones más visibles e importantes para el debate parlamentario, en este estudio busqué demostrar cómo la especialización legislativa es posible, y sucede en la Cámara de Diputados de la Nación, lo cual abona al argumento de la primacía del modelo informacional en el Congreso argentino. Espero contribuya a la literatura en la materia, y a mejorar la imagen pública de nuestros legisladores y del Congreso Nacional como institución clave para el sistema representativo y federal de la Argentina. Contar con legisladores con amplio conocimiento en las materias que deben debatir, y sobre las cuales deben legislar, mejorará el debate público y, en definitiva, la calidad de las leyes que habilitan políticas públicas que deben implementarse para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del país.

## Bibliografía

- Alemán, E., Micozzi, J.P., Pinto, P. M. y Saiegh, S. (2018): *Disentangling the Role of Ideology and Partisanship in Legislative Voting: Evidence from Argentina*. *Legislative Studies Quarterly*, 43: 245-273.
- Almaraz, Gabriela (2014): *Las carreras políticas de los gobernadores en Argentina y sus determinantes. ¿Qué decisiones toman y por qué?*, Blog “Con distintos acentos”. Disponible en
- <http://www.condistintosacentos.com/las-carreras-politicas-de-los-gobernadores-en-argentina-y-sus-determinantes-que-decisiones-toman-y-por-que/>
- Almaraz, Gabriela; Mariano, Paula; Tejerizo, Javier y Zulcovsky, Florencia (2017): *Las carreras políticas de los legisladores subnacionales. Los determinantes y las implicancias de los niveles de profesionalización de las elites legislativas en la Ciudad de Buenos Aires*, trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, Uruguay.
- Barnes, Tiffany D. (2012): *Gender and Legislative Preferences: Evidence from the Argentine Provinces*. Article published in *Politics and Gender*..
- Barnes, Tiffany y Holman, Mirya (2020): *Gender Quotas, Women’s Representation, and Legislative Diversity*, *The Journal of Politics*, volume 82, number 4. Publicado el 20 de marzo de 2020.
- Barnes, Tiffany y Saxton, Gregory (2019): *Working-Class Legislators and Perceptions of Representation in Latin America*, *Political Research Quarterly*, pp. 1–19.
- Battaglini, Marco et al. (2016): *The informational Theory of Legislative Committees: an experimental analysis*, pp. 1-46.
- Bertino, María Paula (2012): *La producción legislativa como variable dependiente. Apuntes para una agenda de investigación en América Latina*, Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde e lSur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política.
- Bieda, Tomás (2015): *¿Quién eres? Carreras políticas de los legisladores encargados del control en Argentina (2001-2013)*, *Revista SAAP*. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, vol. 9, núm. 2, pp. 293-311.
- Bonvecchi, Alejandro y Schijman, Agustina (2005): *Organización y funcionamiento del Congreso argentino: hacia una agenda de investigación*, VII Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP, Córdoba, Argentina.

- Calvo Ernesto y Sagarzazu, Iñaki (2011): *Legislator success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control*, American Journal of Political Science N° 44, Vol. 1, pp. 1-15.
- Calvo, Ernesto y Tow, Andrés (2009): *Cajoneando el debate: el rol de los Presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso Argentino*, Desarrollo Económico, Vol. 49, No 195, pp. 451-477.
- Calvo, Ernesto (2013): *Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso Argentino*, en Acuña, Carlos h. “¿Cuánto importan las instituciones?”, Siglo XXI, Buenos Aires, pp. 121-156.
- Calvo, Ernesto (2017): *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*, Cambridge University Press.
- Calvo, Ernesto y Leiras, Marcelo (2012): *The nationalization of legislative collaboration: territory, partisanship and policymaking in Argentina*. Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos, N° 2, Fundación Getulio Vargas.
- Caminotti, M., y Piscopo, J. M. (2019): *Neither Penalised nor Prized: Feminist Legislators, Women’s Representation, and Career Paths in Argentina*. Journal of Politics in Latin America, 11(2), 181–203.
- Campomar, Belén y Suárez, Agustín de Jesús (2014): *El camino hacia el poder. Analizando la carrera política de los gobernadores argentinos (1983-2011)*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LIX, núm. 222, pp. 369-390.
- Canelo, Paula (2011): *Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989*, PolHis, Año 4, Número 7, Primer trimestre 2011, pp.140-153.
- Cantón, Darío (1964): *Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989*, Desarrollo Económico, Vol. IV N° 13.
- Cantú, Francisco y Riera, Pedro (2018): *Determinants of legislative committee membership in proportional representative systems*. Party Politics, Vol. 24(5) 524–535.
- Clerici, Paula (2020): *Minorities at the gate: the legislative contribution of opposition minorities and the committee system. Evidence from Argentina*, The Journal of Legislative Studies, DOI: 10.1080/13572334.2020.1741759
- Chasqueti, D. y Micozzi, J.P. (2014): *The subnational connection in Unitary Regimes: Progressive ambition and legislative behaviour in Uruguay*. Legislative Studies Quarterly, 39: 87-112.

- Cox, G., & McCubbins, M. (2005): *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511791123
- Crisp, Brian F., María C. Escobar-Lemmon, Bradford S. Jones, Mark P. Jones, and Michelle M. Taylor-Robinson (2009): *The electoral connection and Legislative Committees*, Journal of Legislative Studies no. 15 (I):35-52.
- Directorio Legislativo (2018), *El Congreso en Números*. Disponible en <https://directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/new/2018/09/El-Congreso-en-n%C3%BAmeros-%C3%BAltimos-10-a%C3%B1os.pdf>
- Economía Femini(s)ta (2020): *La desigualdad de género de se puede medir*. Por Natsumi S. Shokida, Daiana Serpa y Julieta Moure. Buenos Aires, agosto de 2020. Disponible en: [https://ecofeminita.github.io/EcoFemiData/informe\\_desigualdad\\_genero/trim\\_2020\\_01/informe.nb.html](https://ecofeminita.github.io/EcoFemiData/informe_desigualdad_genero/trim_2020_01/informe.nb.html)
- Fiorina, Morris P (1994): *Divided government in the American States: A byproduct of legislative professionalism?*, *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2.
- Fortunato, David, Martin, Lanny W. y Vanberg, Georg (2017): *Committee Chairs and Legislative Review in Parliamentary Democracies*, B.J. Pol. S., Cambridge University Press, pp.1-13.
- Franceschet, S., y Piscopo, J. (2008). *Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina*. *Politics & Gender*, 4(3), 393-425. doi:10.1017/S1743923X08000342
- Gaines, Brian; Goodwin, Mark; Holden Bates, Stephen & Sin, Gisela (2019) The study of legislative committees, *The Journal of Legislative Studies*, 25:3, 331-339, DOI: 10.1080/13572334.2019.1662614
- Gilligan, Thomas y Krehbiel, Keith (1989): *Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee*, *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No 2, pp. 459-490.
- Gilligan, Thomas y Krehbiel, Keith (1990): *Organization of Informative Committees by a Rational Legislature*, *American Journal of Political Science*, Vol. 34, No 2, pp. 531-564.
- Gilligan, Thomas y Krehbiel, Keith (1997): *Specialization Decisions Within Committee*, *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 13, No. 2 pp. 366-386.
- González Grobas, Andrés (2014): *La reelección legislativa a nivel nacional: los casos mexicano y argentino*, *Revista Espacios Políticos*. Disponible en <http://espaciospoliticos.org/la-reeleccion-legislativa-a-nivel-nacional-los-casos-mexicano-y-argentino/>

- Heath Roseanna, Schwindt-Bayer Leslie and Taylor-Robinson, Michelle (2005): *Women on the Sidelines: Women's representation on committees in Latin American Legislatures*, American Journal of Political Science, Vol. 49, No. 2, pp. 420-436.
- Htun, M., Lacalle, M., & Micozzi, J. P. (2013). *Does Women's Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983–2007*. Journal of Politics in Latin America, 5(1), 95–125. <https://doi.org/10.1177/1866802X1300500105>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2017), *Censo Nacional a la Actividad Minera*, Buenos Aires, Argentina.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2013), *Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo*. Buenos Aires, Argentina.
- Jones, Mark; Saiegh, Sebastián; Spiller, Pablo; Tommasi, Mariano (2002): *Amateur Legislators–Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System*, American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3, pp. 656-66.
- Kikuchi, H., y Lodola, G. (2014). *The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case*. Journal of Politics in Latin America, 6(2), 73–105.
- Lodola, Germán (2017): “Reclutamiento político subnacional. Composición social y carreras políticas de los gobernadores en Argentina”. *Colombia Internacional* (91): 85-116. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.03>
- Micozzi, Juan Pablo (2014): *Alliance for progress? multilevel ambition and patterns of cosponsorship in the argentine house*. Comparative Political Studies, 47(8), 1186-1208.
- Miler, Kristina (2017): *How Committees Shape Legislative Behavior: An Examination of Interests and Institutions*, American Politics Research , Vol. 45(5), 813–839.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2019): *Mapa Nacional de Cultivos. Campaña 2018/2019*. Disponible en: [https://inta.gob.ar/sites/default/files/mapa\\_nacional\\_de\\_cultivos\\_campana\\_2018\\_2019.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/mapa_nacional_de_cultivos_campana_2018_2019.pdf)
- Mustapic, Ana María (2006): *Congreso Nacional: el trampolín de la política. La Nación*. Disponible en:
- <http://www.lanacion.com.ar/770582-congreso-nacional-el-trampolin-de-la-politica> (consultado el 26 de julio de 2019).
- Mustapic, Ana María y Goretti, Matteo. (1992): *Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)*, Desarrollo Económico, 32(126), 251-269.

- Mustapic, A. M., Bonvecchi, A., & Zelaznik, J. (Eds.). (2012): *Los legisladores en el Congreso Argentino: prácticas y estrategias*, Instituto Torcuato Di Tella.
- Oñate, Pablo (2014): *The effectiveness of quotas: vertical and horizontal discrimination in Spain*, *Representation*, 50:3, 351-364, DOI: 10.1080/00344893.2014.951229
- Oñate, Pablo y Ortega, Carmen (2019): *Committee Parliamentary Specialization Index. Explaining MPs' specialisation in the Spanish Congreso de los Diputados*, *The Journal of Legislative Studies*, 25:3, 394-408, DOI: 10.1080/13572334.2019.1662610
- Ortiz de Rosas, Victoria (2017): *Aproximaciones al estudio del Congreso Nacional Argentino. Contrastes, convergencias y agendas de investigación*, *Revista Estudios Sociales*, Universidad Nacional del Litoral.
- Reglamento Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Shepsle, K., & Weingast, B. (1987): *The institutional foundations of committee power*, *American Political Science Review*, 81, 85-104.
- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Alimentaria (2018): *El stock ganadero bovino alcanzó los 54,8 millones de animales*. Buenos Aires, 14 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.senasa.gob.ar/senasa-comunica/noticias/el-stock-ganadero-bovino-alcanzo-los-548-millones-de-animales>.
- Thourte, Manuela (2014): *La conformación de las comisiones en el Congreso Nacional argentino. Dinámicas políticas y criterios de integración*, Tesis de Maestría, Buenos Aires.
- Zelaznik, Javier (2012): *Agenda presidencial y apoyo legislativo: el peronismo como partido de gobierno*, publicado en *Los legisladores en el Congreso Argentino: prácticas y estrategias*, Coordinadores Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi, Javier Zelaznik, págs. 61-112.

## Anexo 1

En el siguiente enlace se puede acceder a la base de datos completa sobre la composición de la Cámara de Diputados Argentina, y el archivo con los códigos de análisis para Stata: [https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1XUYAERcD892YCL-NVklEubA7wAsMM4\\_T](https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1XUYAERcD892YCL-NVklEubA7wAsMM4_T)

Asimismo, los archivos se encuentran disponibles en Dataverse directos para ser consultados y con instrucciones de citado:

- De Luca, Agustina, 2020, "Especialización legislativa en las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2000-2019)", <https://doi.org/10.7910/DVN/ESAROD>, Harvard Dataverse, V1.

