Maestría en Administración y Políticas Públicas
Cuarta Promoción

Tesis de Maestría

La conformación de comisiones en el Congreso Nacional argentino. Dinámicas políticas y criterios de integración.

Manuela Thourte– 4658

Buenos Aires, agosto de 2014

Director: Diego Reynoso

Agradecimientos

A mi director de tesis, Diego Reynoso, por su orientación y guía en todas las etapas del trabajo. Sin su paciencia, acompañamiento y estilo inflexible no podría haber concluido esta tesis.

A mi hermano Fernando por haberme facilitado los datos para armar la base de datos cuantitativa, por editar conmigo tramos importantes del trabajo y por prestarse cariñosamente y en todo momento a cotejar mis hipótesis de trabajo a partir de su experiencia laboral en ambas Cámaras del Congreso nacional.

A la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación que me proveyó la información sobre la integración de comisiones permanentes de ambas Cámaras del Congreso desde 1984 hasta 2006.

A la Universidad de San Andrés, especialmente a Antonio Camou, a Mariana Chudnovsky y a Diana Schumacher que me orientaron y apoyaron en el camino que llevó hacia la realización de la tesis y respondieron amablemente las múltiples consultas que les hice.

A Claudia Giacometti por haberme ayudado en el procesamiento de los datos. A Caterina Colombo por haber leído, comentado y hecho sugerencias de edición al texto.

A los senadores y diputados que amablemente me concedieron entrevistas para alimentar el estudio desde el punto de vista cualitativo.

A todos los docentes y profesores que se cruzaron en mi camino enseñándome el pensamiento crítico y contagiándome el gusto por el estudio y por el conocimiento.

A mis papás y a mis amigas por su aliento y su comprensión que fueron fundamentales para completar la tesis.

A Santiago y a Violeta, por todo.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

Tabla de contenido

1.1. Presentación del tema de investigación **3**
1.2. Metodología **6**
1.3. Estructura del trabajo **7**

2. Marco teórico **9**
2.1. Enfoques teóricos del fenómeno bajo estudio **9**
2.1.1. Perspectiva del partido-cártel 13
2.1.2. Críticas a las perspectivas anteriores desde el enfoque del partido-cártel 14
2.1.3. El enfoque del partido-cártel y la conformación de comisiones 15
2.1.4. Prácticas informales de asignación a las comisiones 17
2.1.5. Partidos políticos y legisladores 18
2.2. Desarrollos actuales de la disciplina en la Argentina **19**
2.3. Síntesis y conclusiones del capítulo **26**

3. Descripción de la muestra **28**
3.1. Evolución en la cantidad de comisiones permanentes **29**
3.2. Cantidad de comisiones permanentes por período presidencial **32**
3.3. Características de las comisiones y de los legisladores **33**
3.3.1. Promedio de legisladores por comisión 33
3.3.2. Promedio de comisiones que integra cada diputado 33
3.3.3. Promedio de comisiones que integra cada senador 34
3.4. Composición por género del Congreso nacional **36**
3.4.1. Cantidad de comisiones por legislador de acuerdo al género 37
3.4.2. Tipo de comisión por género del legislador 38
3.5. Síntesis y conclusiones del capítulo **38**

4. Reglas formales y mecanismos informales de integración de comisiones **41**
4.1. Organización del Congreso nacional **42**
4.1.1. Reglas formales en la Cámara de Senadores 44
4.1.2. Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores 45
4.1.3. Reglas formales en la Cámara de Diputados 46
4.1.4. Trámite parlamentario en la Cámara de Diputados 47
4.2. Mecanismos informales **49**
4.2.1. Procedimiento de integración de comisiones y nombramiento de autoridades de comisión 53
4.2.2.Preferencias individuales, distrito político y *seniority* de los legisladores 58
4.2.3. Líderes del partido 63
4.2.4. Multiplicidad y atractivo de las comisiones 65
4.2.5. Género 67
4.2.6. Síntesis y conclusiones del capítulo 69

5. Análisis de datos y resultados **72**
5.1. Gobiernos sin mayorías legislativas **72**
5.2. Cartelización del Congreso **74**
5.2.1. Sobrerrepresentación en las comisiones del partido con más bancas en las Cámaras 74
5.2.2. Presidentes de comisión 78
5.2.3. Comportamiento del partido con mayor cantidad de bancas en las comisiones estratégicas 80
5.3. El peso de la antigüedad **84**
5.4. El peso de los distritos **89**
5.5. Síntesis y conclusiones del capítulo **92**

6. Consideraciones finales **94**

Bibliografía y fuentes consultadas **99**

ANEXO A **102**

1.Introducción

1.1. Presentación del tema de investigación

Para que el Poder Legislativo pueda jugar un rol de peso en la discusión y definición de políticas públicas debe desarrollar conocimiento experto (*expertise*) sobre los distintos temas públicos. La especialización del Congreso se plasma en el sistema de comisiones. Es allí donde los partidos políticos se juegan su capacidad de influir en las políticas públicas, inclusive aquellos que no están en ejercicio de la Presidencia de la Nación.

Este trabajo se centra en las comisiones permanentes del Congreso nacional para analizar en detalle cuáles son los mecanismos para su integración[1]. La integración de comisiones ocurre cada dos años, como consecuencia de los resultados de las elecciones legislativas nacionales[2].

Las comisiones son el ámbito privilegiado de debate, diálogo y discusión entre los legisladores. El giro a comisión de una propuesta de ley es una etapa clave en el trámite legislativo ya que en ambas Cámaras el tratamiento para la aprobación de un proyecto se inicia con su giro a comisión. Las comisiones son responsables del estudio, análisis, discusión y modificación de los proyectos de ley que si logran dictamen de comisión, son girados al plenario[3] de la Cámara.

Pero el rol que juega el Poder Legislativo en la definición de políticas públicas varía de manera sustancial entre los distintos sistemas presidencialistas democráticos.

Este rol del Poder Legislativo en la definición y formulación de políticas públicas está definido por una serie de factores tales como: las reglas formales que establece la Constitución; la sintonía o asintonía entre la fuerza política que ocupa el Poder Ejecutivo y la fuerza política con mayor cantidad de legisladores en el Poder

[1] Palanza et. al (2012) señalan algunas de las variables que se deben medir mejor para conocer el grado de especialización de los poderes legislativos, entre ellas: ¿Cuál es el rol de las comisiones? ¿Cómo se forman? ¿A cuántas comisiones pertenece un legislador? ¿Existe relación entre la especialidad de un legislador y las comisiones a las que pertenece? ¿Qué tan importante es la antigüedad de un legislador (*seniority*)?

[2] En Argentina hay elecciones presidenciales cada cuatro años y elecciones legislativas cada dos años. La Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años y la Cámara de Senadores por tercios cada dos años. Fuente: Constitución de la Nación Argentina.

[3] El trámite ordinario para el tratamiento de un proyecto de ley requiere que para ser tratado en el plenario de las Cámaras el proyecto debe tener primero dictamen de mayoría de la Comisión o las Comisiones que intervinieron en su tratamiento. (Calvo y Tow, 2009).

Legislativo; la estructura, organización y capacidad técnica del Congreso; y de los objetivos de los legisladores y otros actores políticos[4].

Múltiples estudios señalan que en la Argentina, en comparación con el papel jugado por el Poder Ejecutivo, el Congreso ha jugado históricamente un papel menor en la definición de políticas públicas,. Algunas de estas investigaciones afirman que este débil papel del Congreso se traduce en peores resultados de políticas. De acuerdo con este enfoque, la ausencia de deliberación –propia de un órgano colegiado como el Congreso- en la definición de políticas, puede implicar que éstas sean más débiles en términos técnicos, que no se ajusten a las reales necesidades de la población y que al no haber sido formuladas a partir de un consenso, sean más inestables -porque ante cambios de gobierno, pueden sufrir mayores variaciones que aquellas políticas que han sido debatidas y formuladas por el Poder Legislativo[5]-.

La presente investigación se enfoca en las comisiones porque éstas son las unidades funcionales del Congreso y las que llevan adelante la mayor parte del trabajo legislativo. Podemos suponer que a mayor especialización técnica de las comisiones, el Congreso estaría en mejores condiciones de jugar un rol de peso en la definición de políticas. Que luego concrete o no esa capacidad dependerá de los factores mencionados ut supra.

La pregunta central que guía la investigación es cuáles son los criterios para integrar las comisiones permanentes. Más allá de los formales establecidos en los reglamentos de cada una de las Cámaras del Congreso, se busca profundizar en los criterios o reglas informales que operan en la integración de las comisiones para conocer en profundidad el fenómeno. Las reglas formales delimitan el campo de acción

[4] Una lectura interesante sobre el papel de menor relevancia del Congreso en aspectos técnicos de las políticas lo ofrecen Spiller y Tommasi (2000) al considerar determinante la baja profesionalidad de los legisladores, la alta rotación y el comportamiento cortoplacista de los miembros del Congreso. Según estos autores, estos factores inciden en que el Congreso tenga serias dificultades para tratar aspectos sumamente técnicos y delegue de forma natural en el Ejecutivo la iniciativa en estos temas, como por ejemplo, la elaboración del presupuesto.

[5] Véase Palanza, Scartascini y Tommassi (2012). De acuerdo a estos autores, el grado de institucionalización del Congreso es la variable de más peso a la hora de explicar el rol que éste juega en el proceso de elaboración de las políticas públicas. La institucionalización es un equilibrio resultante de una multiplicidad de actores. Los ciudadanos deben ver al Congreso como la arena en la cual sus intereses están representados y en la que se toman las decisiones; los políticos deben considerar al Congreso como el ámbito ideal para promover sus carreras políticas y para realizar sus políticas y los presidentes deben respetar su independencia y autoridad sobre determinados ámbitos de política pública. Si los actores clave comparten estas creencias entonces los actores invertirán en la institución del Congreso, incluso en su especialización.

posible y establecen restricciones a los actores, quienes luego definen -en su interacción con otros- reglas informales de comportamiento.

Esta pregunta no es nueva en la tradición de estudios sobre la organización y funcionamiento de los Poderes Legislativos. En Estados Unidos -donde se ha desarrollado gran parte de la tradición de estudios legislativos en sistemas presidencialistas de gobierno- tres grandes enfoques teóricos han intentado responder a este interrogante.

El primer enfoque, conocido como **teoría distributiva**, sostiene que la legislatura se encuentra estructurada para asegurar que los legisladores obtengan ganancias de su trabajo legislativo. El supuesto central de este enfoque es la conexión electoral (Mayhew, 1974) según la cual los legisladores están casi exclusivamente interesados en su reelección, y por lo tanto durante su desempeño legislativo intentan ganar el favor de su electorado. En línea con esta hipótesis, los legisladores negociarían apoyos entre sí para promover las políticas preferidas de cada uno. De acuerdo con este enfoque, los legisladores se auto-seleccionan para participar de aquellas comisiones que se ocupan de las áreas de política que interesan a sus votantes.

La **teoría informacional**, en cambio, considera que las legislaturas están organizadas con el fin de reducir la incertidumbre de sus miembros, sobre los resultados de las decisiones que toman respecto de los proyectos de ley. Para este enfoque, el sistema de comisiones es el que resuelve el problema organizativo primordial de las legislaturas, pero a diferencia de la teoría distributiva, los legisladores no se auto-seleccionan para integrar las comisiones sino que la composición de éstas la determina la Cámara, de manera de satisfacer sus necesidades informacionales.

Una tercera teoría es la del **partido mayoritario o partido-cártel**. Este enfoque parte del supuesto de que el partido que ostenta la mayoría dentro de cada Cámara centraliza el poder de agenda legislativa y asigna legisladores a las comisiones, castiga a los legisladores disidentes y decide el voto de su bloque.

Es decir, el partido mayoritario actuará como un cártel y el Congreso sólo adoptará las medidas que las autoridades del cártel estén dispuestas a tomar. Son dos las consecuencias de esta centralización del poder de agenda. Por un lado, el proceso legislativo en general –y el sistema de comisiones en particular– se estructura en favor de los intereses del partido mayoritario. Por otro lado, los jugadores clave en la mayoría

de los acuerdos legislativos son los miembros de ese partido, y los acuerdos centrales del partido mayoritario son facilitados por las reglas del "cártel" y vigilados por el liderazgo. En esta teoría es el cártel el que decide la composición de las comisiones y define sus autoridades para que puedan llevar adelante su agenda legislativa. Tal como lo definen Cox y McCubbins (2003): *"el recurso principal que los miembros del partido mayoritario delegan en sus líderes es el poder de diseñar la agenda legislativa (…); el cártel se asegura que sus principales miembros ocupen todos, o casi todos, los cargos con poder de agenda y espera que éstos obedezcan siempre el "primer mandamiento del liderazgo del partido" –no impulsaré proyectos que puedan dividir el partido- y que a veces obedezcan el "segundo mandamiento" –impulsaré proyectos que agraden a la mayoría de los miembros de mi partido"*.

Este trabajo intenta responder la pregunta de cómo se estructuran las comisiones permanentes del Congreso, contrastando los hallazgos obtenidos en la investigación con los tres enfoques teóricos que intentan explicar el fenómeno bajo estudio.

1.2. Metodología

Se trata de un estudio longitudinal, es decir, que tiene por objetivo el análisis del fenómeno a lo largo del tiempo para poder observar su dinámica diacrónicamente. Abarca el período que transcurre desde la recuperación democrática -específicamente cuando el Congreso vuelve a sesionar en 1984- hasta 2006. En este período tuvieron lugar doce elecciones a diputados y senadores nacionales y cinco elecciones presidenciales, lo que nos permitirá contar con evidencia empírica considerable para analizar la integración de comisiones bajo gobiernos de distinto signo político y con disímiles composiciones de las Cámaras.

Las unidades de análisis han sido las comisiones legislativas permanentes de ambas Cámaras del Congreso nacional. Las unidades de observación han sido los legisladores individuales.

Se utilizó una metodología que complementa datos de distinta naturaleza –cuanti y cualitativos- a partir de fuentes primarias.

QUAERERE VERUM
Universidad de
San Andrés

El análisis de datos cuantitativos partió de una base de datos construida ad hoc[6] de todos los legisladores de ambas Cámaras (diputados y senadores) que integraron alguna comisión permanente en el período 1984-2006. Las variables de análisis fueron sexo del legislador, partido político y distrito por el que fue elegido cada uno. Se cargó la composición de comisiones en los años posteriores a todas las elecciones legislativas del período, es decir cada vez que se ha modificado la distribución de fuerzas políticas en las Cámaras, que es cuando se integran las comisiones.

El análisis de datos cuantitativos fue complementado con entrevistas semiestructuradas[7] a legisladoras y legisladores de distintos partidos políticos que cumplieron su mandato en el período bajo análisis (1984-2006). Las entrevistas se llevaron a cabo en reuniones personales en las que se solicitó información sobre variables descritas en los próximos capítulos. El objetivo de estas entrevistas fue el de investigar las representaciones subjetivas de legisladores y legisladores sobre los mecanismos y criterios que operan en la integración de comisiones. Con bastante frecuencia, los temas previstos por la guía de entrevista surgieron de forma espontánea. Las entrevistas se hicieron con consentimiento informado, se respetó el anonimato de quienes fueron entrevistados y por lo tanto no es posible identificarlos al leer sus opiniones.

Los datos resultantes del análisis de la integración de comisiones y de la entrevistas, permitieron una perspectiva más integral y completa del fenómeno bajo estudio.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

1.3. Estructura del trabajo

El trabajo está ordenado en seis partes. En este primer capítulo se presentaron los propósitos de la investigación, se delimitó el problema bajo estudio y se describió la metodología empleada. En el capítulo 2 se presentan los distintos enfoques teóricos que han intentado explicar el fenómeno de la integración de comisiones legislativas, y los desarrollos sobre el tema que han tenido lugar en nuestro país.

En el capítulo 3 se describen las características de la muestra, para una aproximación cuantitativa del fenómeno bajo estudio. Ese capítulo presenta la evolución de las

[6] La información primaria para la construcción de la base de datos provino de los listados de integrantes de comisiones de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso nacional.

[7] Se entrevistó a 7 legisladores. La cantidad de entrevistas no pretendió abarcar ni representar al universo de los legisladores sino tomar conocimiento de las representaciones subjetivas y opiniones sobre las reglas informales que entran en juego a la hora de integrar las comisiones permanentes del Congreso. En el Anexo A se presenta la guía de temas que se utilizó en las entrevistas y las características de los entrevistados.

comisiones permanentes de ambas Cámaras, así como la cantidad de comisiones que integra cada legislador en promedio. Por último, se analiza el impacto de la Ley de Cupo Femenino en la integración de comisiones. En el capítulo 4 se presentan las principales conclusiones extraídas de las entrevistas en profundidad a legisladores y legisladoras, que complementan el análisis de datos cuantitativos. En la sección 5 se analizan los resultados de la investigación a partir de los dos métodos de investigación empleados –cuanti y cualitativo- mientras que en el capítulo 6 se concluye con las consideraciones finales y algunas ideas sobre líneas futuras de investigación.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

2. Marco teórico

En este capítulo proporcionaremos una revisión de la literatura, con el objeto de aportar información sobre antecedentes que pueden resultar necesarios para comprender el argumento de la tesis, y por otro lado, de presentar las principales corrientes de pensamiento existentes en la actualidad relacionadas con el área de estudio. Este doble objetivo tiene por propósito señalar el origen del problema de investigación, qué se sabe ya sobre éste y qué medios se han elaborado para tratar de resolverlo.

2.1. Enfoques teóricos del fenómeno bajo estudio

A la hora de dar cuenta del proceso de conformación de comisiones legislativas se han desarrollado dos grandes explicaciones: una de ellas considera que los legisladores en tanto sujetos individuales son los efectivos actores del proceso; la otra sostiene que la conformación de las comisiones está determinada por otros actores, diferentes de los miembros individuales. Por ejemplo, el liderazgo de un partido político o cuerpo legislativo -tomado como actor colectivo- que utiliza a las comisiones como agentes para lograr sus objetivos. Estas dos grandes explicaciones están englobadas en la tradición de la teoría de la elección racional.

La teoría de la elección racional, aplicada a los estudios legislativos entre los años ’60 y ’70 en Estados Unidos, parte de una afirmación central: el comportamiento racional individual. Para esta teoría las preferencias de los legisladores son la variable explicativa de mayor peso a la hora de dar cuenta de la integración de las comisiones. Estas preferencias pueden estar asociadas a la búsqueda de la reelección pero también a la de producir buenas políticas o de mantener el poder dentro de la Cámara (Fenno, 1973).

El primer enfoque que se desarrolla a partir de la teoría de la elección racional es el *modelo distributivo o de ganancia por intercambios* que considera que el mecanismo de auto-selección (los legisladores son los que deciden a qué comisión pertenecer) es el que opera a la hora de conformar las comisiones legislativas.

El modelo distributivo supone que las preferencias sobre políticas o legislación son heterogéneas entre los legisladores de un mismo partido y las opciones de políticas son multidimensionales. El bienestar de los legisladores aumenta cuando ganan influencia sobre aquellos temas que más afectan su reelección. La auto-selección es eficiente porque da a los legisladores mayor influencia en aquellos temas que más les interesan a sus votantes, es

decir, de los que dependen para ser reelectos. Los líderes del partido intentan por todos los medios satisfacer las preferencias de los legisladores a la hora de asignar miembros a las comisiones. Así, por ejemplo, un legislador de la Provincia de Santa Fe tendrá preferencia por participar de la Comisión de Agricultura y Ganadería porque su provincia es preponderantemente agropecuaria y sus votantes estarán interesados en obtener beneficios para el agro.

Esta perspectiva considera que las legislaturas se organizan de manera tal que faciliten las ganancias que se obtienen de la negociación y el intercambio. Lo que se negocia es influencia, control sobre las políticas, apoyos, votos. El sistema de comisiones es la institucionalización de esos intercambios. La Cámara produce un sistema de comisiones para reducir los costos de transacción derivados del intercambio entre los legisladores individuales.

El corolario de este enfoque es que las comisiones tendrán un sesgo respecto del pleno de la Cámara como un todo: los miembros de las comisiones no se parecerán al miembro "medio" del partido al que pertenecen sino que serán representantes "atípicos" (*outliers*), ya que tienen una marcada preferencia por servir intereses de otros grupos -sus votantes-. Los legisladores funcionan como demandantes de beneficios para sus distritos y cooperan e intercambian entre sí para obtener beneficios para sus votantes.

Un cuestionamiento a la perspectiva distributiva la desarrolla Krehbiel en su libro *Information and Legislative Organization* (1991) porque en aquella concepción no se toman en cuenta los objetivos colectivos de los legisladores. Para Krehbiel, los objetivos colectivos conviven con el comportamiento racional de maximización del interés individual. Así, para la *perspectiva informacional*, la auto-selección de los legisladores no puede suceder si no es racional para la Cámara. Por lo tanto, es la Cámara la que determina la composición de las comisiones y no los legisladores individuales.

Krehbiel presente dos postulados básicos: el primero es el postulado denominado mayoritario y el segundo el de la incertidumbre. La premisa mayoritaria postula que son las mayorías las que toman las decisiones legislativas –procedimentales, organizacionales y sustantivas-. Las características institucionales, como el sistema de comisiones, son en sí mismas elecciones que toman las mayorías; como tales, están sujetas a cambios que ellas realizan, y por lo tanto, presumiblemente sirven a los intereses de aquellas[8]. Es por esto que

[8] Para un interesante estudio de caso sobre una mayoría que define reglas que apuntan a favorecer a las minorías dentro del Congreso argentino, véase Ferretti (2012).

no es esperable que sobrevivan por mucho tiempo aquellas instituciones que no sirvan a los intereses de las mayorías[9].

La segunda premisa introduce el concepto de incertidumbre. Este postulado establece una aclara que no es posible conocer al momento de elegir una opción de política o de legislación el resultado que se conseguirá. Como consecuencia de esto, las mayorías pueden establecer incentivos institucionales para lograr mayor eficiencia en la información a la hora de elegir entre alternativas de política[10].

Lo novedoso del enfoque informacional es la idea de que los arreglos institucionales pueden reflejar la necesidad de la Cámara de adquirir y diseminar información además de, o en lugar de, responder a la necesidad de resolver problemas de distribución.

Para minimizar los problemas asociados a la incertidumbre, el Congreso utilizará los dispositivos institucionales endógenos, para sacar lo mejor de los talentos de sus miembros, que son elegidos exógenamente (por el electorado).

La reducción de la incertidumbre entre las alternativas de políticas (leyes, iniciativas, proyectos) y sus resultados o efectos es un beneficio colectivo, conceptualmente diferente al de las consecuencias distributivas de una política que la perspectiva distributiva asociaba a los beneficios individuales. Para Krehbiel, todos los legisladores se benefician de un conocimiento más preciso sobre las consecuencias de una legislación, si esa información está disponible durante el proceso colectivo de decisión.

Dos consecuencias sobre la concepción de las comisiones derivan de este enfoque. En primer lugar, las comisiones pueden ser poderosas no sólo porque monopolizan poder de agenda sino también porque monopolizan información y *expertise*. En segundo lugar, las comisiones no estarán compuestas por legisladores atípicos (*outliers*), como supone la teoría distributiva, sino que más bien reflejarán una posición más centrista, media. Si las comisiones son creadas para que produzcan información experta que compartirán luego con la Cámara para reducir la incertidumbre sobre los efectos de las políticas, su composición debe reflejar las preferencias de las Cámaras. La existencia de legisladores atípicos (*outliers*)

[9] Sin embargo, las mayorías legislativas son cambiantes. Esto implica que en un momento dado las reglas institucionales podrían perjudicar a una mayoría saliente para beneficiar a la nueva mayoría. La incertidumbre sobre el futuro es aquí una variable fundamental. Para un interesante análisis sobre este punto, véase: Ferretti (2012).

[10] La incertidumbre es mayor en tanto que el Congreso debe buscar soluciones para una diversidad de problemas nacionales complejos que emergen de la arena electoral, pero sobre los que existen discrepancias sobre cómo resolverlos (y sobre cuáles son prioritarios) entre los miembros de la misma organización (legisladores).

produciría que las comisiones jueguen un rol menos informativo en el proceso legislativo y esto no es racional desde el punto de vista de la organización interna del Congreso.

Las mayorías intentan que el pleno no altere los productos *(outputs)* de las comisiones, y otorgan a las comisiones incentivos para que éstas se conviertan en expertas. La asignación de legisladores y de recursos a las comisiones busca incentivar a los legisladores para que se especialicen, pero al mismo tiempo para que actúen de manera congruente con las funciones organizacionales colectivas.

Un tercer enfoque considera a las comisiones como eslabones en una cadena principal-agente. La *perspectiva del principal-agente* ha considerado a las comisiones como agentes de sí mismas; como agentes de la Cámara en su totalidad; y como agentes del partido mayoritario.

La primera de estas visiones está asociada al modelo del gobierno de comisiones. De acuerdo a esta perspectiva, las comisiones son agentes autónomos que actúan para lograr los intereses de sus miembros.

Kiewiet y McCubbins (1991), a partir de su libro *The logic of delegation*, han enriquecido la perspectiva del principal-agente considerando al Congreso en una estructura más amplia de gobierno. Los autores afirman que incluso los organismos que están bajo control presidencial pueden haber sido diseñados con objetivos legislativos en mente. Es decir, aquellas instituciones que crea el Congreso y que suelen ser vistas como recursos que fortalecen la capacidad de negociación del Presidente, pueden no estar beneficiando a este último, sino al Congreso. A partir del desarrollo teórico de Kiewiet y McCubbins (1991), es posible analizar más formalmente las interacciones entre las diversas ramas e instituciones de gobierno (Presidente, Congreso, burocracia, Poder Judicial).

Por otro lado, el enfoque que describe las comisiones como agentes del partido mayoritario –que sería el principal-, observa lazos lo suficientemente fuertes entre algunos contingentes de las comisiones y el partido mayoritario como para considerar que las primeras son vehículos confiables del segundo. Para esta perspectiva la existencia de vínculos entre una comisión y la Cámara como un todo, o las tendencias hacia la acción autónoma por parte de las comisiones, resultan de importancia secundaria.

La perspectiva que considera a las comisiones como agentes del partido mayoritario es el enfoque que se conoce con el nombre de *partido-cártel o teorías de cártel*. Esta perspectiva

constituye el marco teórico de nuestra investigación por lo que en la sección siguiente se desarrolla en profundidad.

2.1.1. Perspectiva del partido-cártel

El texto más representativo de este enfoque es *Legislative Leviathan*, de Gary Cox y Mathew McCubbins (1993). Los autores explican el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados del Congreso norteamericano en base a lo que llaman la estrategia de cártelización del partido mayoritario. El partido mayoritario, cuando tiene propósitos homogéneos, se encuentra en posición de usurpar la autoridad legislativa y diseñar o rediseñar las instituciones y prácticas legislativas -como el sistema de comisiones- para perseguir la agenda política que comparten sus miembros.

Las comisiones poderosas de la perspectiva informacional son reemplazadas por el poder del partido mayoritario, que juega un rol crucial en el comportamiento y los resultados legislativos. **La definición de las autoridades de las comisiones, la asignación de miembros a las comisiones, el control de la agenda y de las deliberaciones en el pleno caen bajo el control del partido mayoritario.**

Los procedimientos y la legislación que de acuerdo a modelos anteriores eran producidos por comisiones poderosas, son concebidos en esta perspectiva como el producto de equipos partidarios íntimamente coordinados. Es posible que las comisiones sean los agentes de producción legislativa, pero su influencia sólo existe cuando sirve a los intereses del partido.

Cox y McCubbins (1993) reposicionan a los partidos políticos en el centro de la arena legislativa y analizan su interacción con las comisiones en la Cámara de Diputados del Congreso de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. Su idea central es que los partidos en el Congreso, especialmente los partidos mayoritarios, funcionan como cárteles legislativos. Estos cárteles retienen el poder que teóricamente tiene la Cámara para establecer las reglas que gobiernan la estructura y el proceso legislativo. El hecho de disponer de este poder para establecer las reglas tiene dos consecuencias principales. La primera es que el proceso legislativo en general y el sistema de comisiones en particular, favorecen los intereses del partido mayoritario. La segunda es que los miembros del partido mayoritario disponen de ventajas estructurales: los jugadores clave en el ámbito legislativo son miembros del partido mayoritario y los acuerdos principales dentro del partido mayoritario son facilitados por las reglas de cártel y comandados por los líderes del cártel.

Si bien durante los años `70 y `80 no se ignoraba completamente a los partidos, su rol era considerado limitado hasta el trabajo de Cox y McCubbins (1993). Se creía que los partidos eran principalmente coaliciones de voto en el pleno de la Cámara pero que no ejercían ninguna influencia en la etapa anterior, por ejemplo, en los comportamientos de las comisiones.

Los estudios de Fenno (1973) son exponentes de este enfoque. Este autor toma como medida de fortaleza de los partidos, la cohesión en las votaciones nominales y no su éxito en la estructuración del sistema de comisiones o la cohesión en las votaciones dentro de las comisiones. Además el rol que se asignaba a los partidos era el de ser coaliciones procedimentales que tenían muy poca influencia sobre los aspectos sustantivos de la legislación.

Rohde (1991), por su parte, adscribía a la idea del limitado rol de los partidos al considerar que los líderes del partido no recibían apoyo automático de sus miembros sino que la delegación de poder de los legisladores a los líderes distaba de ser general e incondicional y dependía de cada caso y tema del que se tratara[11].

Cox y McCubbins (1993) presentan a lo largo de su libro, dilemas colectivos que enfrentan los legisladores y que no pueden resolver actuando en solitario. Lo novedoso de este enfoque en la tradición de la ciencia política norteamericana no es afirmar que las instituciones se crean y mantienen para resolver problemas colectivos; lo que es novedoso es sostener que son los partidos los medios para obtener beneficios por parte de los legisladores.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

2.1.2. Críticas a las perspectivas anteriores desde el enfoque del partido-cártel

Cox y McCubbins (1993) presentan las diversas teorías que intentan dar cuenta del comportamiento legislativo. La primera de ellas, la teoría neoinstitucionalista o de elección racional, hace foco en el *gobierno de las comisiones* y minimiza la importancia de los partidos. Los trabajos más influyentes de este enfoque se han centrado en las comisiones y en la Cámara como un todo, ignorando los partidos. El trabajo fundacional de Shepsle (1979) habla del sistema de comisiones y de la Cámara pero no de partidos, mientras que Weingast y Marshall (1988) explícitamente suponen inexistente toda influencia partidaria en el comportamiento de los miembros del Congreso. Gilligan y Krehbiel (1987) construyen

[11] Una afirmación similar se encuentra en Mustapic (2002) al analizar la disciplina partidaria dentro del Congreso argentino.

una serie de modelos en los que las comisiones y la Cámara juegan un rol importante pero los partidos no aparecen.

Las diferencias son evidentes. Los teóricos de la elección racional tienen una visión negativa sobre los partidos y su existencia es casi imposible de explicar dado que las divisiones partidistas internas los vuelven práctica y teóricamente poco interesantes.

Cox y McCubbins (1993) ven una tensión en la idea de *gobierno de las comisiones* que considera a éstas como actores poderosos y autónomos y a los partidos políticos reducidos a una versión mínima.

Esta tensión se debe a que la idea de un partido como una coalición procedimental, que establece las reglas del juego legislativo, y la idea de las comisiones como agentes autónomos, casi inalcanzables para la influencia del partido, parece improbable. ¿Por qué? Porque desde la perspectiva de la elección racional un actor –el partido- que define las reglas de juego pero no asume el poder para controlar los eventos legislativos está fuera de equilibrio, porque no aprovecha su posición de privilegio.

Por otro lado, una de las nociones clave en la perspectiva del *gobierno de las comisiones* es que las comisiones son no-representativas de la Cámara como un todo. Las dimensiones en las que las comisiones pueden no ser representativas de la Cámara son varias pero Cox y McCubbins (1993) se limitan a analizar la variable regional y la ideológica. La evidencia que presentan los autores muestra que sólo un cuarto de las comisiones han sido no representativas persistentemente de las preferencias de la Cámara en el período de posguerra.

Universidad de San Andrés

2.1.3. El enfoque del partido-cártel y la conformación de comisiones

El enfoque del partido-cártel enfatiza el rol de los partidos políticos y considera que las comisiones no son autónomas.

Para desterrar la idea de autonomía de las comisiones, Cox y McCubbins (1993) analizan dos aspectos de la autonomía. En primer lugar, el de los miembros de las comisiones. Que los miembros de las comisiones sean autónomos significaría que no pudieran ser ni asignados ni removidos por una agencia externa.

La idea de la autonomía de las comisiones se basa en tres principios: el primero, las normas que restringen la libertad de los partidos para hacer nombramientos; la segunda enfatiza que

el proceso de asignación a las comisiones es un ejercicio de auto-selección de los legisladores y la tercera es el sistema de antigüedad *(seniority)*, que impide a los partidos intervenir en los nombramientos de autoridades dentro de las comisiones porque el criterio de antigüedad prevalece en las designaciones.

Cox y McCubbins (1993), con el objetivo de mostrar que la autonomía de las comisiones no es tal, presentan evidencia empírica que muestra que los legisladores que son más leales a los líderes del partido, obtienen en mayor proporción las asignaciones que solicitan para ser miembros de las comisiones que les interesan, en comparación con aquellos legisladores que no son tan leales.

Sin embargo, Cox y McCubbins (1993) reconocen distintas categorías de comisiones[12]. En algunas de ellas, el partido permite la auto-selección de los miembros. Esto se debe a que las comisiones producen externalidades que tienen un impacto diferencial sobre la reelección de los legisladores del partido. Algunas comisiones no tienen un impacto homogéneo sobre la reputación del partido, como otras. Por lo tanto, el partido permitirá la auto-selección en aquellas comisiones que no tengan un impacto alto para la reputación del partido como un todo; en cambio, inspeccionará más cuidadosamente las asignaciones a las comisiones que tienen externalidades importantes sobre la reputación partidaria. En este sentido, el partido seleccionará líderes que equilibren su auto-interés con el interés más general del partido-cártel para mantener y mejorar su estatus mayoritario.

La evidencia empírica recopilada por Cox y McCubbins (1993) permite inferir que la hipótesis de la búsqueda de interés (enfoque distributivo) parece razonable pero sólo para unas pocas comisiones y por lo tanto, no es una regla universal.

La relevancia electoral de cada comisión determina el esfuerzo del partido para controlar la asignación de miembros. El partido intentará maximizar la cantidad de bancas que obtendrá en la próxima elección y para ello deberá vigilar aquellas comisiones cuya legislación tiene impacto electoral sobre el partido como un todo. Sin embargo, esto coexiste con un margen

[12] Los autores ordenan las comisiones en tres categorías. Aquellas comisiones que tienen externalidades uniformes en todas las jurisdicciones; aquellas que tienen externalidades mixtas y aquellas que tienen externalidades específicas. Por ejemplo, la Comisión de Reglas (equivalente a la Comisión de Labor Parlamentaria en Argentina) tiene externalidades uniformes. La Comisión de Asuntos Exteriores o de Trabajo y Educación tienen externalidades mixtas y la Comisión de Agricultura o del Distrito de Columbia tienen externalidades específicas. Los autores esperan entonces que no haya sesgo en el tipo de miembro que quiere ser asignado a las comisiones con externalidades uniformes. Los líderes del partido no tienen un incentivo para asignar a un tipo de miembro por sobre otro porque lo que quieren es crear una comisión que produzca legislación consistente con la maximización de bancas.

considerable de auto-selección en aquellas comisiones que no tengan externalidades uniformes o impacto electoral.

2.1.4. Prácticas informales de asignación a las comisiones

Cox y McCubbins (1993) revisan los criterios informales que la literatura ha analizado en la asignación de legisladores a las comisiones. Así, Bullock (1970) percibe que en la asignación de los miembros a las comisiones opera un criterio de "aprendices" según el cual aquellos legisladores que ingresan al Congreso reciben asignaciones "mediocres". En la misma línea, Dodd y Oppenheimer (1977) sugieren que la norma de la antigüedad (*seniority*) legislativa reserva para los legisladores más antiguos las mejores comisiones.

Fenno (1966) sostiene que determinadas posiciones en algunas comisiones están reservados para delegaciones de provincias particulares y que a un miembro saliente lo reemplaza en general otro legislador de la misma jurisdicción. Otro grupo de normas informales tiene que ver con la representación de las mujeres y de las minorías. Esta norma estipula que cuando una mujer o una persona perteneciente a una minoría dejan vacante un lugar en una comisión, tienden a ser reemplazadas por otra mujer o por otra persona de una minoría. De acuerdo a Fenno (1966), no sólo serían sólo las provincias las que tienen capacidad retentiva dentro de las comisiones, sino también el género y la pertenencia a una minoría.

Según Cox y McCubbins (1993), si bien estas normas pueden limitar la discrecionalidad de los partidos para asignar legisladores a las comisiones, no logran desterrar el criterio de lealtad hacia los líderes del partido como un factor determinante a la hora de asignar legisladores en las comisiones.

Además, la evidencia encontrada por Cox y McCubbins (1993) sobre violaciones a la regla de la antigüedad es lo suficientemente grande como para descartar la "intocabilidad" de los miembros más antiguos en sus cargos dentro de las comisiones.

Para Cox y McCubbins (1993) las comisiones nunca funcionaron como entes independientes al partido. Los líderes del partido mayoritario son centrales en la conformación de las comisiones. Es a ellos a quienes los miembros del partido deben rendir lealtad para obtener las asignaciones que les interesan.

La conclusión a la que ambos autores llegan, al analizar un gran corpus de evidencia empírica, es que los miembros más leales al liderazgo partidario tienen mayor probabilidad de lograr las asignaciones que desean. **Como hay más miembros que quieren ser**

miembros de comisiones que lugares disponibles, el incentivo para ser leales al liderazgo es alto. El proceso de asignación a las comisiones es, para los autores, inherentemente discrecional. El liderazgo partidario promueve que los objetivos colectivos del partido estén representados en la composición de las comisiones.

En síntesis, para este enfoque, los líderes del partido deciden cuáles legisladores van a formar parte de cada comisión y lo hacen en función de poder plasmar los intereses colectivos del partido. Los autores asumen que los líderes harán asignaciones para maximizar el número de bancas que el partido ganará en la próxima elección.

Rohde (1991) introduce un matiz en la teoría del partido-cártel. El autor considera que la homogeneidad intra-partidaria y la heterogeneidad inter-partidaria son determinantes para definir el grado en que el liderazgo mayoritario apoyará las iniciativas del Presidente e intentará definir las comisiones. Es decir que el partido rige a los legisladores pero con la condición de que exista homogeneidad intra-partidaria y/o consenso sobre las principales políticas.

2.1.5. Partidos políticos y legisladores

Cox y McCubbins (1993) parten de un enfoque neoinstitucionalista para explicar la existencia de los partidos políticos. Los partidos nacen, se estructuran y sobreviven porque sirven para solucionar una diversidad de dilemas de acción colectiva. Es decir, situaciones en que la acción racional pero no organizada de los individuos, conduce a resultados que todos consideran peores que si los hubieran alcanzado con una acción concertada.

Los autores intentan responder a la pregunta sobre porqué un grupo de legisladores iguales entre sí y auto-interesados, con intereses diversos sobre muchos temas, acuerdan crear y mantener un partido político, un determinado diseño organizacional y establecen objetivos colectivos.

Para responder a este interrogante, Cox y McCubbins (1993) analizan los objetivos de los legisladores individuales y acuerdan en que un componente importante de la motivación de los legisladores es la búsqueda de la reelección -tal como sostienen las teorías que desconocen la influencia del partido político (por ejemplo, el enfoque distributivo)-. Sin embargo, concluyen que este objetivo no pueden alcanzarlo los legisladores ignorando al partido al que pertenecen sino que la reputación individual está íntimamente ligada a la reputación partidaria.

Cox y McCubbins (1993) argumentan que los legisladores reconocen la reputación colectiva que los mantiene unidos a pesar de que gran parte de su tiempo lo dedican a sus propios intereses electorales. Estos legisladores sostienen las instituciones partidarias que regulan y mitigan los efectos externos del comportamiento auto-interesado.

Para estos autores los partidos en el Congreso actúan como cárteles legislativos. Estos cárteles usurpan el poder de la Cámara para que el proceso legislativo en general –y el sistema de comisiones en particular– se estructure en favor de los intereses del partido mayoritario.

2.2. Desarrollos actuales de la disciplina en la Argentina

Los estudios legislativos en las democracias presidencialistas se han desarrollado principalmente en los Estados Unidos. En la Argentina, los estudios legislativos tienen una larga tradición, que pone de manifiesto una influencia importante de los desarrollos teóricos y metodológicos de los Estados Unidos[13].

Los estudios legislativos en la Argentina se han enfocado en distintos aspectos del Congreso. Tal como sistematiza Moscoso (2012), los temas estudiados van desde las relaciones Ejecutivo-Legislativo, en donde se concentra la mayor producción académica, hasta la organización interna del Congreso.

En el tema de la organización interna, ha habido avances en la materia, en particular a partir de 1983. Así, por ejemplo, Goretti y Panosyan (1986) han desarrollado un trabajo sobre las comisiones legislativas que va en la línea de lo que nos proponemos analizar con el desarrollo de esta investigación[14].

De acuerdo a estos autores las comisiones son la respuesta al aumento de la complejidad de los problemas sociales. Los autores toman 1984, el primer período ordinario luego de ocho años de inactividad parlamentaria, como base para estudiar la composición de las comisiones y los criterios de distribución de los cargos directivos al interior de ellas.

Estos autores señalan la abrumadora mayoría de cargos en comisiones que tiene el partido mayoritario –la Unión Cívica Radical- en el año bajo estudio.

Al analizar los criterios de distribución de los cargos directivos dentro de las comisiones (Presidente, Vicepresidente y Secretario) los autores muestran que no prevalece el perfil

[13] Ver Moscoso (2012).
[14] Los autores concentran su análisis sólo en la Cámara de Diputados del Congreso argentino.

profesional de los diputados como criterio de distribución de los cargos de conducción. En segundo lugar, analizan la variable distrito y encuentran que los diputados de los distritos más grandes tienen una ventaja adicional, al lado de los legisladores de distritos de menor peso poblacional, para ocupar cargos de conducción. Por último, analizan la posición que las autoridades de las comisiones ocupan dentro de la estructura partidaria para concluir que éste es el criterio de mayor peso en la definición de los cargos dentro de las comisiones. Goretti y Panosyan (1986) concluyen que al ser tan corta la experiencia parlamentaria, los criterios que priman en la definición de cargos son recursos extraparlamentarios, y que el factor de más peso, a la hora de distribuir los cargos en las comisiones, es la estructura partidaria, en el caso de la Unión Cívica Radical y la trayectoria gremial, en el caso del Partido Justicialista. Es decir, la distribución de cargos en el Congreso refleja la estructura de poder originada en otros ámbitos.

Mustapic (2002), por su parte, analiza las comisiones legislativas, en el marco de las relaciones entre el Presidente y el Congreso, desde 1983 hasta 1995. De acuerdo a la autora, la rutina de girar a más de una comisión las propuestas de ley, convierte a las comisiones legislativas en potenciales y múltiples instancias de veto a la legislación presidencial. Mustapic (2002) señala que la disciplina partidaria no puede darse por descontada ya que existen múltiples dificultades para lograr cohesión partidaria en torno a la figura presidencial. Frente a estas dificultades, los partidos recurren a la distribución de incentivos selectivos para lograr apoyo de parte de los legisladores y unidad partidaria. El aumento en el número de comisiones es uno de los incentivos que distribuyen los partidos.

Para la autora, el criterio que guía la conformación de las comisiones es el de responder a las demandas de las distintas líneas del partido, distribuyendo los recursos clientelísticos de los que dispone el Congreso. Al mismo tiempo, la integración de comisiones responde a la necesidad del partido de gobierno de sumar apoyos de otros partidos cuando no cuenta con mayoría propia. Las posiciones en las comisiones son el medio de intercambio entre los partidos.

Desde una óptica diferente, el tema de los incentivos es abordado también por Spiller y Tommasi (2000) para intentar explicar la alta rotación legislativa y la baja profesionalidad de diputados y senadores. Al no ser elegidos los legisladores en forma personal por los votantes (sino por listas cerradas), como sucede en otros países, el liderazgo político se ve obligado a desarrollar un sistema de incentivos para que los miembros del Congreso se esfuercen en el proceso legislativo. Según estos autores, la negociación de la agenda

legislativa se da fuera del Congreso, principalmente entre el Presidente y los gobernadores provinciales, y por lo tanto para los legisladores no es prioridad participar en las comisiones. Los incentivos que utiliza el liderazgo partidario tienen que ver con el desarrollo de la carrera política de los legisladores fuera del entorno legislativo y no como sostiene Mustapic (2002) con los cargos en las comisiones.

En donde existe un punto de coincidencia fuerte es en el rol de los líderes políticos provinciales. Tanto Mustapic (2002) como también Jones et al. (2001; 2002) y Spiller y Tommasi (2000) abordan el tema del poder de los líderes territoriales. Dada la estructura descentralizada de los dos partidos políticos más importantes, los liderazgos nacionales de ambos deben estar apoyados por los líderes provinciales, de quienes depende el equilibrio de poder de la organización partidaria. Este hecho impacta sobre los legisladores que dependen de los líderes provinciales para ser nominados como candidatos para una elección futura y por ende, para ser reelectos en su cargo. Es decir, los diputados y senadores son más dependientes de los líderes provinciales que del Presidente y por ende, son disciplinados respecto de los líderes provinciales y no necesariamente del Presidente[15].

En suma, los legisladores nacionales se encuentran en una tensión permanente entre tres actores: a) el jefe político del distrito por el cual fue elegido el legislador (gobernador o jefe partidario provincial); b) el jefe político nacional (el Presidente para los legisladores oficialistas); c) el electorado del distrito al que representa.

También Jones et. al. (2002) analizan el vínculo entre los legisladores nacionales y los jefes distritales para afirmar que las reglas electorales -que se traduce en la dependencia que los legisladores tienen respecto de los jefes provinciales- delinean un Congreso amateur que adolece de los incentivos y de la *expertise* para influir sobre la política pública, así como para controlar la administración pública.

Estos autores señalan también que el ámbito legislativo no parece ser atractivo para los legisladores, quienes suelen continuar su carrera política en otros ámbitos. En lugar de responder a las demandas de sus votantes o de especializarse, pasan por el Congreso sin lograr impacto en la formulación de políticas.

[15] Un análisis detallado sobre la lealtad de los legisladores a la posición del Presidente vis a vis el jefe político provincial, se puede encontrar en Coronel y Zamichiei (2012). Los autores analizan la votación en el Congreso de la Resolución 125 y arman un Índice de Independencia-Territorialidad para analizar la vinculación entre los legisladores nacionales y los gobernadores provinciales.

Universidad de SanAndrés

Dos aplicaciones a la Argentina del mismo enfoque teórico –el partido-cártel- que se utilizará en nuestra investigación son los de Calvo y Tow (2009), por un lado, y el de Jones y Hwang (2005), por otro.

Calvo y Tow (2009) analizan el papel de los presidentes de comisión en el éxito o fracaso de un proyecto de legislación. De acuerdo a estos autores, los bloques mayoritarios delegan autoridad en los presidentes de comisión para impulsar su agenda legislativa. El papel fundamental que tienen los presidentes de comisión en el proceso legislativo reside en su capacidad proactiva (para promover legislación) y en su capacidad reactiva (para limitar el tratamiento de aquellos proyectos que no son de la preferencia del votante medio del partido mayoritario).

Además, Calvo y Tow (2009) distinguen entre dos fuentes de autoridad con que pueden contar los legisladores: capital institucional y capital político. No todos los legisladores tienen igual posibilidad de ser nombrados presidentes de comisión y menos probable aún es que consigan ser autoridades en las comisiones más importantes. Según estos autores, un legislador es nombrado presidente de comisión porque ya cuenta con capital político dentro del bloque. Es decir, que existen motivos institucionales (ser autoridad de comisión) pero también políticos que explican la mayor capacidad de los presidentes de comisión para impulsar proyectos de ley.

La teoría del cártel (o de partido-cártel) permite distinguir entre el peso político y el institucional de los presidentes de comisión porque los considera “agentes” de los socios mayoritarios del cártel (“principales”).

En el modelo del cártel, la distinción entre el poder institucional y el poder político de los presidentes de comisión, nos permite apreciar que el capital político es fundamental para impulsar proyectos de ley prioritarios para el bloque mayoritario y que en cambio, el poder institucional está vinculado a frenar legislación que puede llegar a dividir al bloque mayoritario. Es decir que el objetivo del cártel es mantener la cohesión del bloque mayoritario y promover legislación que sea beneficiosa para el bloque mayoritario.

Jones y Hwang (2005), por su parte, aceptan que la teoría del partido-cártel explica en gran medida el funcionamiento del Congreso en Estados Unidos, e intentan probar su poder explicativo aplicándola al Congreso argentino[16].

[16] Para una revisión crítica de los argumentos de Jones et al. (2002) véase Bonvecchi y Schijman (2005).

Universidad de SanAndrés

Estos autores adaptan la teoría del cártel a la Argentina y señalan sus potencialidades para aplicar a otras democracias "intermedias", es decir democracias en las que los jefes de estados subnacionales (provincias, en el caso argentino) ejercen una influencia considerable en las carreras de los legisladores.

Al adaptar la teoría del cártel, los autores señalan diferencias importantes entre el funcionamiento del Congreso en Estados Unidos y en Argentina. La primera diferencia tiene que ver con que los legisladores argentinos no poseen un nivel de autonomía tan alto como el de sus pares norteamericanos; principalmente debido a que en Argentina son los jefes partidarios provinciales quienes deciden la conformación de las listas de candidatos a diputados y senadores y por lo tanto quienes deciden sobre la posible reelección de los legisladores incluyéndolos o dejándolos afuera de esas listas. En Estados Unidos, los legisladores tienen un incentivo fuerte para el voto de tipo personal, que a veces puede ir en contra de la línea partidaria pero puede beneficiar a quienes son los actores clave para la carrera política de un legislador: los votantes. En cambio, en la Argentina, son los jefes partidarios provinciales y no los votantes, quienes definen las carreras políticas de los legisladores[17].

Otra diferencia tiene que ver con la delegación de poder. Mientras que en el Congreso norteamericano los legisladores individuales delegan poder a los líderes partidarios en la Cámara para maximizar sus intereses (reelección, reputación, influencia sobre la legislación, etc.), en la Argentina, la delegación de poder es desde los jefes provinciales -muchas veces los gobernadores- hacia el liderazgo partidario del Congreso.

El grado de autonomía que el liderazgo partidario en el Congreso tiene respecto del Presidente marca otra diferencia. Mientras que en Estados Unidos la Presidencia y el liderazgo legislativo son dos entidades relativamente separadas, en la Argentina el liderazgo del partido mayoritario en la Cámara es, la mayor parte de las veces, fiel al Presidente[18].

Existen matices respecto de esta afirmación de Jones (2001). Mustapic (2000), por ejemplo, destaca que si bien el vínculo partidario, que une al Presidente y a los legisladores de su partido, puede quebrar los límites impuestos por la división de poderes y por el sistema de

[17] Jones (2001) explica el alto grado relativo de disciplina partidaria en el Congreso argentino a partir de tres factores: el partido tiene un gran control sobre las posibilidades de reelección de los legisladores; la mayoría de los legisladores busca una carrera política ligada fuertemente al partido y por último, los legisladores que votan sistemáticamente contra la línea del partido pueden ser expulsados y son pocas las posibilidades de sumarse a un partido alternativo. Jones destaca también la importancia del factor personal/histórico.

[18] Para las diferentes configuraciones del contingente legislativo del Presidente, véase el Capítulo 5.

frenos y contrapesos, ese vínculo no viene dado. Mustapic (2000) señala que la disciplina partidaria debe producirse cada vez y no alcanza sólo con que el Presidente cuente con mayoría en el Congreso.

La autora señala también que la lealtad partidaria de los legisladores es múltiple: al Ejecutivo nacional y a los jefes partidarios provinciales, que son los que definen el armado de las listas electorales. La centralidad del Ejecutivo en el diseño constitucional argentino no anula los riesgos inherentes al esquema de división de poderes ni asegura un comportamiento dócil o pasivo por parte de los legisladores. El vínculo Presidente-mayoría en el Congreso puede no ser tan lineal como parece señalar Jones (2001).

A pesar de las diferencias señaladas por Jones y Hwang (2005) al aplicar el modelo cártel al caso argentino, el autor concluye que existe considerable evidencia para afirmar que el partido mayoritario funciona como un cártel legislativo en el Congreso nacional.

Parte de la evidencia que muestran Jones y Hwang (2005) está relacionada con la distribución de posiciones en las comisiones. Si bien las reglas formales e informales de las Cámaras estipulan que parte de las posiciones sean para el partido minoritario, el partido mayoritario retiene el control de las comisiones más importantes (la Comisión de Presupuesto, por ej.) y siempre detenta una proporción mayor de posiciones en las comisiones que bancas en las Cámaras. Los autores señalan que para el período 1989-2003 el partido mayoritario ocupó una media del 77% de las posiciones en las comisiones pero sólo el 47% de las bancas. Similar evidencia habían encontrado Goretti y Panosyan (1986) al analizar el Congreso de 1984, tal como se citó anteriormente.

Jones y Hwang (2005) resaltan que no se constata la influencia de los jefes partidarios provinciales sobre los legisladores. Al delegar estos su poder en los líderes legislativos del partido, **lo que se observa es influencia del partido mayoritario sobre el comportamiento de los legisladores.**

De acuerdo a estos autores, hay dos factores que pueden explicar la falta de incentivos para la profesionalización de los legisladores. El primero es que la sumisión a los dirigentes partidarios debilita el papel de la legislatura[19] y desincentiva a los legisladores para que inviertan en el desarrollo de las capacidades del Congreso. En segundo lugar, los legisladores argentinos deben responder a los líderes provinciales -porque dependen de ellos para ser reelectos- pero estos líderes tienen un objetivo político complejo. Los líderes

[19] Para un análisis más detallado de la debilidad institucional del Congreso ver Spiller y Tommasi (2000).

provinciales quieren maximizar el desempeño electoral de su partido en su jurisdicción y al mismo tiempo conservar su posición dentro de la estructura partidaria, razón por la cual, no verán con buenos ojos que los legisladores tomen posiciones de poder o ganen popularidad y prestigio.

La dependencia de los legisladores respecto de los líderes provinciales restringe la capacidad de los primeros para seguir una carrera legislativa por su cuenta, a diferencia de sus pares norteamericanos. Esto explicaría la baja tasa de reelección de los legisladores argentinos, la baja profesionalización de los diputados y senadores y la continuación de sus carreras políticas en puestos en la administración nacional o local[20.]

Un análisis en tres niveles (Congreso, comisiones, legisladores individuales), que se acerca a nuestra investigación en tanto analiza el impacto que sobre las comisiones tienen los cambios en el contexto en el cual operan los legisladores individuales, es el que desarrollan Calvo y Sagarzazu (2010). El objetivo de estos autores es analizar el éxito en las comisiones (éxito entendido como el logro de un dictamen de mayoría en comisión) y cómo este éxito sufre variaciones cuando ocurren modificaciones en el contexto de las comisiones y de las Cámaras.

Para explicar el éxito en las comisiones, los autores se concentran principalmente en cómo afecta la proximidad ideológica entre el legislador que promueve un proyecto de ley y el legislador medio o típico de la coalición mayoritaria, en el éxito o el "cajoneo" de ese proyecto. A partir de esta variable construyen cuatro modelos del éxito en las comisiones. Los primeros dos modelos estiman el éxito en comisión en Congresos con existencia de bloque mayoritario y distinguen entre presidentes de comisión que son miembros del partido mayoritario y los que son miembros de la oposición. Los otros dos modelos estiman el éxito en comisión cuando se pierde la mayoría y distinguen entre aquellas comisiones que son presididas por un miembro de la primera minoría y aquellas que son presididas por un partido menor.

La evidencia muestra que la pérdida del control mayoritario de las Cámaras produce importantes cambios en las estrategias de los partidos mayoritarios y minoritarios. Los

[20] En Argentina, la tasa de reelección de los legisladores es de 20%. En Chile y Uruguay, son del 60%. Stein y Tommasi (2008). Palanza et. al (2012) señala que la permanencia en sus cargos influye sobre la conducta de los legisladores. Cuanto más permanecen en el Congreso, más aislados están de influencias electorales y mayor es el incentivo para invertir en el desarrollo de sus capacidades. Por otro lado, la mayor permanencia de los legisladores en el Congreso es indicativo de la relevancia de éste como arena política y como ámbito para desarrollar las carreras políticas.

hallazgos de Calvo y Sagarzazu (2010) arrojan luz sobre las estrategias de los presidentes de comisión en Congresos mayoritarios y no mayoritarios.

Por su parte, Bonvecchi y Schijman (2005) proponen una agenda de investigación sobre la organización y funcionamiento del Congreso argentino a partir de la identificación de un vacío en la literatura: la ausencia de interpretaciones alternativas a aquellas que afirman que el comportamiento de los legisladores se explica únicamente por la influencia que sobre ellos ejercen los jefes partidarios provinciales y el Poder Ejecutivo. Estos autores analizan las reglas formales y las prácticas organizativas –a través de entrevistas a diputados- de la Cámara de Diputados de la Nación y concluyen que ésta se encuentra organizada más para reducir la incertidumbre de los legisladores sobre las consecuencias de las políticas (teoría informacional) que para asegurar la apropiación de las ganancias emergentes del intercambio entre legisladores, como sostienen las teorías distributivas.

La investigación planteada en este proyecto de tesis se enmarca en la línea de análisis sugerida por Calvo y Sagarzazu (2010) de desarrollar estudios pormenorizados sobre las interacciones entre las comisiones y la composición partidaria de la Cámara. A diferencia de estos autores, que basan su análisis en los proyectos de ley girados a comisión para calcular su éxito, este trabajo se enfoca en otro aspecto de la dinámica legislativa: la integración de las comisiones, y el impacto que los cambios en la composición de las Cámaras tienen sobre esa integración.

Por último, si bien la tradición de estudios legislativos en la Argentina es profusa, se ha concentrado mayormente en el estudio de la Cámara de Diputados y en menor medida en el estudio de la Cámara de Senadores. El actual trabajo resulta un aporte en este sentido porque aborda el estudio de ambas Cámaras del Congreso nacional.

2.3. Síntesis y conclusiones del capítulo

En este capítulo se presentaron los principales desarrollos teóricos que intentan dar cuenta de los mecanismos de integración de las comisiones legislativas. Estos enfoques, que tienen su origen en la ciencia política norteamericana, pueden resumirse en tres.

La teoría distributiva parte del supuesto de que las comisiones son el modo en que los legisladores negocian e intercambian beneficios entre sí. Esta teoría argumenta que el principal interés de los legisladores es buscar su reelección y para lograrla dependen de

sus electorados. Esto tiene como consecuencia que los legisladores intentarán integrar las comisiones que sean centrales para su electorado y desearán alcanzar acuerdos con los demás legisladores para apoyar las políticas preferidas por cada uno.

La teoría informacional en cambio considera que la principal preocupación de los legisladores no es la reelección –aunque existe- sino conocer cuáles serán los resultados de las políticas públicas. Por esta razón, el trabajo legislativo está organizado de manera de reducir la incertidumbre sobre los resultados de las decisiones que toman los legisladores utilizando la *expertise* de cada legislador como un beneficio para todos los legisladores. Las comisiones son, para este enfoque, agentes de las Cámaras que estimulan la capacidad de las primeras de producir y sobre todo, compartir información con el resto de los legisladores.

La tercera es la teoría del partido-cártel que ubica a los partidos políticos en el centro de la escena y explica la integración de comisiones a partir del liderazgo del partido-cártel. El partido político que detenta la mayoría en la Cámara actúa como un cártel monopolizando el poder de agenda del Congreso y define la integración de comisiones para cumplir con los objetivos colectivos del partido. Los legisladores delegan poder en el liderazgo del partido para maximizar sus beneficios individuales.

Por último se han presentado los trabajos más destacados sobre estudios legislativos que se han desarrollado en la Argentina en los últimos años. La mayoría de estos trabajos ha intentado aplicar los enfoques teóricos norteamericanos al Congreso argentino, en particular, a la organización y comportamiento de los legisladores en la Cámara de Diputados.

En el siguiente capítulo se describe la muestra de comisiones en las que se estructuraron las dos Cámaras del Congreso nacional desde 1984 hasta 2006, se presenta su evolución así como la de los legisladores.

Universidad de SanAndrés

3. Descripción de la muestra

La muestra de esta investigación está compuesta por las comisiones permanentes de ambas Cámaras del Congreso argentino desde 1984 hasta 2006. En este capítulo haremos foco en la evolución histórica de las comisiones **permanentes** del Congreso, y en sus principales características a lo largo del período de tiempo considerado.

Al retomar la actividad legislativa en 1984, luego del gobierno dictatorial que se prolongó desde 1976 hasta 1983, la Cámara de Diputados comenzó a sesionar con 26 comisiones permanentes y la Cámara de Senadores con 29[21].

Tabla 3.1 Comisiones permanentes de ambas Cámaras en la reapertura del Congreso Nacional en 1984	
Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
1. Asuntos Constitucionales	1. Asuntos Constitucionales
2. Legislación General	2. Legislación General
3. Relaciones exteriores y culto	3. Relaciones exteriores y culto
4. Presupuesto y Hacienda	4. Presupuesto y Hacienda
5. Educación	5. Educación
6. Ciencia y Tecnología	6. Justicia
7. Justicia	7. Previsión y Seguridad Social
8. Previsión y Seguridad Social	8. Asistencia social y salud pública
9. Asistencia social y salud pública	9. Familia, Mujer y Minoridad
10. Legislación penal	10. Defensa nacional
11. Legislación del trabajo	11. Obras públicas
12. Defensa nacional	12. Agricultura y ganadería
13. Obras públicas	13. Industria
14. Agricultura y ganadería	14. Comercio
15. Finanzas	15. Energía
16. Industria	16. Combustibles
17. Comercio	17. Comunicaciones
18. Energía y combustibles	18. Transportes
19. Comunicaciones	19. Economías y desarrollo regional
20. Transportes	20. Asuntos municipales y de los territorios nacionales
21. Asuntos municipales y de los territorios nacionales	21. Vivienda
22. Vivienda	22. Recursos naturales y conservación del ambiente humano
23. Peticiones, poderes y reglamento	23. Turismo
24. Juicio político	24. Economía
25. Recursos naturales y conservación del	

[21] Tal como se especificó en el Capítulo 1 de este trabajo, el análisis se limita a las comisiones permanentes y no toma como objeto las comisiones especiales.

QUAERERE VERUM Universidad de SanAndrés

ambiente humano 26. Turismo y deportes	25. Minería 26. Deportes 27. Derechos Humanos y garantías 28. Acuerdos 29. Relaciones internacionales parlamentarias

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria

3.1. Evolución en la cantidad de comisiones permanentes

En la Tabla 3.2. se presenta la conformación de nuevas comisiones en ambas Cámaras, ordenadas por el año en el que fueron integradas por primera vez.

Tabla 3.2. Conformación de nuevas comisiones permanentes luego de 1984

Año	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
1986	1. Familia, Mujer y Minoridad 2. Economías y Desarrollo Regional	
1988	1. Economía 2. Minería 3. Drogadicción	
1990		1. Asuntos penales y carcelarios 2. Pesca 3. Ciencia y Tecnología 4. Cultura 5. Pequeñas y Medianas empresas
1992	1. Población y Desarrollo Humano 2. Deportes	1. Población y Desarrollo Humano 2. Drogadicción 3. Recursos Hídricos 4. Libertad de expresión 5. Economías y desarrollo regional
1994	1. Análisis y seguimiento del cumplimiento de normas tributarias y previsionales 2. Derechos humanos y garantías	1. Ecología y desarrollo humano 2. Inversión 3. Juicio Político
1996	1. Intereses marítimos, fluviales, pesqueros y p 2. Cultura 3. Tercera Edad 4. Asuntos cooperativos y mutuales	1. Integración
1998	1. Mercosur 2. Pequeñas y medianas empresas 3. Defensa del consumidor 4. Seguridad interior 5. Libertad de expresión 6. Discapacidad	1. Mercosur
2000		1. Coparticipación federal de impuestos 2. Defensa del consumidor 3. Seguridad interior 4. Discapacidad

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Información Parlamentaria.

Tal como se puede apreciar en la Tabla 3.2., durante todo el período bajo análisis se crearon 19 comisiones en la Cámara de Diputados, que se sumaron a las 26 originarias.

Como puede constatarse, en paralelo con las profundas transformaciones del aparato estatal e institucional, -la más importante de ellas, la reforma a la Constitución Nacional

en 1994-, la década del noventa fue muy prolífica en términos de creación de comisiones[22] al interior de la Cámara baja.

A partir del año 2000 no se crean más comisiones permanentes en la Cámara baja y hasta el día de hoy, las comisiones permanentes de esta Cámara son las 45 que ya estaban creadas en 1998. Es decir que la mayor proliferación de comisiones en esta Cámara se dio en la década del noventa y se mantuvo sin cambios desde ese momento.

En la Cámara de Senadores, en cambio, si bien se observa, durante los años noventa, un aumento en el número de comisiones similar al ocurrido en Diputados, éstas se redujeron en 2004, -cuando se cerraron 13 comisiones permanentes- y en 2006 –cuando se cerraron 9 comisiones permanentes (ver Tabla 3.3.)-. Es decir que el período bajo análisis se inicia con 29 comisiones en la Cámara de Senadores y se cierra con 24[23]. Las comisiones que se cerraron en la Cámara de Senadores se detallan en la Tabla 3.3[24].

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

[22] Para una interpretación de la creación de comisiones como incentivos selectivos otorgados a los legisladores para lograr disciplina partidaria, véase Mustapic (2002).
[23] En la actualidad (2013) la Cámara alta está organizada en 26 comisiones permanentes.
[24] Algunas comisiones cambian de nombre pero se dedican a temas similares, como la comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano que pasa a llamarse comisión de Ecología y Desarrollo Humano, en 1994.

Tabla 3.3. Comisiones cerradas por año		
		Cámara de Senadores
1986		ninguna
1988		ninguna
1990	1	Economías y desarrollo regional
1992		ninguna
1994	1	Recursos naturales y conservación del ambiente humano
1996		ninguna
1998		ninguna
2000		ninguna
2002		ninguna
2004	1	Asuntos penales y carcelarios
	2	Ciencia y Tecnología
	3	Comercio
	4	Defensa del consumidor
	5	Familia, Mujer y Minoridad
	6	Integracion
	7	Juicio político
	8	Mercosur
	9	Obras públicas
	10	Pequeñas y medianas empresas
	11	Recursos hídricos
	12	Relaciones internacionales parlamentarias
	13	Transportes
2006	1	Asistencia social y salud pública
	2	Combustibles
	3	Comunicaciones
	4	Cultura
	5	Discapacidad
	6	Drogadicción
	7	Economía
	8	Energía y combustibles
	9	Pesca

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria

Universidad de San Andrés

En la Tabla 3.4 se puede apreciar una evolución histórica de la cantidad de comisiones de ambas Cámaras del Congreso. Se observa que entre 1996 y 2002 ambas Cámaras tienen casi el mismo número de comisiones.

Tabla 3.4. Cantidad de comisiones por año y por Cámara		
	Diputados	Senadores
1984	26	29
1986	28	29
1988	31	29
1990	31	33
1992	33	38
1994	35	40
1996	39	41
1998	45	42
2000	45	46
2002	45	46
2004	45	33
2006	45	24

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria

3.2. Cantidad de comisiones permanentes por período presidencial

Si se agrupa la información de la Tabla 3.4. por período presidencial, se puede apreciar la cantidad de comisiones promedio en cada una de las Cámaras del Congreso durante cada presidencia.

Tabla 3.5. Cantidad de comisiones permanentes en ambas Cámaras del Congreso Nacional por período presidencial			
Período presidencial	Presidente	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
1983-1989	Alfonsín	31	29
1990-1995	Menem	35	41
1996-1999	Menem	45	42
1999-2001	De la Rúa	45	46
2002-2003	Duhalde	45	46
2004-2007	Kirchner	45	33

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria

A partir de la primera presidencia de Carlos Menem comienzan a aumentar las comisiones en ambas Cámaras. La Cámara de Diputados registra el incremento de comisiones más marcado durante el segundo mandato del ex presidente –post reforma constitucional- y la Cámara de Senadores tiene su incremento más marcado durante el primer mandato de Menem. En la Cámara baja la cantidad de comisiones se mantiene inalterada desde el segundo gobierno de Menem[25] hasta 2006. En cambio, la cantidad

[25] A pesar de que las comisiones en el Congreso nacional tienen materias específicas, estas definiciones no reflejan la estructura de la administración pública o las distintas agencias del Poder Ejecutivo. Además, algunas comisiones versan sobre asuntos muy acotados, mientras que otras tratan temas muy amplios y de gran alcance (Jones et al, 2007).

de comisiones en la Cámara de Senadores continúa en ascenso durante el gobierno de Fernando De la Rúa y desciende durante el gobierno de Néstor Kirchner.

3.3. Características de las comisiones y de los legisladores

3.3.1. Promedio de legisladores por comisión

Las comisiones de la Cámara baja, durante todo el período bajo análisis, estuvieron formadas por un promedio de 25,7 legisladores. En cambio -como es de esperar por la menor cantidad de miembros que la conforman-, en la Cámara alta cada comisión estuvo integrada por un número menor de senadores: 10,2 durante todo el período.

En la Cámara de Diputados, y a lo largo de todo el período, la comisión que estuvo integrada por mayor número de diputados fue la de Presupuesto y Hacienda (36,3 diputados), seguida por la comisión de Relaciones Exteriores y Culto (30,3 diputados); la comisión de Mercosur (29 diputados) y la comisión de Asuntos Constitucionales (28,8 diputados).

En la Cámara de Senadores las comisiones que estuvieron integradas por mayor cantidad de senadores en todo el período fueron: Coparticipación Federal de Impuestos (17,8 senadores); Asuntos Constitucionales (14,3 senadores); Relaciones Exteriores y Culto (14,1 senadores); y Presupuesto y Hacienda (13,8 senadores).

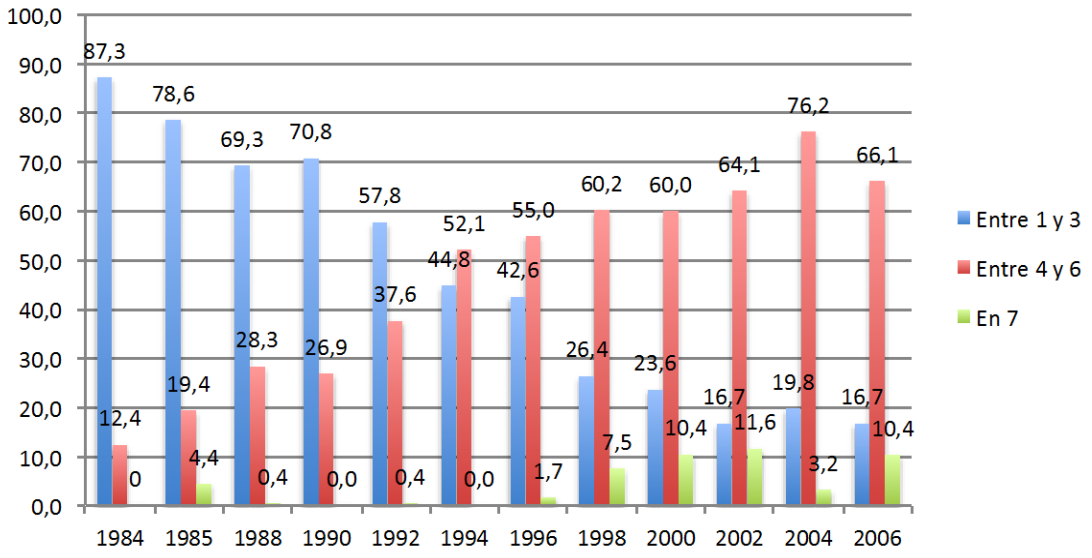
Como se verá en el próximo capítulo, estas comisiones que se integran con mayor cantidad de legisladores son también las que la mayoría de los legisladores entrevistados identifican como comisiones clave, con excepción de la comisión de Mercosur -que no fue mencionada por ningún entrevistado-.

3.3.2. Promedio de comisiones que integra cada diputado

Si se realiza un análisis por legislador en la Cámara baja, en todo el período bajo análisis el promedio de comisiones que integró cada diputado es de 3,8. Al analizar la evolución a través de los años, podemos constatar un incremento sostenido en la cantidad de comisiones de las que participa cada diputado. Tal como se desarrolló en el capítulo 2, para muchos investigadores éste es un aspecto clave de la especialización de los legisladores, dado que a mayor cantidad de comisiones, estos pueden dedicar menor

tiempo al estudio de los temas que se discuten en cada una de ellas y por lo tanto, pueden desarrollar menor conocimiento experto[26].

Gráfico 3.1. Cantidad de comisiones que integraron los Diputados por año. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria.

En el primer año de análisis (1984) un 87,3% de los diputados integraba entre 1 y 3 comisiones y sólo 12,4% de los diputados entre 4 y 6 comisiones. A partir del año de la reforma de la Constitución Nacional (1994), la proporción de diputados que integra entre 1 y 3 comisiones se reduce considerablemente -pasa a representar el 44,8% de los diputados- y aumenta la proporción de diputados que integran entre 4 y 6 comisiones -más de la mitad (52,1%) de los diputados-.

La cantidad de diputados que integra entre 4 y 6 comisiones sigue aumentando a lo largo de todo el período -en 2006 alcanza al 66,1% del total-; año en el cual el 10,4% de la Cámara baja forma parte de 7 comisiones. En cambio, la proporción de diputados que en 2006 integra entre 1 y 3 comisiones es de 16,7%.

3.3.3. Promedio de comisiones que integra cada senador

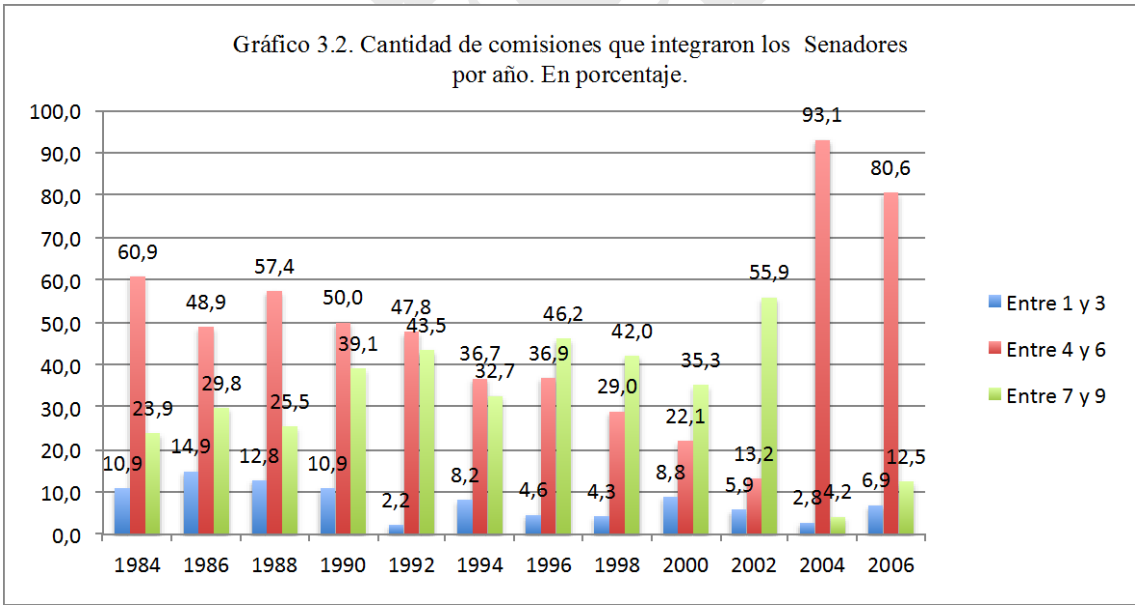
Como cabe esperar por la cantidad considerablemente menor de miembros que conforman la Cámara alta, los senadores participan en mayor cantidad de comisiones

[26] Sin embargo, Bonvecchi y Schijman (2005) sostienen que es inexacto asumir que a mayor cantidad de comisiones que un legislador integra, desarrolla menos *expertise*. Primero, porque los legisladores no distribuyen su tiempo de manera homogénea entre las distintas comisiones y segundo, debido al papel que cumplen los asesores, en quienes los legisladores delegan gran parte del estudio en detalle de los asuntos de aquellas comisiones en las que sólo son vocales.

que los diputados: 6,3 comisiones es el promedio por senador (mientras que los diputados integran en promedio 3,8 comisiones, ver Tabla 3.8.).

A pesar de que los senadores hasta 1996 son 5,6 veces menos que los diputados y a partir de ese año 3,6 veces menos[27], debieron integrar en todo el período la misma o mayor cantidad de comisiones que los diputados (ver Tabla 3.4.). Esta situación se revierte a partir de 2004 cuando las comisiones de la Cámara de Senadores se reducen y pasan a ser menos que en la Cámara de Diputados.

En el gráfico 3.2 se puede observar la evolución histórica de la cantidad de comisiones que integraron los senadores. Se puede apreciar que en todos los años es muy baja la proporción de senadores que integró 3 o menos comisiones -siempre menor a 15% del total de los senadores-.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria.

Si se cruza la información de este gráfico con la Tabla 3.3., se constata que en 1988 -cuando las comisiones del Senado eran 29- el 25,5% de los senadores formaba parte de 7 a 9 comisiones; en cambio en 2002 -cuando las comisiones del Senado se incrementan a 46- la proporción de legisladores que ocupa entre 7 y 9 comisiones aumenta a 55,9%. Por otro lado, en 2004 se observa que aumenta la proporción de senadores que integran entre 4 y 6 comisiones. Esto se explica por la reducción en la cantidad de comisiones en la Cámara -que pasa de 46 en 2002 a 33 en 2004-. En simultáneo a este aumento, se

[27] A partir de la reforma constitucional de 1994 comienzan a elegirse tres senadores por provincia y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Previo a la reforma, las provincias tenían dos senadores cada una y la Ciudad de Buenos Aires no elegía representantes para el Congreso Nacional por ser un distrito federal sin autonomía.

reduce considerablemente la proporción de senadores que integran entre 7 y 9 comisiones, -del 55,9% en 2002 al 4,2% en 2004-.

Diversos estudios consideran que a mayor cantidad de comisiones que integran los legisladores, más baja es su especialización. Por ejemplo, Jones et. al (2002) sostienen que los legisladores argentinos tienen una baja especialización[28] porque participan de un elevado número de comisiones y en esa diversificación de temas, pierden la posibilidad de volverse expertos en un área de política en particular. Sin embargo, Bonvecchi y Schijman (2005) refutan esa idea al afirmar que la cantidad de comisiones que un legislador integra sólo puede ser indicador de su especialización, si el tiempo que el legislador dedica a cada una de ellas fuera homogéneo. Por el contrario, afirman, lo que sucede es que los legisladores dedican mayor tiempo y atención a las comisiones que presiden y delegan en sus asesores el seguimiento de los asuntos o proyectos de ley de aquellas comisiones en las que sólo son vocales.

3.4. Composición por género del Congreso nacional

En términos de la conformación de género de la Cámara de Diputados, al inicio del período la representación femenina en la Cámara baja era del 4%. En 1992 las diputadas de sexo femenino eran 16 y en 1994 -como consecuencia del impacto de la Ley de cupo femenino Nº 24.012- esa cifra se eleva a 37 diputadas. Desde entonces, la proporción de mujeres que integraron la Cámara fue en aumento, hasta representar el 36% de la Cámara en 2006.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

[28] Palanza et. al (2012) comparan el Congreso argentino y el chileno y destacan que los legisladores chilenos son más especializados que sus pares argentinos porque estos últimos integran un promedio de 5 comisiones, cuando los chilenos integran menos de 2 comisiones en promedio. En ese estudio, se señala que el 90% de los senadores argentinos se mostró de acuerdo con que el excesivo número de comisiones hace su trabajo menos efectivo, a diferencia de sólo el 25% de los senadores chilenos que estuvo de acuerdo con esa afirmación. Por otro lado, el 90% de los senadores chilenos considera que las comisiones sirven como instancia para la discusión técnica de los proyectos de ley contra un 54% de senadores argentinos que creen lo mismo.

Tabla 3.6. Composición por sexo de la Cámara de Diputados (en porcentaje)

	Diputados	Diputadas	Total
1984	96	4	100
1985	96	4	100
1988	95	5	100
1990	94	6	100
1992	94	6	100
1994	86	14	100
1996	73	27	100
1998	72	28	100
2000	72	28	100
2002	69	31	100
2004	66	34	100
2006	64	36	100
Total	2462	561	3023

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria

En la Cámara de Senadores, el aumento en la cantidad de senadoras mujeres se registra a partir de 2002. Hasta ese año las senadoras tenían en todos los períodos legislativos un peso menor al 10% del total. A partir de 2002, aumenta sostenidamente la cantidad de senadoras hasta llegar en 2006 a representar el 43% del total.

Tabla 3.7. Composición por sexo de la Cámara de Senadores (en porcentaje)

	Senadores	Senadoras	Total
1984	93	7	100
1986	94	6	100
1988	94	6	100
1990	91	9	100
1992	91	9	100
1994	96	4	100
1996	94	6	100
1998	96	4	100
2000	97	3	100
2002	63	37	100
2004	56	44	100
2006	57	43	100
Total	579	116	695

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria

Universidad de San Andrés

3.4.1. Cantidad de comisiones por legislador de acuerdo al género

Se observa durante todo el período que en la Cámara de Diputados las mujeres integraron en promedio mayor cantidad de comisiones que los hombres: el promedio de

comisiones en las que participan los diputados hombres es de 3,65 y en el caso de las mujeres es de 4,48 comisiones.

En la Cámara de Senadores se da una situación inversa. Los senadores integran en promedio durante todo el período mayor cantidad de comisiones que las senadoras: 6,39 vs 5,87 comisiones.

Tabla 3.8. Cantidad de comisiones que integran en promedio los diputados y senadores.

	Diputados	Senadores
Hombre	3,7	6,4
Mujer	4,5	5,9
Total	3,8	6,3

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Información Parlamentaria

3.4.2. Tipo de comisión por género del legislador

Hay mayor presencia de diputadas mujeres en las comisiones de Familia, Mujer y Minoridad (17,3 diputadas); Cultura (15,7); Discapacidad (15,6); Tercera Edad (12,2) y Educación (12,1). En el caso de los diputados hombres, la mayor presencia se da en las comisiones de Presupuesto y Hacienda (36,3); Relaciones Exteriores y Culto (30,3); Mercosur (29); Asuntos Constitucionales (28,8) y Educación (28,6).

Las comisiones con menor presencia femenina durante todo el período de análisis son las de Economía, Finanzas, Defensa Nacional, Industria y Comercio. En todas estas comisiones el promedio fue menor a 3 diputadas por comisión.

En el caso de la Cámara de Senadores el promedio de integrantes femeninas por comisión es de 1 senadora durante todo el período. La mayor presencia de senadoras se dio en las siguientes comisiones: Economía (4,7 senadoras); Agricultura y ganadería (4,5); Deportes (4,3); Vivienda (4,1); Educación (4) y la menor presencia en las comisiones de Energía y Combustibles, Industria, Recursos Hídricos y Mercosur. En todas estas comisiones el promedio de senadoras fue menor a 1.

3.5. Síntesis y conclusiones del capítulo

En este capítulo hemos descripto las principales características de las comisiones permanentes de ambas Cámaras del Congreso Nacional entre los años 1984-2006. En ese período se observa un aumento del número de comisiones sostenido en la Cámara

de Diputados, con el mayor incremento registrado en la década del 90. En la Cámara de Senadores se dio un aumento también pronunciado en la cantidad de comisiones durante la década del noventa, pero a partir de 2004 el número de comisiones se reduce.

Como es de esperar, dada la menor cantidad de senadores que de diputados que integran las Cámaras, los senadores integran mayor cantidad de comisiones que los diputados. Debido a la misma razón, las comisiones en la Cámara baja estuvieron integradas por mayor número de legisladores (25,7 en promedio) que las de la Cámara alta (10,2 en promedio).

Respecto de la cantidad de comisiones que integra cada legislador en todo el período bajo análisis, el promedio de comisiones que integraron los diputados es de 3,8 comisiones y el promedio de comisiones que integraron los senadores es de 6,3. Dado el aumento en la cantidad de comisiones en la Cámara de Diputados y que el total de diputados sólo se incrementó en 3[29], aumenta a lo largo del período la cantidad de comisiones que integra cada diputado. En el Senado, en cambio, si bien aumentó la cantidad de comisiones, se incrementó también la cantidad de miembros de la Cámara. Además, a partir de 2004 la cantidad de comisiones se redujo de 46 a 33.

En términos de la conformación de género del Congreso, se puede apreciar el impacto de la Ley de cupo femenino a partir de distintos momentos para las dos Cámaras. En la Cámara de Diputados se observa un incremento en la cantidad de diputadas mujeres a partir de 1994. Al inicio del período, en 1984, la representación femenina en la Cámara baja era de 4% y al finalizar el período de 36%. En el Senado, en cambio, el impacto de la ley de cupo femenino se percibe a partir de 2002. Hasta ese año las senadoras tenían un peso menor al 10% del total de la Cámara. A partir de 2002, aumenta sostenidamente la cantidad de senadoras, hasta llegar en 2006 a representar el 43% del total.

Además se analizó la cantidad de comisiones que integran las legisladoras en comparación con los legisladores. Se observa que en la Cámara baja las diputadas integraron en promedio mayor cantidad de comisiones que los diputados: 4,48 vs. 3,65 comisiones. Por el contrario, en la Cámara de Senadores los senadores integran en promedio –y durante todo el período- mayor cantidad de comisiones que las senadoras: 6,39 vs 5,87 comisiones.

[29] En 1991, Tierra del Fuego alcanzó el estatus de provincia y elevó el total de diputados a 257. Véase Reynoso, D. (2012).

Por último se describieron cuáles fueron las comisiones de ambas Cámaras que contaron con mayor cantidad de miembros. En la Cámara baja éstas fueron las de Presupuesto y Hacienda; Relaciones Exteriores y Culto; Mercosur y Asuntos Constitucionales. En la Cámara alta fueron las comisiones de Coparticipación Federal de Impuestos; Asuntos Constitucionales; Relaciones Exteriores y Culto y Presupuesto y Hacienda. La mayor presencia de legisladoras mujeres se constató en la Cámara de Diputados en las comisiones de Familia, Mujer y Minoridad; Cultura; Discapacidad; Tercera Edad y Educación. En la Cámara de Senadores las comisiones con mayor presencia de legisladoras mujeres fueron Economía; Agricultura y ganadería; Deportes; Vivienda y Educación.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

4. Reglas formales y mecanismos informales de integración de comisiones

En este capítulo se describen la organización interna del Congreso argentino y los procedimientos formales de integración de comisiones permanentes en ambas Cámaras. Además, se ofrece un panorama general del trámite parlamentario de los proyectos legislativos. Para profundizar sobre los mecanismos informales de los actores, en este capítulo intentaremos confrontar las distintas teorías expuestas sobre la integración de las comisiones legislativas, con la opinión de legisladores que han integrado el Congreso argentino en los veintitrés años que forman el período bajo estudio (1984-2006).

Los testimonios recabados en las entrevistas permiten conjeturar que en el Congreso argentino la integración de comisiones permanentes se define de acuerdo a dos factores: las preferencias de los legisladores por un lado, que lejos de autoseleccionarse (como sostenía la perspectiva distributiva), deben negociar con los líderes de su propio partido y en esa negociación a veces ganan y a veces pierden; y por otro lado, el peso de los partidos políticos. De acuerdo a los legisladores entrevistados, los partidos políticos conservan poder en la Cámara y la mesa de negociación está encabezada por el jefe del partido mayoritario en el Congreso. Las preferencias de los legisladores, la negociación dentro de cada partido político y la negociación entre partidos serían las variables explicativas de mayor peso en la conformación de comisiones en el Congreso nacional.

En la integración de las comisiones permanentes del Congreso se combinan mecanismos formales e informales. Las reglas formales, como se verá más adelante, están especificadas en los reglamentos de ambas Cámaras del Congreso y establecen que las comisiones tienen que reflejar la distribución de fuerzas políticas del pleno de la Cámara[30].

Estas reglas formales delimitan un campo de acción en el cual operan e interactúan los actores. Para indagar si existen patrones de comportamiento de los actores en la integración de comisiones -los legisladores en este caso- se han desarrollado diversas teorías expuestas en detalle en el capítulo anterior.

El enfoque distributivo (Mayhew, 1974) argumenta que los legisladores, en su intento de ser reelectos, buscan formas de obtener ganancias del intercambio en su trabajo

[30] La introducción del principio de proporcionalidad en la integración partidaria de las comisiones busca hacer más representativo al Congreso. Véase al respecto Ferretti, N. (2012).

legislativo. El sistema de comisiones cumple la tarea de institucionalizar los intercambios y los legisladores se autoseleccionan de acuerdo a sus preferencias, en aquellas comisiones que tienen jurisdicción sobre las áreas de política pública que están mas ligadas a los intereses de su electorado.

La perspectiva informacional presenta una explicación diferente para la organización legislativa. Krehbiel (1991) afirma que el principio básico de la organización congresional no es distributivo sino informacional. Ser reelectos no es la principal ambición de los legisladores. Por el contrario, el interés principal de los legisladores se centra en los resultados de las políticas. Pero los legisladores no pueden conocer las consecuencias de las políticas que legislan y ese conocimiento es mayor en unos que en otros *(expertise)*. Por lo tanto, los legisladores organizarán el trabajo legislativo de manera de reducir la incertidumbre que pesa sobre las consecuencias de sus decisiones, convirtiendo la información y las competencias de cada legislador en un bien público consumible por la Cámara como un todo. Para esta perspectiva, las comisiones son agentes de la Cámara; su composición es determinada por ésta y no por la autoselección de los legisladores.

El tercer enfoque reconsidera el rol de los partidos políticos en el estudio de la organización del Congreso. Gary Cox y Matthew McCubbins (1993) argumentan que los partidos son creados y sostenidos por los legisladores para resolver dilemas de acción colectiva a través del "agente central", que es el liderazgo partidista. El partido mayoritario actúa como un cártel y usurpa el poder de la Cámara para definir reglas decisorias sobre la estructura y el proceso legislativo. El sistema de comisiones se estructura entonces a favor de los intereses del partido mayoritario y los jugadores clave en la mayoría de los acuerdos legislativos son los miembros de ese partido.

En primer término se analizarán las reglas formales de conformación de comisiones tal como están especificadas en los reglamentos de ambas cámaras del Congreso argentino. En segundo lugar se presentarán extractos de las entrevistas realizadas, para analizar en qué medida las reflexiones de los legisladores abonan las distintas hipótesis que intentan dar cuenta del proceso de integración de comisiones, presentadas sucintamente ut supra y desarrollados con más detalle en el Capítulo 2.

4.1. Organización del Congreso nacional

El Poder Legislativo en la Argentina está organizado en un Congreso bicameral, con

una Cámara de Diputados (Cámara baja) y una Cámara de Senadores (Cámara alta).

La Cámara de Diputados está integrada por 257 diputados[31] y la de Senadores, por 72 senadores. A partir de la reforma constitucional de 1994, el sistema de elección de los representantes para el Congreso Nacional es directo para ambas Cámaras[32].

La cantidad de diputados por provincia es proporcional al número de habitantes de cada distrito[33], aunque como mínimo cada distrito tiene cinco diputados[34]. La Cámara de diputados se renueva por mitades cada dos años. El mandato de cada diputado dura cuatro años y pueden ser reelegidos.

La Cámara de Senadores está compuesta por 72 senadores: tres por cada una de las 23 provincias y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Todos los distritos tienen igual representación, le corresponden dos senadores al partido mayoritario y uno al que le sigue en cantidad de sufragios obtenidos. La renovación de la Cámara alta se realiza por tercios; es decir, el mandato de los senadores dura seis años y la renovación parcial de la Cámara es cada dos años. Los senadores también pueden ser reelegidos.

Con el fin de establecer una especialización que permita profundizar el conocimiento de los temas que son objeto de tratamiento legislativo, se crearon, por vía del Reglamento de la Cámara, las comisiones que están facultadas para dictaminar en los proyectos sometidos a debate. Las comisiones pueden ser permanentes, especiales, bicamerales, mixtas e investigadoras.

Las comisiones permanentes fueron creadas para el normal funcionamiento de la Cámara, ya que ésta se vería incapacitada de cumplir con su mandato si solamente actuara en sesiones plenarias. De forma excepcional, una Cámara puede constituirse en pleno como comisión pero en la práctica y salvo por razones que justifiquen la urgencia del tratamiento[35], todos los proyectos van a las respectivas comisiones. En algunas

[31] Hasta 1991 la cantidad de diputados en el Congreso Nacional era de 254. En ese año, Tierra del Fuego alcanzó el estatus de provincia y elevó el total de diputados a 257. Véase Reynoso, D. (2012).

[32] Antes de la reforma constitucional de 1994, los Diputados nacionales eran elegidos por el Colegio Electoral de cada distrito y los Senadores nacionales eran elegidos por las Legislaturas Provinciales.

[33] Los Diputados se eligen por el sistema proporcional D'Hondt. La Constitución Nacional establece en su artículo 45 que "El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado". (Art. 45, CN 1994). Sin embargo, los resultados de los Censos de 1991, 2001 y 2010 no se reflejaron en la asignación de bancas a las provincias. Véase Reynoso, D. (2012).

[34] Sobre las distorsiones en la asignación de diputados a las provincias véase Reynoso, D. (2012).

[35] Cuando un asunto o proyecto requiere un tratamiento urgente o es de interés nacional puede tratarse sobre tablas o por el pleno de la Cámara. Tal como establece el Reglamento de la Cámara de Diputados:

ocasiones cuando los proyectos llegan al pleno de la Cámara –con dictamen de comisión, ésta se constituye como comisión para realizar modificaciones al proyecto de en cuestión.

La Cámara puede resolver crear comisiones especiales o especiales mixtas para reunir antecedentes y dictaminar sobre una materia determinada. Las comisiones mixtas son aquellas integradas por legisladores así como por especialistas, académicos y profesionales con formación y conocimientos en la materia que es objeto de análisis y debate.

Cualquiera de las dos Cámaras puede proponer a la otra Cámara la creación de comisiones bicamerales o bicamerales mixtas para el estudio de materias de interés común o cuya complejidad o importancia lo hagan necesario.

Por último y en virtud del papel fiscalizador y de control que tiene el Poder Legislativo entre sus facultades constitucionales, las Cámaras pueden crear comisiones investigadoras que deben especificar taxativamente su competencia y plazo de duración.

Las próximas secciones describen los procedimientos formales de integración de comisiones permanentes en ambas Cámaras del Congreso argentino y ofrecen un panorama general del trámite parlamentario de los proyectos legislativos.

Universidad de San Andrés

4.1.1. Reglas formales en la Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores tiene veinticinco Comisiones permanentes[36], integradas cada una, por 15 senadores. El Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación establece en su artículo 91 que "La designación de los senadores que integrarán las comisiones permanentes, especiales, bicamerales o investigadoras se hará, en lo posible, en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara. Cada senador integrará cinco o seis comisiones permanentes, de acuerdo con las limitaciones impuestas por el número de cargos a cubrir".

Por lo tanto, para la integración de las Comisiones y con respecto a la representación política, debe respetarse la proporción existente en la Cámara para que no se produzcan desequilibrios. Con respecto a la designación de las autoridades de las Comisiones, una

"Es moción de sobre tablas toda proposición que tenga por objeto considerar en la misma sesión un asunto, tenga o no despacho de Comisión. Aprobada una moción de sobre tablas, el asunto que la motiva será tratado como primero del Orden del día de la misma sesión con prelación a todo otro asunto". (Art. 134, Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación).

[36] Para una evolución histórica de las Comisiones véase el capítulo 3. Descripción de la muestra.

vez seleccionados los integrantes de las Comisiones –por el Senado o por su presidente en caso de habérsele delegado dicha facultad– los miembros de cada comisión nombran anualmente entre sus miembros un presidente, un vicepresidente y un secretario, que pueden ser reelectos. El senador que se desempeñe como presidente de una comisión permanente no puede ser autoridad de otra comisión del mismo tipo, para asegurar una dedicación más efectiva a la comisión que preside.

La integración de las comisiones permanentes dura desde su constitución hasta la primera renovación del cuerpo, de no mediar renuncia de alguno de sus miembros. La renovación de las autoridades se efectúa anualmente y puede haber reelección.

El Reglamento establece también que el aumento del número de miembros de una comisión sólo puede disponerse cuando existan "razones que lo justifiquen", aunque no especifica cuáles pueden ser esas razones.

4.1.2. Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores

Un asunto ingresa a la mesa de entradas, donde se recibe, caratula, registra y numera. Luego se comunican los asuntos ingresados durante la sesión en el recinto y adquieren así estado parlamentario. Se publican en el Diario de Sesiones y en el Diario de Asuntos Entrados. Los asuntos pueden ser girados a una o a más comisiones según el grado de amplitud del tema a considerar.

A partir de ese momento, el proyecto puede tratarse sobre tablas (discusión en la Cámara) por la importancia del tema, por la urgencia, o puede ser girado a comisión para su estudio. La comisión elabora un dictamen que es enviado al recinto para ser tratado.

La discusión y el debate interno dentro de las comisiones se traduce luego en la decisión final que habrá de constituir el "dictamen de Comisión".

Los dictámenes de comisión pueden aprobarse por unanimidad, pero cuando no se logra la unanimidad hay un dictamen de mayoría y uno o varios de minoría. Los legisladores que apoyan el dictamen de minoría pueden sostener su postura durante la discusión en el recinto. En caso de haber más de un dictamen con igual número de firmantes, es

considerado como dictamen de mayoría aquel que apoye el presidente de la comisión[37].

La Cámara aprueba, modifica o rechaza lo propuesto por las comisiones. Los proyectos de ley o resoluciones conjuntas son enviados a la otra Cámara; si ésta los aprueba sin modificaciones son comunicados al Poder Ejecutivo, que a su vez está facultado para aceptar los textos y promulgarlos o para modificarlos -siempre y cuando no alteren el espíritu de la norma aprobada- y promulgarlos con cambios en su redacción. Si el Poder Ejecutivo observa, el Poder Legislativo puede insistir en su sanción originaria, en lo que se conoce como "insistencia legislativa"[38].

Para que pueda celebrarse una reunión de comisión es necesario que haya quórum. El quórum requerido en las comisiones es de más de la mitad de sus miembros. Si en dos citaciones no se ha logrado quórum la Comisión puede sesionar y dictaminar con la presencia de un tercio de sus miembros, luego de haber informado al pleno sobre las dos citaciones fallidas.

4.1.3. Reglas formales en la Cámara de Diputados

El Reglamento de la Cámara de Diputados, a diferencia de la Cámara de Senadores, no establece el número de legisladores que debe integrar cada comisión. Estipula un mínimo (15 diputados) y un máximo (31 diputados), pero la Cámara define la cantidad de miembros definitiva de cada una.

Sin embargo, para algunas comisiones el Reglamento establece límites máximos distintos. Estas comisiones son: Asuntos Constitucionales, Educación, Energía y Combustibles, Agricultura y Ganadería y Acción Social y Salud Pública (que pueden estar integradas por un máximo de 35 diputados); Relaciones Exteriores (por un máximo de 43 diputados) y Presupuesto y Hacienda (por un máximo de 49 diputados).

Con relación al aumento de la cantidad de miembros de las comisiones, el Reglamento establece en su artículo 103, que dada la gravedad de un asunto que debe tratar una comisión o por algún otro motivo especial. Ésta puede pedir a la Cámara el aumento de

[37] Los Presidentes de comisión tienen un rol único y central en las comisiones. En el marco de la estrategia parlamentaria, son promovidos por el bloque del partido al que pertenecen porque se les tiene confianza, por tener peso político propio y porque además, por lo general, poseen *expertise* en los temas que se tratan en la comisión. Son "el caballito de batalla" del liderazgo del partido, tal como lo expresa un legislador en la sección 4.2. Además, el rol de Presidente de comisión es muy codiciado (así como el de otras autoridades de comisión) por los recursos que se asignan para nombrar dotaciones de personal administrativo y de asesoramiento.

[38] Para profundizar en el tema de insistencias legislativas en la Argentina véase: Mustapic, A. M. (2000)., Figueroa Schibber, C. (2012).

sus miembros o sumar otra comisión para el tratamiento del tema.

Al igual que en el caso de la Cámara alta, el Reglamento de la Cámara baja establece que "la designación de los Diputados que integrarán las comisiones permanentes o especiales se hará, en lo posible, en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara". Una importante excepción es la comisión de Labor Parlamentaria. Esta comisión es la encargada de preparar los planes de labor parlamentaria y el orden del día con los asuntos despachados por las comisiones. Cada bloque legislativo tiene igual representación en esta comisión, sin importar su tamaño, por lo que los partidos menores están sobrerrepresentados y los partidos mayores, sub-representados. Está integrada por el presidente de la Cámara, los vicepresidentes y los presidentes de los bloques, bajo la Presidencia del primero (Art. 58 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación)[39].

Los miembros de las comisiones permanentes duran dos años, de no ser relevados mediante resolución expresa de la Cámara. Cuando se integra una comisión o se constituye una nueva de carácter permanente, sus miembros duran hasta la nueva renovación de la Cámara, a menos que renuncien.

Al igual que en la Cámara de Senadores, si dentro de una comisión las opiniones de los miembros se encuentran divididas, la minoría puede presentar su dictamen a la Cámara, y sostenerlo en la discusión. Si hay dos dictámenes con igual número de firmas, el dictamen de la mayoría será el que lleva la firma del presidente de la comisión o de quien presida el pleno de las comisiones. En ambas Cámaras, el presidente de comisión tiene la facultad de desempatar en aquellos casos en que no se logre un dictamen de mayoría[40].

4.1.4. Trámite parlamentario en la Cámara de Diputados

El Reglamento de la Cámara baja establece que todo asunto promovido por un diputado

[39] Una mayoría en la Comisión de Labor Parlamentaria no necesariamente representa a la mayoría legislativa. Sólo supone el acuerdo entre una mayoría de bloques parlamentarios. En otras palabras "los despachos de mayoría que produciría Labor Parlamentaria no expresarían necesariamente las preferencias de agenda de la mayoría de los miembros de la legislatura". Véase Ferretti, N. (2012) para un análisis del desarrollo histórico, las razones y consecuencias buscadas de la reforma integral de los procedimientos de la Cámara de Diputados de 1963 que se mantuvo hasta hoy. Para la autora, esta comisión fue crucial para establecer una Cámara que se ajustara en norma y funcionamiento al modelo consensual de control de agenda.

[40] Además de esta prerrogativa, los presidentes de comisión tienen un rol central en la estrategia de los bloques parlamentarios. Véase nota al pie 8.

debe presentarse a la Cámara en forma de proyecto de ley[41], de resolución[42] o de declaración[43], con excepción de las mociones[44] de orden[45], de preferencia[46], sobre tablas[47] y de reconsideración[48].

Como proyecto de ley se presenta toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes. Ningún proyecto de ley puede ser presentado por más de quince diputados.

Los proyectos que presentan los diputados se anuncian en la sesión en que tienen entrada y se giran a la comisión que corresponda. La Secretaría Parlamentaria destina los asuntos entrados a las comisiones que corresponda y se deja constancia en el Boletín de Asuntos Entrados.

En su Artículo 122, el Reglamento estipula que cuando el Poder Ejecutivo presenta algún proyecto, se anuncia y pasa sin más trámite a la comisión respectiva. Lo mismo ocurre con las sanciones procedentes del Senado.

Se observa que la definición sobre cuáles son las comisiones a las que corresponde girar un proyecto no están determinadas de antemano y es el presidente de la Cámara quien juega el rol decisivo en esta definición a través del peso que ostenta en la Secretaría Parlamentaria.

Universidad de San Andrés

---

[41] Se presentará en forma de proyecto de ley, toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes. (Art. 116, Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación).

[42] Se presentará en forma de proyecto de resolución, toda proposición que tenga por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna de la Cámara, y en general toda disposición de carácter imperativo que pueda adoptar el Cuerpo por sí o conjuntamente con el Senado. (Art. 117, Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación).

[43] Se presentará en forma de proyecto de declaración, toda proposición que tenga por objeto expresar una opinión de la Cámara sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad, de practicar algún acto en tiempo determinado, no siendo incidental al curso ordinario del debate, o de adoptar reglas generales referentes a sus procedimientos. (Art. 118, Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación).

[44] Moción es toda proposición hecha de viva voz desde su banca por un Diputado.

[45] Ver Artículo 127 del Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación para ver objetos de la proposición para ser considerada una moción de orden.

[46] Es moción de preferencia toda proposición que tenga por objeto anticipar el momento en que, con arreglo al Reglamento, corresponde tratar un asunto, tenga o no despacho de Comisión. (Art. 130, Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación).

[47] Es moción de sobre tablas toda proposición que tenga por objeto considerar en la misma sesión un asunto, tenga o no despacho de Comisión. (Art. 134, Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación).

[48] Es moción de reconsideración toda proposición que tenga por objeto rever una sanción de la Cámara, sea en general o en particular. (Art. 135, Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación).

4.2. Mecanismos informales

En cuanto a la integración de las comisiones, los Reglamentos de ambas cámaras del Congreso sólo establecen que se debe respetar el equilibrio de fuerzas políticas del pleno de la Cámara. Como en toda regla formal, el margen de discrecionalidad que queda librado a los bloques parlamentarios y a los legisladores individuales sobre qué comisiones integrar así como la distribución de cargos dentro de las comisiones es muy amplio.

A los fines de explorar los mecanismos informales de integración de las comisiones en ambas Cámaras se entrevistó a diputados y senadores que ejercieron sus cargos en el período bajo análisis (1984-2006)[49]. Se entrevistó a un total de 7 legisladores: 2 del Partido Justicialista, 2 del FREPASO y 3 de la Unión Cívica Radical. En términos del sexo de los entrevistados, 2 fueron mujeres y 5, hombres. Se seleccionaron entrevistados de distintas provincias: uno de Tucumán, una de Chubut, uno de Buenos Aires, dos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y dos de Córdoba. No se pretendió representar al universo de diputados y senadores de ese período sino que se buscó una aproximación cualitativa al tema de estudio y conocer de primera fuente los mecanismos informales y los criterios de integración de comisiones.

La guía de entrevistas que se utilizó fue elaborada con la intención de contrastar la opinión de los legisladores con las explicaciones dominantes que intentan dar cuenta de los mecanismos de integración de comisiones parlamentarias en los estudios legislativos. En particular, se intentó sondear el peso que tienen las preferencias individuales de los legisladores *vis a vis* el poder de decisión del liderazgo del bloque parlamentario al que pertenece el legislador. Por otro lado, se indagó sobre el rol que juega la antigüedad del legislador y el distrito al cual representa, así como el poder que ejercen los líderes del partido fuera del Congreso en la definición de los cargos dentro de las comisiones.

Consultados sobre las reglas informales de integración de las comisiones, algunos entrevistados afirman que el margen de discrecionalidad que habilitan las reglas formales ha sido usado históricamente por el oficialismo[50] para garantizarse la mayoría en las comisiones más estratégicas.

[49] Véase Anexo A para guía de entrevistas y detalle de las personas entrevistadas.
[50] Por oficialismo se entiende el partido político que controla el Poder Ejecutivo.

Universidad de SanAndrés

En la definición de lo que es una comisión "estratégica" entran en juego dos variables: el contexto político y las competencias específicas de cada una de las comisiones.

El contexto político determina que algunas comisiones que pueden no ser centrales -o incluso residuales- para un gobierno, adquieran una importancia fundamental para otro gobierno[51], debido a cambios en el contexto internacional o en el nacional o por la agenda legislativa que impulsa cada Presidente. Además, puede darse el caso de que algunas comisiones no sean centrales para un gobierno al inicio de un período legislativo, pero que con el paso del tiempo se conviertan en estratégicas, ya sea por conflictos que emergen en la sociedad o porque el Poder Ejecutivo decide instalar un tema para discusión en el Congreso por iniciativa propia[52].

Un diputado entrevistado, refiriéndose a los años 1983-1987, lo ilustraba de la siguiente manera:

> *"Comisiones que hoy serían importantísimas en aquel momento no estaban en la lista de demandas (de los diputados). Por ejemplo, Legislación Penal o la comisión de Justicia que terminaron organizando los códigos de procedimiento"*. (Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

Otro diputado coincidía al señalar que:

> *"Todas son importantes en un momento determinado. Hasta la comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos adquirió un rol vital en la famosa discusión sobre el número de diputados para componer los dos tercios necesarios al momento de votarse la reforma de la Constitución Nacional"*. (Entrevista #7, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1991-1995, 1995-1999).

La segunda variable para definir qué es una comisión estratégica es la división funcional de las comisiones que redunda en que algunas comisiones tradicionalmente, y sin importar el período histórico del que se trate, tengan una importancia política central.

[51] Por ejemplo, las comisiones de Relaciones Exteriores de ambas Cámaras durante el gobierno de Alfonsín tuvieron una importancia mayor en comparación con las mismas comisiones durante el gobierno de Menem, debido principalmente a la discusión sobre los conflictos limítrofes con Chile durante los años ochenta.

[52] Un ejemplo de cómo influye el contexto político en la definición de cuáles comisiones son estratégicas es la importancia que perdió la comisión de Juicio Político al crearse el Consejo de la Magistratura de la Nación. Otro ejemplo, es la importancia que adquirió la comisión de Agricultura y Ganadería en 2008 cuando la Resolución 125 se giró a esa comisión en conjunto con la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

Universidad de SanAndrés

En estas comisiones estratégicas el bloque mayoritario se preocupa primordialmente por ocupar la presidencia, tal es el caso de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda y Legislación General[53]. En palabras de un diputado,

> *"El bloque que conduce la Cámara tiene siempre la necesidad de garantizar el control de las llamadas comisiones estratégicas…en éstas tenés que garantizar mayoría en las mesas (de autoridades) y mayoría en la comisión con la firma de los dictámenes de temas complicados"*. (Entrevista #1, Diputado, PJ/FREPASO, 1993-1997, 1999-2003).

El oficialismo buscará entonces asegurarse tener mayoría en las comisiones estratégicas, aún cuando no cuente con mayoría en la Cámara. En palabras de una entrevistada:

> *"A veces no tenés una mayoría tan grande pero te garantizás que en determinadas comisiones donde vas a tener la presidencia y vas a poder garantizar que si tenés que parar un proyecto, de ahí no va a salir; si lo querés disparar, lo disparás de ahí o si lo querés apurar tenés un caballito de batalla. Legislación general es central porque a cualquier proyecto lo podés girar ahí, y si le querés sacar, le podés sacar todo"*. (Entrevista #3, Senadora, FREPASO, 2001-2007).

Es decir, si el partido con más legisladores en cada Cámara tiene la mitad más uno de los miembros del pleno de la Cámara (bloque mayoritario), va a tener mayoría en todas las comisiones, buscará tener más legisladores y ocupar los espacios de autoridad de las comisiones consideradas estratégicas.

No sólo tendrá el bloque mayoritario la mitad más uno de los miembros en todas las comisiones sino que, tal como afirma la teoría del partido cártel (Cox y McCubbins, 1993), el bloque mayoritario actuará como un cártel controlando la agenda legislativa. Para poder controlarla, debe ser capaz de "(i) seleccionar al presidente y presidentes de las comisiones más importantes; (ii) controlar los procedimientos para confeccionar la agenda del plenario; (iii) controlar la selección de sus propios miembros en las comisiones permanentes; y (iv) obtener por su labor colectiva una porción de los beneficios legislativos disponibles" (Cox y McCubbins, 1993).

El bloque mayoritario:

[53] La importancia de la comisión de Legislación General reside principalmente en que cualquier asunto se puede girar a esta comisión, en simultáneo a otras comisiones más específicas.

Universidad de San Andrés

> *"decide todas las comisiones en las que quiere ser presidente y te va a poner mucho más que la mitad más uno y se va a quedar con muchas vicepresidencias para poder operar"*. (Entrevista #3, Senadora, FREPASO, 2001-2007).

Consultado sobre cómo se integraron las comisiones bajo el gobierno de Menem, un diputado radical manifestaba que:

> *"No hubo grandes problemas, quizás ellos tuvieron mayorías más amplias y se llevaron la presidencia y la vicepresidencia primera"*. (Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

Además el bloque mayoritario va a negociar con sus aliados para ubicarlos en aquellas comisiones sensibles o estratégicas en las que -aún contando con mayoría- tiene algunos legisladores de su propio partido cuya disciplina no está asegurada, es decir que podrían no acompañar algún proyecto. En palabras de un entrevistado,

> *"Los aliados más incondicionales van a las comisiones más complicadas. Donde (el bloque mayoritario) tiene una comisión que no le interesa nada o tiene los tipos de fierro de él, deja que metan los tipos más conflictivos porque sabe que sus dieciséis (diputados) son de fierro"*. (Entrevista #3, Senadora, FREPASO, 2001-2007).

Universidad de San Andrés

En la estrategia política del bloque mayoritario es central la herramienta del giro a las comisiones. Es por esto que uno de los espacios clave para manejar la Cámara es la Secretaría Parlamentaria, que es el órgano que decide a qué comisiones y a cuántas de ellas, se girará un determinado asunto. Por ejemplo, una entrevistada señalaba que:

> *"Yo creo que todo esto sólo se puede entender si uno entiende cómo es el giro a las comisiones. Esto va junto. El oficialismo te va a poner alguien en la Secretaría Parlamentaria, que es la que decide los giros. La estructura de decisión de integrantes de las comisiones y de presidentes de las comisiones se determina(n) en función de las posibilidades que vos puedas tener de dar giros"*. (Entrevista #3, Senadora, FREPASO, 2001-2007).

Otro legislador lo expresaba así:

> *"La que gira los proyectos es la Secretaría, es un giro administrativo, después podés patalear. Cada mil proyectos, hay dos sobre los que se discute. Y ahí hay que discutir bien porque está el texto de competencias de cada una de las*

> *comisiones y eso se presta a algún tipo de manipulación"*. (Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

En síntesis, hay determinadas comisiones que históricamente han sido consideradas estratégicas y otras que pasan a serlo por un contexto político particular o por la agenda política y legislativa de cada Presidente. El bloque con mayor cantidad de legisladores en cada Cámara intenta ocupar primero los cargos en estas comisiones, además de asegurar mayoría de miembros propios en todas las comisiones. El giro parlamentario es el mecanismo para derivar los proyectos de ley a las comisiones, por lo cual el rol de la Secretaría Parlamentaria –que es un órgano administrativo– cobra relevancia para la estrategia del bloque mayoritario.

Estos mecanismos abonan principalmente a la teoría del partido cártel (Cox y McCubbins, 1993), de acuerdo a la cual el partido mayoritario "usurpa" el poder, que teóricamente reside en la Cámara, para definir reglas decisorias sobre la estructura y el proceso legislativo. La posesión de este poder conduce a dos principales consecuencias. Primero, el proceso legislativo en general –y el sistema de comisiones en particular– se estructura en favor de los intereses del partido mayoritario. Segundo, debido a que los miembros del partido mayoritario tienen ventajas estructurales, los jugadores clave en la mayoría de los acuerdos legislativos son los miembros de ese partido, y los acuerdos centrales del partido mayoritario son facilitados por las reglas del cártel y vigilados por el liderazgo (Sánchez, L., 2013).

Universidad de SanAndrés

4.2.1. Procedimiento de integración de comisiones y nombramiento de autoridades de comisión

Por lo general, y de acuerdo a los testimonios recogidos, la negociación para integrar una comisión se da con el presidente o con el vicepresidente del bloque mayoritario. Estos legisladores son las figuras centrales en las negociaciones para conformar las comisiones y todos los bloques políticos hablan con ellos. Sin embargo, también puede suceder que quien decide la integración de comisiones sea algún otro legislador del bloque mayoritario, por delegación explícita del líder del bloque.

Es decir que los líderes de los partidos dentro del Congreso cumplen el rol central en la definición de los miembros de las comisiones. Cada legislador individual debe primero negociar con el líder de su propio partido cuales comisiones quisiera integrar; luego la negociación se da entre los líderes de los bloques con el líder del bloque mayoritario.

Ferretti, N (2012) describe como "centralización" el proceso mediante el cual se fortalece a los líderes partidarios del Congreso y se debilita el poder de veto sobre la agenda legislativa de los legisladores individuales o eventuales facciones intrapartidarias[54]. Esta es una condición necesaria para que los acuerdos de cúpula no se frustren por la falta de cumplimiento de los compromisos contraídos por parte de legisladores disidentes investidos de poder institucional en las comisiones.

Este poder de negociación del jefe del bloque mayoritario es una de las razones por las que, de acuerdo a Cox y McCubbins (1993), las presidencias de las Cámaras y las presidencias de las comisiones serán cotos de caza de la mayoría legislativa, con el objetivo básico de controlar el flujo de las decisiones del organismo.

Cuando las mayorías y minorías son claras, la negociación entre bloques es más sencilla. La negociación se complejiza cuando el bloque del partido de gobierno no llega a tener la mitad más uno de los legisladores dentro de la Cámara. En estos casos pueden suceder dos cosas: que los partidos no oficialistas intenten armar un interbloque y pretendan disputar los cargos en las comisiones y las mayorías en las comisiones desde esa mayoría artificial opositora al partido de gobierno[55], o que negocien de manera separada con el bloque oficialista.

Así como se negocia la integración de las comisiones, también se negocian los cargos dentro de ellas. Los cargos son importantes porque dan visibilidad a las autoridades de comisión e implican una mayor asignación de recursos. Las autoridades de comisión tienen una dotación adicional de asesores por el cargo que desempeñan. Además, -como se señaló en el apartado de reglas formales- los presidentes de comisión manejan el

[54] Esta centralización se logró a través de una serie de medidas que apuntaban a bloquear la capacidad de bloqueo de las comisiones permanentes de la Cámara. Antes de la reforma de procedimientos legislativos de 1963, se requería un 50% de quórum en las comisiones para poder iniciar el debate de una propuesta y para votar un dictamen. En la práctica la ausencia de quórum implicaba la inactividad de la comisión y que importantes iniciativas de legislación no llegaban al recinto para ser consideradas por el cuerpo en pleno. Sin embargo, esta centralización no fue acompañada por un esfuerzo paralelo de concentrar el control de la agenda legislativa en manos del partido mayoritario, situación que hubiese estado en línea con el modelo de cártel que describen Cox y McCubbins y que es más frecuente en las legislaturas modernas. Ferretti (2012).

[55] Esta situación se planteó en 2009 cuando los partidos de oposición dentro de la Cámara de Diputados formaron un interbloque conocido como Grupo A y le disputaron la mayoría de los cargos en las comisiones al oficialismo, alegando que éste no controlaba la mitad más uno de la Cámara y por lo tanto no podían tener la mayoría de los cargos de las comisiones ni la mayoría de miembros en todas las comisiones. Ver al respecto versión taquigráfica de la Cámara de Diputados de la Nación, Período 127, reunión 20, fecha: 3/12/2009, *Elección de autoridades e integración de las comisiones permanentes*, en http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/versiones/

temario de las comisiones y desempatan en caso de no llegarse a un dictamen de mayoría[56].

Un diputado consultado manifestaba que

> *"Ya en mi época última de diputado como no alcanzaba el reparto, empezamos a crear más cargos en las mesas de las comisiones. Creamos hasta el vicepresidente tercero en algunas, y en otras, más de una secretaría para que alcanzara el reparto. Porque, en realidad, a los muchachos más que nada les interesaba la autoridad para tener el factor humano"*. (Entrevista #1, Diputado, PJ/FREPASO, 1993-1997, 1999-2003).

En palabras de un diputado, la distribución de cargos dentro de las comisiones

> *"Son acuerdos políticos que surgen del peso legislativo de los diversos bloques. La primera mayoría tiene un porcentaje de comisiones en función de su porcentaje de diputados y así… La estructura final es el resultado de negociaciones. Puede haber un bloque que por la experiencia o personalidad de un integrante pueda querer una presidencia de cierta comisión y entonces la negocia con otros"*. (Entrevista #4, Diputado, Frente Justicialista Federal, 1991-1995).

El rol del presidente de comisión es central[57] y un diputado que fue presidente de bloque lo manifestaba de la siguiente manera:

> *"No se puede tener un presidente de comisión que no sepa nada porque perdés el lugar y el debate. Eso después lo sufrís en el recinto. Hay presidentes de comisión que te sostienen a vos el debate en el recinto. Es el que te sostiene y te lleva adelante los temas en las comisiones. Si vos jugás con cuartas líneas y los demás (bloques) juegan con primera línea, vas a perder. El Congreso es un juego de inteligencia, un juego táctico, por más que la gente piense lo contrario"*. (Entrevista #5, Diputado, PJ, 1987-1991, 1993-1997, 1997-2001, 2001-2005).

[56] Tal como está citado en Palanza et.al (2002), de acuerdo a Polsby (1968), el modo en que los legisladores son seleccionados para las posiciones de liderazgo da cuenta del grado en que la organización legislativa está aislada respecto de su entorno.

[57] Calvo y Tow (2009) sostienen que los legisladores logran ser nombrados autoridades de comisión porque ya tienen capital político dentro del bloque.

Universidad de San Andrés

Tal como explicamos antes, además de una negociación interbloque, se da una negociación hacia dentro de cada bloque. La magnitud y dificultad de esta negociación intrabloque depende de la cohesión política de cada bloque. Algunos bloques son coaliciones políticas formadas por diversos partidos políticos o líneas internas de un mismo partido y en estos casos las negociaciones suelen ser más arduas. Esta negociación dentro de cada bloque permite que los líderes puedan premiar o castigar a los legisladores según cual sea su comportamiento, ya que cada dos años se repite la integración de comisiones.

Un diputado de la Alianza, que era el negociador del bloque del FREPASO durante la presidencia de Fernando De la Rúa, relataba que la negociación con el bloque de la UCR se daba en términos muy duros, porque al tener el FREPASO una cantidad menor de diputados dentro del bloque, contaba con menor capacidad de presión. Lo describía así en una conversación con el presidente de bloque de la UCR:

> *"Voy a tener que renunciar al cargo de conducción del bloque porque me van a matar. No puedo avanzar con vos. Yo te entiendo los compromisos que vos tenés, pero lo cierto es que vos me das diez y yo tengo treinta y cuando yo vuelva (a los diputados de su bloque) y diga que solamente tengo diez, me van a linchar…"*. (Entrevista #1, Diputado, PJ/FREPASO, 1993-1997, 1999-2003).

Universidad de SanAndrés

Entonces el presidente del bloque radical le preguntaba cómo arreglaba su problema y el negociador del FREPASO le pedía una cantidad de presidencias de comisión, una cantidad de vicepresidencias y otra cantidad de secretarías.

Un diputado radical lo definía de la siguiente forma:

> *"Nosotros en el sistema de distribución política, debatimos mucho las comisiones y en algunas, ya veníamos con los nombres puestos"*. (Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

Un diputado del PJ hablaba así del debate al interior del bloque:

"Es más duro el debate interno dentro del bloque que después. Era un camino de doble vía, o sea, había un debate estratégico con los otros bloques sobre las comisiones. Este es el primer punto. Primer debate: cuántas y quiénes. En segundo lugar, los diputados se anotaban a qué comisiones querían ir. Esto se entrecruzaba con las necesidades políticas de las regiones y del bloque. Generalmente se llegaba a un 80, 85% sin conflicto, porque es toda gente avezada. Cuando quedaba un 15% se laburaba.

Se enojaba uno, se enojaba otro. Pero en general uno trata de resolver esto en la síntesis entre necesidades, preferencias personales, regiones, especificidades técnicas". (Entrevista #5, Diputado, PJ, 1987-1991, 1993-1997, 1997-2001, 2001-2005).

Este testimonio es una síntesis de todas las aproximaciones teóricas al procedimiento de integración de comisiones. Queda claro que la primera definición tiene que ver con las reglas formales de integración: cuántas comisiones le tocan a cada partido político. Luego, entran en juego otros criterios. El primero son las preferencias de los legisladores individuales, que si bien no se auto-seleccionan, manifiestan sus aspiraciones de integrar determinadas comisiones en base a su especialización o interés individual (enfoque distributivo).

Si bien Mayhew (1974) sostiene que la variable que define las preferencias en la elección de comisiones por parte de los legisladores es la conexión electoral, en la Argentina esta conexión no es contrastable ni inmediata, principalmente por cómo se arman las listas de candidatos de legisladores al Congreso Nacional: la conformación de éstas depende de la decisión de los líderes partidarios provinciales y no de los logros parlamentarios de los legisladores a nivel individual (Jones y Hwang, 2005). Sin embargo, y tal como queda claro en el último testimonio, las preferencias de las regiones son tenidas en cuenta a la hora de integrar las comisiones.

Cuando se hace mención a las necesidades políticas del bloque se puede asumir, desde la óptica de un enfoque informacional (Krehbiel, 1991), que los líderes del bloque "necesitan" que determinados legisladores integren algunas comisiones y no otras. Esto queda claro en el testimonio del Entrevistado #5 quien manifestaba *"no se puede tener un presidente de comisión que no sepa nada porque perdés el lugar y el debate"*.

Por último, la estrategia política del bloque es la variable que parece tener más peso cuando se discute el armado de comisiones. Desde la óptica del modelo del cártel (Cox y McCubbins, 1993), el bloque mayoritario usurpa los puestos con poder de agenda y los líderes de bloque delegan poder en los legisladores leales que no traicionarán los objetivos del bloque (Kiewiet y McCubbins, 1991).

En la sección siguiente se analizan en más detalle algunas de estas variables que entran en juego a la hora de integrar las comisiones.

Universidad de SanAndres

4.2.2.Preferencias individuales, distrito político y *seniority* de los legisladores

Como se desarrolló en el Capítulo 2, la teoría distributiva (Mayhew, 1974; Weingast y Marshall, 1998) considera las preferencias de los legisladores como la variable de mayor capacidad explicativa para la composición de las comisiones parlamentarias. De acuerdo a esta teoría -que desarrolló fundamentalmente Mayhew (1974)- los legisladores tienen como objetivo la búsqueda de la reelección de su cargo. Esta ambición, que orientaría el comportamiento legislativo, predice una "conexión electoral" entre los legisladores y sus distritos que fuerza a los legisladores a buscar ganar influencia sobre los temas que afectan su reelección. El distrito político al cual representan los diputados y senadores cobra entonces un rol central en las elecciones y preferencias de los legisladores.

Esta teoría supone que los legisladores intentarán maximizar su interés individual y por ende buscarán la reelección. Krehbiel (1991) introduce la idea de una racionalidad colectiva de los legisladores, que convive con la individual. Según este enfoque, los objetivos colectivos de los legisladores producen como consecuencia que la auto-selección de legisladores sólo puede suceder si es racional para la Cámara como un todo.

Este enfoque, conocido como "informacional", sostiene que no es esperable que sobrevivan por mucho tiempo aquellas instituciones que no sirvan a las mayorías. Además, considera que las mayorías ofrecen incentivos a los legisladores para que se conviertan en expertos en determinados temas y contribuyan a reducir la incertidumbre de la Cámara como un todo, sobre los efectos de determinadas políticas o leyes. Es decir, los legisladores actuarán de manera congruente con los intereses de la organización colectiva.

Al ser consultados sobre el peso que tienen las preferencias o *expertise* de los legisladores al momento de integrar las comisiones, todos los consultados coinciden en que las preferencias o la especialidad de los legisladores es una variable que se toma en cuenta. Las preferencias de los legisladores de integrar una u otra comisión parecen tener mayor peso que la *expertise,* de acuerdo a los testimonios recabados, aunque esto varía entre comisiones. Por ejemplo, la comisión de Presupuesto y Hacienda suelen integrarla legisladores que tienen alto conocimiento en la materia, por tratarse de una comisión estratégica y porque en caso de tener miembros que carecen de *expertise* específica el bloque pierde un espacio de poder y decisión importante.

De hecho, algunos la ubican en el primer orden al momento de explicar la integración de comisiones. Para algunos, lo que tiene mayor peso son las preferencias de los legisladores y en segundo término el porcentaje de participación que le corresponde a cada bloque según el peso legislativo de cada uno, es decir, la cantidad de lugares que les corresponden a cada uno de los bloques parlamentarios en las comisiones.

> *"Storani presidía la de Relaciones Exteriores, Moreau la de Comunicaciones porque pidió, el Changui Cáceres la de Salud porque pidió, Jesús Rodríguez era vicepresidente de la de Presupuesto, Casella Defensa, Asuntos Constitucionales fue Vanossi y así arrancamos. A la comisión Penal fue un tipo que nos interesaba de Salta, Baglini fue a Finanzas a una posición que no parecía importante al comienzo pero que lo fue y se destacó enormemente. Y el peronismo fue haciendo lo mismo, fue mechando de acuerdo a los intereses de cada uno de los gauchos"*. (Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

Sin embargo, otros manifiestan que lo que tiene mayor peso en la definición de los integrantes y autoridades de comisión es la estrategia política del bloque.

> *"Es una mezcla, primero juega la estrategia del bloque. Todos tenemos estrategia parlamentaria. Segundo punto, pueden ser las demandas de los diputados. Tercer punto, las demandas de las regiones y cuarto punto, las especificaciones técnicas de cada diputado. Pero el primer punto de partida es la estrategia parlamentaria"*. (Entrevista #5, Diputado, PJ, 1987-1991, 1993-1997, 1997-2001, 2001-2005).

Sólo algunos entrevistados creen que el distrito pesa a la hora de la definición de los integrantes y las autoridades de comisión.

> *"El distrito pesa mucho porque Córdoba tenía sus exigencias. El distrito pesa ya en la distribución de las autoridades de la Cámara, donde la provincia de Buenos Aires tuvo la presidencia y Córdoba la vice, con una lógica muy radical"*. (Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

Otros consultados relativizan el peso del distrito político al que representan los legisladores:

> *"No se tiene en cuenta el distrito como dato prioritario. Tiene importancia la calidad, experiencia y conocimiento técnico de cada legislador. No tiene mucha importancia la antigüedad del legislador. Sí se tiene en cuenta la petición y voluntad de un legislador para integrar determinada comisión. Pero no siempre es determinante esa voluntad"*.(Entrevista #7, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1991-1995, 1995-1999).

Consultada sobre si el distrito al que representaba un legislador era un factor de peso a la hora de definir la integración de las comisiones, una senadora nos decía que:

> *"No, en ese momento no lo vivimos. Había quizás necesidad de integrar algunas comisiones por el tema. Por ejemplo, Buenos Aires siempre peleaba por entrar en la comisión de Pesca"*. (Entrevista #6, Senadora, UCR, 2001-2003).

El diputado que sostenía que es una mezcla de factores lo que define la integración de comisiones lo explicaba así:

> *"Primero el presidente de comisión tiene que tener conocimiento. Partiendo de que tengan conocimiento, viene la segunda evaluación. Importan las afinidades políticas, los perfiles, las regiones… Es compensado, por ejemplo, si una región está muy fuertemente ocupando espacios, se equilibra…"*. (Entrevista #5, Diputado, PJ, 1987-1991, 1993-1997, 1997-2001, 2001-2005).

Lo que pareciera quedar claro es que en el Congreso argentino la idea de lo que algunos estudios han llamado "territorialidad"[58] -la concepción de un legislador que cumple con los intereses o el mandato del distrito por el que fue elegido- es bastante difícil de constatar. Un legislador radical que ejerció su primer mandato como diputado en el gobierno de Alfonsín lo planteaba así:

> *"La Cámara en la primera democracia fue una gran frustradora de los diputados del interior. Sobre todo en el bloque radical, sobre todo en un gobierno que no tenía plata, la pasaron para la m… Primero tenían que votar las cosas que les decíamos diez geniecitos que estábamos ahí adelante. Segundo, para su pueblo no se podían llevar ni una escuela, ni un puente, ni un camino. El tipo estaba ahí con un sueldo de m…, los tipos la pasaron mal. No es que volvían a su pueblo y formaban parte de la agenda de las grandes*

[58] Véase al respecto: Coronel y Zamichiei (2012).

> *cuestiones nacionales. Volvían a su pueblo y eran un doctor de segunda"*. (Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

Esta imposibilidad de resolver problemas específicos de sus territorios se relaciona directamente con la posibilidad de ser reelegidos[59]. El mismo entrevistado lo ilustraba de la siguiente manera:

> *"No gano un voto si me saco una foto con Mandela o logro la paz con Chile, gano votos si resuelvo los problemas de mi barrio…"*. (Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

Diversas investigaciones sobre el Congreso argentino resaltan la bajísima tasa de reelección que existe en el Congreso nacional, factor que determina que pocos legisladores adquieran experiencia legislativa considerable, lo que se denomina en la literatura anglosajona como *seniority*[60]. Bullock (1970) y Dodd y Oppenheimer (1977) sugieren que las mejores comisiones quedan reservadas para los miembros más antiguos de la Cámara y que los legisladores que ingresan por primera vez son considerados aprendices y por lo tanto reciben asignaciones mediocres.

Consultados sobre si la antigüedad o *seniority* de los legisladores es considerada a la hora de integrar las comisiones, los entrevistados, en general, no le otorgan un peso importante. Los legisladores con más experiencia en la Cámara o que son reelectos, no tienen una posición más ventajosa para elegir en qué comisiones participar. Algunos de los entrevistados consideraron que los diputados más antiguos tienen prioridad en el primer bienio pero que esta regla no se respeta siempre.

---

[59] Además de lo que señala el diputado, la posibilidad de un legislador de ser reelegido no está directamente en manos del elector, sino que recae en quienes arman las listas en los distritos. Al respecto véase: Jones et al.(2002), Jones y Hwang (2005).

[60] La tasa de reelección de legisladores en la Argentina está entre las más bajas de la región. Entre 1983 y 2003, el legislador promedio estuvo solo un período en el Congreso. En Estados Unidos, el legislador promedio sirve entre 5 y 6 períodos. En Argentina, sólo el 20% de los legisladores son reelectos. En Brasil esa proporción es de 43%, en Chile es de 59% y en Estados Unidos, de 83%. Véase al respecto: Stein y Tommasi (2008). En un trabajo ya clásico de 2002, Jones demostró cómo, a diferencia de Estados Unidos y otros países de la región, la tasa de permanencia de los legisladores es magra, a tal punto que el caso argentino tiene la tasa de reelección más baja de todos los diseños presidenciales sin límites a la postulación consecutiva. Los números son contundentes: entre 1983 y 2011, un 19% de los diputados nacionales ha sido reelecto consecutivamente, mientras que el 77% ha ocupado un sólo período en dicha Cámara.

Un tema que surgió espontáneamente en los diálogos con los entrevistados es que la conducción de los bloques puede no conocer la idoneidad de todos los legisladores de antemano y en este sentido puede haber sorpresas.

> *"En algunos casos nos tocaron autoridades flojas de comisión y ahí reforzábamos. Reforzábamos en el debate, con los equipos de asesoramiento, no con los integrantes de la comisión". "Tuvimos muy lindas sorpresas, de gente muy valiosa que estaba en el anonimato, no la conocíamos, hubo figuras rutilantes también del modo que fuimos armando".* (Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

En resumen, los datos primarios considerados en este apartado no coinciden con algunas de las conclusiones de los principales enfoques teóricos sobre integración de comisiones. En primer lugar, la idea de un legislador que responde a los intereses de sus votantes es descartada por la mayoría de los entrevistados y por ende el distrito no es tenido en cuenta a la hora de integrar comisiones[61].

Esto probablemente se deba, por un lado, a las características propias del trabajo legislativo (más general y nacional); pero también -y esto no surge de las entrevistas aunque sí es analizado por diversas investigaciones sobre el Congreso argentino- porque la posibilidad de ser reelectos no está en manos de los legisladores sino principalmente de los actores provinciales que controlan el armado de las listas. Esto desincentiva a los legisladores a trabajar por sus territorios, porque no depende de su reputación individual la posibilidad de ser reelegidos, sino de mantener una buena relación con el líder del partido en el nivel local.

En segundo lugar, la antigüedad o *seniority* de los legisladores no parece ser un factor que se considere a la hora de integrar comisiones ni de nombrar autoridades de comisión. Por último, las preferencias individuales de los legisladores sí son un factor relevante para los líderes de los bloques al momento de armar las comisiones. Sin embargo, no es el único factor importante. Casi todos los consultados destacan la estrategia política del bloque como una variable de peso, junto a las preferencias individuales de los diputados y senadores.

[61] Más adelante se presenta el testimonio de una Senadora de la Ciudad de Buenos Aires a la que hicieron integrar la comisión de Agricultura y Ganadería, por ejemplo.

4.2.3. Líderes del partido

La perspectiva del partido-cártel reposiciona a los partidos políticos en el centro de la arena legislativa. Cox y McCubbins (1993) sostienen que los partidos mayoritarios actúan como cárteles legislativos y retienen el poder que teóricamente tiene la Cámara como un todo, para definir las reglas que gobiernan el proceso legislativo. De acuerdo con estos autores, si el partido mayoritario actúa como un cártel controlará fuertemente la integración de aquellas comisiones que tengan relevancia electoral para dicho partido en las próximas elecciones. En cambio, permitirá la auto-selección de sus legisladores en las comisiones, cuyo impacto sobre la reputación del partido no sea importante.

Según Cox y McCubbins (1993), la lealtad hacia los líderes del partido es determinante a la hora de conformar las comisiones parlamentarias y de definir sus autoridades. Aquellos legisladores más leales a los líderes del partido tienen mayor probabilidad de conseguir un lugar en la comisión que les interesa. Con el fin de constatar esta afirmación, se consultó a los entrevistados por la injerencia que los líderes parlamentarios (jefes de bloque) y partidarios tienen sobre la definición del armado de comisiones.

Un diputado lo describía de la siguiente manera:

> *"Bueno, yo era un líder del partido y sabía lo que él (el líder del partido fuera del Congreso) pensaba y el concepto que tenía de cada uno, de manera que alternaba el criterio político con la idoneidad específica. A Presupuesto no podía mandar a un tipo que no supiera nada"*.(Entrevista #1, Diputado, PJ/FREPASO, 1993-1997, 1999-2003).

La injerencia del Ejecutivo en el Congreso depende, entre otras cosas[62], del peso propio que tengan los líderes parlamentarios. Lo ilustraba así una senadora:

> *"No viví que el Ejecutivo pidiera que se pusiera a tal en una comisión. De todos modos, el bloque en ese momento estaba conformado por importantes*

[62] "Entre otras cosas" refiere aquí a varios aspectos, como el contingente legislativo que el Presidente tenga en el Congreso, al grado de disciplina partidaria que tengan los legisladores del bloque oficialista, al "estilo presidencial", al momento histórico (una agenda presidencial con más reformas o cambios de rumbo en las políticas puede traducirse en mayor injerencia del Ejecutivo para garantizar éxito en las intenciones presidenciales), a la existencia o no de múltiples corrientes internas dentro del partido de gobierno o al peso político que pueden tener los líderes parlamentarios (no es lo mismo que en el bloque oficialista esté el Presidente saliente, por ejemplo), entre otros. Además esta injerencia puede tener múltiples expresiones (y múltiples gradientes) que van desde las presiones informales del Presidente sobre los legisladores hasta las iniciativas presidenciales de legislación o los vetos e insistencias.

> *personalidades del partido, estaba Alfonsín, estaba Baglini, tipos que conocían muchísimo todos los temas… Yo siempre digo que el presidente real del bloque era Alfonsín, aunque el formal era Maestro"*. (Entrevista #6, Senadora, UCR, 2001-2003).

Otro diputado señalaba que:

> *"En pocas oportunidades los líderes de gobierno opinan sobre la integración de las comisiones. En general hay un gran respeto por la personalidad del legislador"*.(Entrevista #7, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1991-1995, 1995-1999).

Si bien otro diputado radical sostenía que no había una influencia directa del Ejecutivo sobre los criterios de integración de las comisiones, advierte que durante el gobierno de Alfonsín:

> *"…el corazón político que acompañó a Alfonsín y estaba en el Congreso se llevaron todos una comisión importante, de presidentes y yo la vicepresidencia primera del bloque. Esa fue la distribución"*.(Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

Otro consultado al hablar sobre el Congreso durante el kirchnerismo sostenía que:

> *"Hay algunos (gobiernos) que no tienen tanta injerencia. En el kirchnerismo es brutal… Yo tuve mucho ruido cuando metí la ley de matrimonio igualitario, porque sentían que lo había sacado sin el apoyo del gobierno, ahí hubo recambio y yo pensé que me iban a sacar pero me dejaron justamente para poder sacar la ley. Yo creo que si al gobierno no le interesaba el matrimonio igualitario, me sacaban. Me mantuvieron porque sabían que era la única que la podía sacar. Por eso te digo: ahí eligen. Claramente eligen. Pero no siempre fue así. Tiene que ver con el rol que cada uno le da al Parlamento"*.(Entrevista #3, Senadora, FREPASO, 2001-2007).

Consultado sobre si Menem llegó a opinar sobre algún Presidente de comisión, por ejemplo, el presidente de bloque oficialista durante su gobierno lo negó rotundamente:

> *"En el caso nuestro, no. Ahora me parece que sucede un poco más. Aquel era un Congreso con presencia política propia. Hay una diferencia entre los*

Universidad de San Andrés

> *Congresos de los '80/'90 y los de ahora. En aquella época llegaban dirigentes y ahora llegan pocos…"* (Entrevista #5, Diputado, PJ, 1987-1991, 1993-1997, 1997-2001, 2001-2005).

Se puede afirmar, sobre la base de los testimonios recabados, que los líderes del partido fuera del Congreso, y en particular, el Poder Ejecutivo, no suelen tener una injerencia directa sobre la integración de las comisiones aunque esto puede variar en función del estilo presidencial, del peso político propio que los legisladores tengan y de la agenda de gobierno. Por ejemplo, si un gobierno desea llevar adelante una reforma agraria, es esperable que intente controlar o definir los integrantes de las comisiones a las cuales se girará el proyecto de reforma.

4.2.4. Multiplicidad y atractivo de las comisiones

El aumento del número de comisiones de ambas Cámaras es un fenómeno que se presentó en el Capítulo 3. No obstante, es posible afirmar que la multiplicidad de comisiones obliga a los legisladores a integrar varias, aún cuando no pueden asistir a todas las reuniones ni seguir el día a día de cada una de ellas. Un diputado lo dejaba en claro:

> *"Integré todas las comisiones que quise, en realidad más de las que hubiese querido, pero era necesario hacerlo así".* (Entrevista #4, Diputado, Frente Justicialista Federal, 1991-1995).

Los asesores son los que asisten a las reuniones de comisión, excepto que se discuta un tema de particular importancia política o que interese personalmente al legislador.

> *"Hubo un problema para el bloque de mayoría que es que cuando te conceden mayoría te conceden mayoría en todas las comisiones. Entonces tenés que estar en tres o cuatro comisiones porque sino, no dan los números. Entonces sos como una especie de relleno en la comisión, te traen el dictamen, vos si tenés confianza, firmás y si no tenés, lo leés con cuatro ojos. Y de esas tres o cuatro, vas a las reuniones que para vos son las más importantes o en las que tenés cargo".* (Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

Este testimonio abona a la idea que sostienen Bonvecchi y Schijman (2005) sobre la inexactitud de asumir que a mayor cantidad de comisiones que un legislador integra, desarrolla menos expertise. Según los autores, esto se debe a que los legisladores no

distribuyen su tiempo de manera homogénea entre las distintas comisiones y segundo, debido al papel que cumplen los asesores, en quienes los legisladores delegan gran parte del estudio en detalle de los asuntos de aquellas comisiones en las que sólo son vocales.

Otro legislador lo expresaba así el crecimiento en el número de comisiones:

> *"Digamos que en veinte años se armó una red tremenda de comisiones"*. (Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

Dentro del universo de comisiones, se encuentran las comisiones estratégicas a las que nos referimos *ut supra,* y una variedad de comisiones más o menos atractivas para cada legislador individual, de acuerdo con sus intereses y preferencias. Según un diputado,

> *"Lo que diferencia quizás la importancia relativa de una y otra comisión es la cantidad de giro parlamentario que esa determinada comisión tenga"*. (Entrevista #7, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1991-1995, 1995-1999).

Para otro entrevistado hay contextos históricos que van determinando el peso de las comisiones

> *"…pero siempre las comisiones históricamente de mayor peso político como Presupuesto tienen una cantidad de interesados mayor que a lo mejor, Peticiones, Poderes y Reglamentos"*. (Entrevista #5, Diputado, PJ, 1987-1991, 1993-1997, 1997-2001, 2001-2005).

La opinión de los distintos legisladores entrevistados sobre cuáles son las comisiones más atractivas difiere. Hay unanimidad en cuanto a que la comisión de Presupuesto y Hacienda y la de Asuntos Constitucionales son las más requeridas y las de mayor significación debido a que se discuten en ellas asuntos políticos de mucha trascendencia. Los legisladores quieren entonces formar parte de esas comisiones porque les dan visibilidad e importancia política. Pero más allá de estas dos comisiones -sobre las que hay un criterio compartido sobre su importancia- las opiniones divergen. Algunos suman a esa lista a la comisión de Legislación general, la de Legislación Penal y la de Comercio. Otros la de Relaciones Exteriores y la de Peticiones, Poderes y Reglamentos.

La importancia que los legisladores entrevistados otorgan a las diferentes comisiones es coincidente con los datos cuantitativos presentados en el Capítulo 3. Esos datos permiten apreciar que las comisiones mencionadas en las entrevistas como las

estratégicas, son las que están integradas en todo el período por un mayor número de legisladores[63]. Esto es habilitado por las reglas y procedimientos que establecen, para algunas de estas comisiones, límites superiores de miembros que para el resto de las comisiones.

Las comisiones consideradas como menos atractivas son aquellas de temas muy puntuales o focalizados (Recursos Naturales, Intereses Marítimos y Tercera Edad, por ejemplo). Dos son las razones que se dan para considerarlas poco atractivas: como abordan temas muy puntuales, estas comisiones reciben pocos giros y, consecuentemente tratan entonces una baja cantidad de asuntos. Además dejan poco espacio para que los legisladores se luzcan, a excepción de los legisladores muy especializados en el tema o con mucha capacidad de tracción de temas. Un jefe de bloque lo ilustraba con un ejemplo:

> *"Después están los tipos como Polino, me acuerdo, que ese siempre pedía lo mismo: comisión de medioambiente. Era una fija Polino y el medioambiente"*. (Entrevista #1, Diputado, PJ/FREPASO, 1993-1997, 1999-2003).

Las comisiones de temas sociales (Salud, Educación, Mujer, Niñez) no fueron mencionadas por ningún entrevistado y tradicionalmente son las comisiones que están integradas mayoritariamente por legisladoras, (aunque los datos cuantitativos del período permiten observar esta tendencia en la Cámara de Diputados pero no en la Cámara de Senadores[64], donde la presencia de legisladoras no está concentrada en las comisiones que tratan sobre temas "sociales").

Universidad de San Andrés

4.2.5. Género

La Argentina sancionó en 1991 la Ley de cupo femenino[65]. Sin embargo, su primera aplicación en la Cámara de Diputados se registró recién en 1993, y en la Cámara de Senadores en 2001.

---

[63] Estas comisiones son en la Cámara de Diputados: Presupuesto y Hacienda, seguida por la comisión de Relaciones Exteriores y Culto; comisión de Mercosur y por la comisión de Asuntos Constitucionales y en la Cámara de Senadores: Coparticipación Federal de Impuestos; Asuntos Constitucionales; Relaciones Exteriores y Culto y Presupuesto y Hacienda.

[64] Las comisiones que integran mayor cantidad de diputadas mujeres son: Familia, Mujer y Minoridad; Cultura; Discapacidad; Tercera Edad y Educación. En el Senado las comisiones con mayor cantidad de integrantes mujeres son: Economía; Agricultura y ganadería; Deportes; Vivienda y Educación.

[65] Para un análisis de la implementación de la ley de cupo femenino véase Archenti, N. y Tula M.I. (2008).

Esto se tradujo en que la representación numérica de las mujeres en el Congreso nacional se encuentre entre las más altas del mundo[66]. Sin embargo, estudios sobre este tema han resaltado que la igualdad de oportunidades para ejercer puestos jerárquicos dentro del Congreso está lejos de alcanzarse[67].

Si bien en la guía de entrevistas no se indagó específicamente sobre temas relativos al género, en el transcurso de los diálogos con los legisladores surgieron testimonios que otorgan visibilidad a esta dimensión de análisis y que podría sumarse a los criterios de integración de las comisiones legislativas ya mencionados.

> *"Esto lo digo desde la perspectiva de género. A las mujeres nos daban o los temas sociales o los de educación. Yo para estar en la comisión de Pesca tuve que pelear mucho, incluso quería presidirla y la presidencia se la dieron al PJ. Obviamente cuando había que presidir Discapacidad ahí no hubo problema porque lo ven como un tema femenino, es increíble. Y la experiencia de la pelea de presidente de bloque que yo he tenido es cuando se subsumió la comisión de Discapacidad y bueno allí yo pretendía ser presidente ya que venía de la vicepresidencia y hubo un par de tironeos, ahí intervino el presidente del bloque y logré quedarme con la vicepresidencia, pero la presidencia se la dieron a Cafiero"*. (Entrevista #6, Senadora, UCR, 2001-2003).

Consultadas sobre si había comisiones menos atractivas que otras, la respuesta de una de las entrevistadas fue:

> *"Para los hombres, sí. Las mujeres éramos las que nos preocupábamos por educación, salud y medioambiente. En los '90 y en el 2000 los hombres no tocaban el tema medioambiente"*. (Entrevista #6, Senadora, UCR, 2001-2003).

Algunas legisladoras manifiestan que la lucha por integrar las comisiones deben darla en soledad y no respaldadas por el bloque al que pertenecen, en el marco de la negociación entre los bloques.

> *"Tuve una agarrada fuerte porque no me dejaban integrar ninguna comisión. Me habían puesto en Ganadería y la Ciudad de Buenos Aires no tiene ni una vaca. Porque además a mí los radicales no me defendían, yo había entrado por*

[66] En 2009, el Congreso argentino era uno de los diez parlamentos nacionales con mayor presencia de legisladoras mujeres. Fuente: Borner, J., Caminotti, M., Marx, J., Rodríguez Gustá, A. (2009)

[67] Para un interesante análisis sobre los avances y desafíos pendientes en términos de género en el Congreso argentino, véase Borner, J., Caminotti, M., Marx, J., Rodríguez Gustá, A. (2009)

Universidad de SanAndres

> *la Alianza pero los radicales no peleaban por mí, al revés, porque yo enseguida me integré sola. Estaba yo sola peleando"*. (Entrevista #3, Senadora, FREPASO, 2001-2007).

Tal como afirman Archenti y Tula (2008), y como ilustran los testimonios, la ley de cuotas no tuvo un impacto concomitante hacia dentro de los partidos políticos. No logró flexibilizar estructuras de poder vigentes al interior de los partidos, que siguen reproduciendo prácticas excluyentes de género y en donde persiste un escenario poco permeable a la incorporación de las mujeres en los niveles de decisión.

Un legislador planteó su estrategia en términos claros:

> *"Yo por ejemplo, me peleaba con la Presidenta actual cuando yo era presidente de la comisión de Relaciones Exteriores. Entonces ¿qué hice? Agarré y las reuniones de la comisión eran a las cinco de la tarde, entonces las puse a las 8:30 de la mañana. No vino nunca. Me la saqué de encima de un plumazo. Hasta que la mina no se emperifollaba, no podía salir de la casa"*. (Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

Este testimonio es ilustrativo de la persistencia de una cultura política que atenta contra el logro de la equidad de género en el ejercicio de la política. Si bien las leyes de cuota implican un avance en el acceso de las mujeres a cargos de decisión, la cultura política (vinculada a reglas de juego no necesariamente expresadas en normas, pero sí relacionadas con valores, actitudes, creencias, estereotipos, costumbres, intereses, lealtades, prácticas políticas y dinámicas electorales) con sus ideas relativas a jerarquías sociales y relaciones de poder, condiciona las prácticas políticas e incide negativamente en la efectividad de las cuotas para las mujeres. (Archenti, N. y Tula, M.I., 2008).

4.2.6. Síntesis y conclusiones del capítulo

En este capítulo hemos descrito las reglas formales de integración de comisiones permanentes del Congreso nacional y a continuación hemos presentado información cualitativa sobre los mecanismos informales que inciden en la integración de comisiones.

Los testimonios de legisladores y legisladoras han puesto en perspectiva los principales enfoques teóricos y han abonado a la idea de que prevalece un mecanismo mixto de

integración de comisiones, en el cual tienen peso tanto las preferencias individuales de los legisladores como la estrategia política del bloque.

El bloque mayoritario actúa como un cártel (Cox y McCubbins, 1993) y define las autoridades de comisiones, además de quedarse con la mitad más uno de los miembros de la mayor parte de las comisiones (y de todas las estratégicas): *"El bloque que conduce la Cámara tiene siempre necesidad de garantizar el control de las llamadas comisiones estratégicas…"* (Entrevista#1).

Sin embargo, -y tal como sostiene Bonvecchi (2010)- los testimonios recabados abonan a la idea de que el proceso legislativo en Argentina genera tanto comportamientos consistentes con las teorías distributivas (Mayhew, 1974) como comportamientos consistentes con las teorías informacionales (Krehbiel, 1991).

La influencia de la conexión electoral o de la territorialidad (Mayhew, 1974) puede observarse en los testimonios de varios legisladores: una senadora de la provincia de Chubut que *"tuvo que pelear"* para integrar la comisión de Pesca (Entrevista#6) o la senadora que representaba a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se quejó porque la habían enviado a la comisión de ganadería cuando *"la Ciudad de Buenos Aires no tiene ni una vaca"* (Entrevista#3). También en la Entrevista#2 un diputado manifestaba *"gano votos si resuelvo los problemas de mi barrio"*.

Es decir, que si bien los legisladores no se auto-seleccionan, el distrito político pesa a la hora de definir las preferencias de los legisladores (aunque en una magnitud menor que en otros órganos legislativos).

El enfoque informacional (Krehbiel, 1991) considera que la Cámara decide la composición de las comisiones para beneficiarse del conocimiento experto de los legisladores. Entonces, los legisladores -que de acuerdo a Krehbiel (1991) están interesados en los resultados de las políticas- organizarán el trabajo legislativo de manera tal de reducir la incertidumbre que pesa sobre las consecuencias de sus decisiones convirtiendo las competencias de cada legislador en un bien público consumible por el resto de los legisladores (Bonvecchi, 2010).

Los testimonios recabados abonan también esta teoría informacional. Hay legisladores que piden siempre participar en la misma comisión (*"Era una fija Polino y el medioambiente"* Entrevista#1) porque se especializan en determinados temas y bloques que pelean determinadas presidencias de comisión *"por la experiencia o personalidad*

de un integrante" (Entrevista#4). Un diputado que fue presidente de bloque mayoritario señala también la necesidad que tiene el bloque del conocimiento específico de los legisladores: *"No se puede tener un presidente de comisión que no sepa nada porque perdés el lugar y el debate…Hay presidentes de comisión que te sostienen a vos el debate en el recinto. Es el que te sostiene y lleva adelante los temas en las comisiones…"*. (Entrevista#5).

En síntesis, los procedimientos informales descriptos señalan que si bien las preferencias de los legisladores (en las que influye en parte el distrito al que representan) son tenidas en cuenta en la negociación dentro de cada bloque, la *expertise* de cada uno es maximizada por el bloque en la estrategia política que lleva adelante, en la negociación con los demás bloques.

Por último, se pudo constatar que a pesar de los significativos avances que representó la Ley de Cupo femenino y sus decretos reglamentarios (reglas formales) en la presencia cuantitativa de mujeres legisladoras en el Congreso nacional, existen aún barreras relacionadas con la cultura política (reglas informales) que inciden negativamente en el logro de una verdadera equidad de género en el ejercicio legislativo.

Estas conclusiones se cotejan con la evidencia cuantitativa que permite profundizar el análisis y que se presenta en el siguiente capítulo.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

5. Análisis de datos y resultados

En este capítulo se presentan los principales resultados de la investigación. Se utilizan como fuentes los datos cuantitativos de la base creada ad hoc para este trabajo, así como las principales conclusiones de las entrevistas en profundidad realizadas a legisladores y legisladora -que se presentaron en detalle en el capítulo anterior-.

5.1. Gobiernos sin mayorías legislativas

Al cotejar los datos para intentar explicar los mecanismos de integración de las comisiones de ambas Cámaras del Congreso argentino, lo primero que analizamos es si éstas se constituyen a partir de los intereses del partido mayoritario.

En este sentido, el primer resultado que merece destacarse es que las mayorías absolutas –el control de la mitad más uno de las bancas de cada Cámara[68]- han sido raras excepciones en la Cámara de Diputados, y más comunes en la Cámara de Senadores. Aún menos frecuentes han sido las situaciones en que los titulares del Poder Ejecutivo contaron con contingentes legislativos mayoritarios, en ambas Cámaras a la vez[69].

Lo que en general sucedió en la Argentina –entre 1983 y 2006- es que el contingente legislativo del partido de gobierno es el bloque más numeroso, aunque no llega a poseer quórum propio o mayoría absoluta -es decir, la mitad más uno de las bancas de cada Cámara-. A esta situación se la conoce como "gobiernos sin mayoría".

Dentro del conjunto de gobiernos sin mayoría que se han registrado en la historia reciente del país, existen diferencias entre aquellos en los que el contingente legislativo del presidente constituía la primera fuerza dentro de cada Cámara y aquellos en los que el contingente legislativo del presidente constituía la segunda fuerza de cada Cámara.

---

[68] Esta situación se conoce comúnmente como "quórum". Un partido con quórum propio está en condiciones de aprobar por sí solo, aquellos proyectos que requieren mayoría simple o mayoría absoluta. Véase al respecto: Reynoso, 2009.

[69] En los sistemas presidencialistas puede darse el caso en el que un presidente convive con un Congreso en el cual su partido no controla la mayoría de las bancas. La situación en la cual el presidente o la presidente pertenece a un partido político mientras que la mayoría de las bancas en el Congreso están en manos de otro partido político distinto al del presidente se denomina "gobierno dividido". En los sistemas bicamerales como el argentino basta con que en una de las Cámaras la mayoría esté en manos de un partido político diferente al del presidente para generar un gobierno dividido e introducir un freno a la agenda legislativa del presidente. El poder del partido opositor aumenta a medida que gana más bancas, del mismo modo que el poder del partido oficial decrece en la medida que su número de bancas se aleja de la línea de mayoría (Reynoso, 2009).

La situación que se ha dado -en general- es que los presidentes no contaron con mayoría en alguna de las dos Cámaras pero tampoco se enfrentaron a una mayoría opositora. En la Tabla 5.1 se presenta una evolución de las distintas combinaciones que se han dado entre 1984 y 2006 en los contingentes legislativos de los presidentes[70].

Tabla 5.1. Contingentes legislativos de los Presidentes (1984-2006)

Año	Con mayoría		Sin mayoría		Presidente
			Primera fuerza		
	Diputados	Senado	Diputados	Senado	
1984	Partido de gobierno	No		Partido de oposición	Alfonsín
1986	Partido de gobierno	No		Partido de oposición	Alfonsín
1988	No	No	Partido de gobierno	Partido de oposición	Alfonsín
1990	No	Partido de gobierno	Partido de gobierno		Menem
1992	No	Partido de gobierno	Partido de gobierno		Menem
1994	No	Partido de gobierno	Partido de gobierno		Menem
1996	Partido de gobierno	Partido de gobierno			Menem
1998	No	Partido de gobierno	Partido de gobierno		Menem
2000	No	Partido de oposición	Partido de gobierno		De la Rúa
2002	No	Partido de gobierno*	Partido de gobierno*		Duhalde
2004	Partido de gobierno	Partido de gobierno			Kirchner
2006	No	No	Partido de gobierno	Partido de gobierno	Kirchner

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria
*Partido de gobierno se refiere al Partido Justicialista. En enero de 2002 asume la presidencia Eduardo Duhalde.
En 2004 se toman al Partido Justicialista y al Frente para la Victoria como un mismo partido.

A partir de los datos que se analizan a continuación se puede constatar que, aún sin detentar la mayoría en una Cámara, la primera fuerza política puede actuar como un cártel, retener la mayoría de posiciones en las comisiones y nombrar a la mayoría de los presidentes de comisión.

Sin embargo, la primera fuerza política en las Cámaras suele mostrar comportamientos diferentes si es el mismo partido que ejerce el Poder Ejecutivo o si es el principal partido de oposición.

[70] Es necesario aclarar que en la Tabla 5.1. no se reflejan los resultados de las elecciones legislativas de 2001 para la Alianza UCR-FREPASO -que ejercía la Presidencia- porque al cambiar el partido de gobierno en enero de 2002 –asume Eduardo Duhalde-, la tabla refleja que en ese año el Partido Justicialista tenía mayoría en el Senado y era la primera fuerza en la Cámara de Diputados.

5.2. Cartelización del Congreso

El primer hallazgo a destacar es que todas las comisiones permanentes se ven afectadas por la reconfiguración política que ocurre cada dos años en las Cámaras. Uno de los comportamientos esperados era que el partido mayoritario se preocuparía por ocupar posiciones y por tener la mayoría en aquellas comisiones que son clave en todos los períodos (Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda, Relaciones Exteriores y Culto, Legislación General) además de en aquellas que, dada la coyuntura política o la agenda política del Presidente, se vuelven centrales. Sin embargo, cuando cambia el color político de la mayoría en cada Cámara -o el partido que tiene la mayor cantidad de bancas-, cambia la composición de todas las comisiones y no sólo de las comisiones clave. En esta misma línea opinaba uno de los entrevistados:

> *"Todas (las comisiones) son importantes en un momento determinado. Hasta la comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos adquirió un rol vital en la famosa discusión sobre el número de diputados para componer los dos tercios necesarios al momento de votarse la reforma de la Constitución Nacional"*. (Entrevista #7, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1991-1995, 1995-1999).

Si bien al cambiar la distribución de bancas dentro de las Cámaras es esperable que también cambie la distribución de fuerzas al interior de las comisiones, se constata que el partido que es la primera fuerza en cada Cámara –aunque no necesariamente tiene la cantidad de bancas necesarias para ser mayoría- ocupa posiciones para tener mayoría de miembros en todas las comisiones generando una incongruencia entre la cantidad de bancas que posee y la cantidad de comisiones en las que tiene mayoría de miembros propios.

5.2.1. Sobrerrepresentación en las comisiones del partido con más bancas en las Cámaras

Parte de la evidencia que muestran Jones & Hwang (2005) está relacionada con la distribución de posiciones en las comisiones. Si bien las reglas formales e informales de las Cámaras estipulan que parte de las posiciones sean para el partido minoritario, el partido mayoritario retiene el control de las comisiones más importantes (la Comisión

de Presupuesto, por ej.) y siempre detenta una proporción mayor de posiciones que de bancas en las comisiones de ambas Cámaras[71].

5.2.1.a. Cámara de Diputados

En la Tabla 5.2 se presenta la relación entre la cantidad de bancas que tiene el partido más numeroso de la Cámara de Diputados –sea mayoría o primera fuerza- y la cantidad de posiciones que ese partido tiene en las comisiones. Tal como se puede apreciar -en todos los años analizados- **se da una sobrerrepresentación en las comisiones del partido con más bancas en la Cámara**.

En todos los años bajo análisis casi el 100% de las comisiones tiene mayoría de miembros del partido con más bancas en la Cámara. La diferencia entre la proporción de bancas que tiene el partido y la proporción de comisiones en las que éste cuenta con mayoría es, en todos los años, superior a 40 puntos porcentuales.

Tabla 5.2. Relación entre control de la Cámara y control de comisiones del partido con mayor cantidad de bancas (1984-2006)

Diputados			
Año	Bancas en la Cámara %	Comisiones con mayoría %	Diferencia
1984	50,2 (UCR)	96,2	-46,0
1986	51,6 (UCR)	100,0	-48,4
1988	45,3 (UCR)	93,5	-48,2
1990	46,6 (PJ)	96,8	-50,2
1992	46,5 (PJ)	100,0	-53,5
1994	48,6 (PJ)	100,0	-51,4
1996	54,1 (PJ)	100,0	-45,9
1998	48,0 (PJ)	100,0	-52,0
2000	46,8 (Alianza)	91,1	-44,3
2002	43,8 (PJ)	100,0	-56,2
2004	50,0 (PJ)	100,0	-50,0
2006	45,4 (FPV)	100,0	-54,6

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria

La sobrerrepresentación no parece agravarse cuando el partido es mayoritario en comparación con las situaciones en las que el partido es sólo la primera fuerza dentro de la Cámara. Por ejemplo, en 1984 cuando la Unión Cívica Radical era el partido mayoritario (50,2%) dentro de la Cámara de Diputados, controlaba con mayoría de miembros propios el 96,2% del total de comisiones. Pero en 1998, cuando el partido

[71] Similar evidencia habían encontrado Goretti y Panosyan (1986) al analizar el Congreso de 1984 (ver capítulo 2).

con mayor cantidad de bancas –el Partido Justicialista- controlaba el 48% de las bancas de la Cámara, poseía mayoría de miembros propios en el total de las comisiones (100%).

Es decir, lo que se observa es que el partido con mayor cantidad de legisladores en la Cámara de Diputados –sea éste el bloque mayoritario o sea la primera fuerza- dispone de la mayoría de miembros propios en casi el total de las comisiones –sólo en 1984, 1990 y 2000 el partido con mayor cantidad de legisladores no controla el 100% de las comisiones-.

Este comportamiento del partido con mayor cantidad de bancas abona la teoría del partido cártel (Cox y McCubbins, 1993), de acuerdo con la cual el partido mayoritario "usurpa" el poder, que teóricamente reside en la Cámara, para definir reglas decisorias sobre la estructura y el proceso legislativo. La posesión de este poder conduce a que el proceso legislativo en general –y el sistema de comisiones en particular– se estructure en favor de los intereses del partido mayoritario.

Al cotejar la información de la Tabla 5.2 y la de la Tabla 5.1 se puede apreciar que la congruencia entre el partido de gobierno y el partido con mayor cantidad de bancas en la Cámara no es condición imprescindible para que exista sobrerrepresentación en las comisiones. Lo que se constata es que el partido con mayor cantidad de bancas –sea o no sea el partido que ejerce el Poder Ejecutivo- tiene sobrerrepresentación en las comisiones.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndres

5.2.1.b. Cámara de Senadores

En la Cámara de Senadores la primera fuerza ha sido el Partido Justicialista durante todo el período bajo estudio, aún cuando no estaba al frente del Poder Ejecutivo (ver Tabla 5.1). Sin embargo, cuando no ha ejercido la Presidencia su comportamiento en el control de las comisiones ha sido diferente a cuando ha sido el partido de gobierno.

Sólo en tres de los años bajo estudio el PJ no ha tenido mayoría en la Cámara alta -aunque siempre fue la primera fuerza-. En 1984, 1986 y 1988 no logró tener la mitad más una de las bancas. En esos años, cuando el partido de gobierno era la UCR, el PJ ocupó la mayoría de las posiciones en el 31% comisiones. Sólo en esas tres oportunidades se dio una sub-representación en comisiones del partido con mayor

cantidad de bancas legislativas[72]. Esta sub-representación posiblemente se deba a que un acuerdo tácito entre los dos partidos más importantes –PJ y UCR- consideraba que para que el oficialismo pudiera llevar adelante la agenda legislativa del Presidente, debía quedarse con la mayoría en más comisiones de las que le hubiera correspondido por cantidad de bancas.

De todas maneras, debemos ser prudentes con la constatación de la sub-representación del PJ en las comisiones, dado que en las comisiones en las que no había mayoría de integrantes del PJ, había un empate entre la cantidad de senadores de ambos partidos. Por ejemplo, en 1984, sobre un total de 29 comisiones, el PJ controlaba la mayoría en 9, la UCR en otras 9 y en 11 comisiones tenían la misma cantidad de senadores cada uno. Por lo tanto, el PJ, en alianza con partidos menores como el Movimiento Popular Neuquino o la UCEDE -algunos de sus aliados tradicionales en el Senado-, podía ejercer su veto a las iniciativas del partido de gobierno al interior de las comisiones. En 1986 -sobre un total de 29 comisiones- en 6 había igual cantidad de integrantes del partido de gobierno que de la primera fuerza opositora en el Senado. Y en 1988, había empate en 5 comisiones -sobre un total de 29-.

Tabla 5.3. Relación entre control de la Cámara y control de comisiones del partido con mayor cantidad de bancas (1984-2006)

Senado			
Año	**Bancas en la Cámara %**	**Comisiones con mayoría %**	**Diferencia**
1984	43,5	31,0	12,5
1986	47,7	31,0	16,7
1988	42,6	31,0	11,6
1990	54,4	75,8	-21,4
1992	52,2	71,1	-18,9
1994	61,2	95,0	-33,8
1996	58,4	97,6	-39,2
1998	56,5	100,0	-43,5
2000	57,4	95,7	-38,3
2002	54,4	93,5	-39,1
2004	55,6	66,7	-11,1
2006	62,5*	100,0	-37,5

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria.

*En 2006 se suman las bancas del PJ (47,2%) y las del Frente para la Victoria (15,3%).

[72] Es por eso que la diferencia entre el porcentaje de bancas que controla la primera fuerza y el porcentaje de comisiones en las que tiene mayoría es un número positivo –aparece en la columna Diferencia de la Tabla 5.3- Si existiera congruencia perfecta entre la distribución de bancas y la distribución de posiciones en las comisiones la columna Diferencia debería tener un valor de 0.

En 2006, si bien el PJ no fue mayoritario en el Senado sino primera fuerza[73] (47,2%), ocupó, sin embargo, la mayoría de las posiciones en el total de las comisiones (100%) ya que funcionó como aliado del Frente para la Victoria (que a pesar de que sólo controlaba el 15,2% de las bancas, era el partido que ejercía el Poder Ejecutivo).

Los datos presentados en las Tablas 5.2 y 5.3 abonan las afirmaciones de los legisladores entrevistados con respecto a que el partido mayoritario:

> *"decide todas las comisiones en las que quiere ser presidente y te va a poner mucho más que la mitad más uno y se va a quedar con muchas vicepresidencias para poder operar"*. (Entrevista #3, Senadora, FREPASO, 2001-2007).

Tal como sostienen Cox y McCubbins (1993) y como afirma la entrevistada, la estrategia de cartelización del partido mayoritario se juega tanto en poseer la mayoría de miembros en la mayor cantidad posible de comisiones como en poder definir las autoridades de comisión.

5.2.2. Presidentes de comisión

Los cargos dentro de las comisiones son importantes para los legisladores individuales porque les brindan visibilidad e implican una mayor asignación de recursos bajo su control; ambos factores son centrales para continuar con una carrera legislativa o política en otros ámbitos -diferentes al Congreso-. Desde el punto de vista del bloque al que pertenecen, los presidentes de comisión son centrales porque manejan el temario de las comisiones, llevan adelante las propuestas legislativas del bloque y desempatan en caso de no arribarse a un dictamen de mayoría, luego del debate en comisión.

Un diputado que fue presidente de bloque lo manifestaba de la siguiente manera:

> *"No se puede tener un presidente de comisión que no sepa nada porque perdés el lugar y el debate. Eso después lo sufrís en el recinto. Hay presidentes de comisión que te sostienen a vos el debate en el recinto. Es el que te sostiene y te lleva adelante los temas en las comisiones. Si vos jugás con cuartas líneas y los demás (bloques) juegan con primera línea, vas a perder. El Congreso es un juego de inteligencia, un juego táctico, por más que la gente piense lo*

[73] Sólo si consideramos al PJ y al Frente para la Victoria como un solo bloque estamos en presencia de un partido mayoritario, pero esta consideración puede ser errónea dado que ambos partidos no funcionaron siempre como bloque.

contrario". (Entrevista #5, Diputado, PJ, 1987-1991, 1993-1997, 1997-2001, 2001-2005).

Lo primero que se cotejó es la congruencia entre la cantidad de bancas en el recinto y las presidencias de comisión en ambas Cámaras. En la Tabla 5.4 se presenta la relación entre bancas y presidencias de comisión de la Cámara de Diputados en todos los años bajo estudio. En todo el período, existe una sobrerrepresentación del partido mayoritario o de la primera fuerza en las presidencias de comisión. También se constata que a medida que decrece la fuerza de un partido dentro de la Cámara, éste posee cada vez menor cantidad de presidencias de comisión. Esto se puede apreciar en 1988, cuando la UCR reduce su contingente legislativo -del 51,6% en 1986 a 45,3% en 1988- y pasa de tener el 78,6% de las presidencias de comisión a tener el 54,8%. Algo similar ocurre en 1998, cuando el PJ pasa de ser mayoría -54,1% en 1996- a ser la primera fuerza (48%) y reduce sus presidentes de comisión del 79,5% al 62,2% en los mismos años.

Tabla 5.4. Congruencia entre cantidad de bancas y presidencias de comisiones (1984-2006) Diputados

Año	Porcentaje de bancas en la Cámara			Porcentaje de presidencias de comisión			Bancas/ Presidencias de comisión 1ra fuerza	Bancas/ Presidencias de comisión 2da fuerza
	Bancas PJ %	Bancas UCR %	Bancas Otros partidos %	Presidencias PJ %	Presidencias UCR %	Presidencias Otros partidos %		
1984	44,2	50,2	5,6	26,9	73,1	0	22,9 (UCR)	-17,3 (PJ)
1986	38,7	51,6	9,7	21,4	78,6	0	27 (UCR)	-17,3 (PJ)
1988	39,8	45,3	14,9	38,7	54,8	6,5	9,5 (UCR)	-1,1 (PJ)
1990	46,6	35,6	17,8	77,4	19,3	3,2	30,8 (PJ)	-16,3 (UCR)
1992	46,5	32,9	20,6	78,8	18,2	3,0	32,3 (PJ)	-14,7 (UCR)
1994	48,6	32,4	19,0	77,1	20,0	2,8	28,5 (PJ)	-12,4 (UCR)
1996	54,1	27,9	18,0	79,5	18,0	0,0	25,4 (PJ)	-9,9 (UCR)
1998	48,0	26,8	25,2	62,2	20,0	17,8	14,2 (PJ)	-6,8 (UCR)
2000	38,4	46,8 (Alianza)	14,8	22,2	73,3	4,4	26,5 (Alianza)	-16,2 (PJ)
2002	43,8	24,7	31,5	53,3	24,4	22,2	9,5 (PJ)	-0,3 (UCR)
2004	50,0	17,9	32,1	71,1	17,7	11,1	21,1 (PJ)	-0,2 (UCR)
2006	45,4 (FPV)	14,3	40,3*	62,2	13,3	22,2	16,8 (FPV)	-1 (UCR)

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria

* ARI (5,2%); Peronismo Federal (4,8%); PRO (4,8%); Partido Nuevo (2,4%); Socialismo (2%); resto de los partidos menos de 2% de las bancas.

En el Senado, la sobrerrepresentación en las presidencias de comisión del partido con más bancas en la Cámara es menor que en Diputados, o dicho en otros términos, hay mayor congruencia entre la distribución de las bancas y la distribución de las presidencias de comisión. Esto posiblemente se deba a que la Cámara alta se renueva por tercios y no por mitades -como la Cámara de Diputados-, de manera que el partido que gana la mayor cantidad de bancas puede tener dificultades numéricas para colocar presidentes en varias comisiones a la vez.

Al igual que en la Cámara de Diputados, también en la Cámara alta en 1984, 1986 y 1988 se aprecia un comportamiento diferente al resto de los años del período. Sólo durante estos años, el partido que tiene la mayor cantidad de bancas en la Cámara está sub-representado en las presidencias de comisión. Tal como señalamos ut supra, esto probablemente se deba en primer lugar a que el PJ no tenía la mayoría de bancas sino que era la primera fuerza dentro de la Cámara; y en segundo lugar, a que la UCR, si bien no era la primera fuerza, era el partido de gobierno.

Tabla 5.5. Congruencia entre cantidad de bancas y presidencias de comisiones (1984-2006). Senado

Año	Porcentaje de bancas en la Cámara				Porcentaje de presidencias de comisión				Bancas/Presidencias de comisión 1ra fuerza	Bancas/Presidencias de comisión 2da fuerza
	Bancas PJ %	Bancas UCR %	Bancas Otros partidos %		Presidencias PJ %	Presidencias UCR %	Presidencias Otros partidos	%		
1984	43,5	39,1	17,4	100,0	41,4	51,7	6,9	100,0	1,1 (PJ)	-12,6 (UCR)
1986	47,7	41,0	11,3	100,0	41,4	51,7	6,9	100,0	1,2 (PJ)	-10,7 (UCR)
1988	42,6	38,3	19,1	100,0	41,4	51,7	6,9	100,0	1,0 (PJ)	-13,4 (UCR)
1990	54,4	30,4	15,2	100,0	54,5	33,3	12,1	100,0	1,0 (PJ)	-2,9 (UCR)
1992	52,2	30,4	17,4	100,0	50,0	28,9	21,1	100,0	1,0 (PJ)	1,5 (UCR)
1994	61,2	22,5	16,3	100,0	62,5	20,0	17,5	100,0	1,0 (PJ)	2,5 (UCR)
1996	58,4	24,6	17,0	100,0	67,5	17,5	15,0	100,0	0,9 (PJ)	7,1 (UCR)
1998	56,5	26,1	17,4	100,0	66,7	19,0	14,3	100,0	0,8 (PJ)	7,1 (UCR)
2000	57,4	29,4	13,2	100,0	62,2	28,9	8,9	100,0	0,9 (PJ)	0,5 (UCR)
2002	54,4	32,4	13,2	100,0	61,4	31,8	6,8	100,0	0,9 (PJ)	0,6 (UCR)
2004	55,6	26,4	18,0	100,0	61,5	26,9	11,5	100,0	0,9 (PJ)	-0,5 (UCR)
2006	62,5*	20,8	16,7	100,0	66,7	20,8	12,5	100,0	0,9 (PJ)	0,0 (UCR)

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria
*En 2006 se suman las bancas del PJ (47,2%) y las del Frente para la Victoria (15,3%).

Se puede concluir entonces que existe una sobrerrepresentación en las presidencias de comisión del partido con más bancas en ambas Cámaras y que esta capacidad de la primera fuerza o partido mayoritario de nombrar presidentes de comisión se ve atenuada cuando no es el partido que ejerce el Poder Ejecutivo.

QUAERERE VERUM
Universidad de
San Andrés

5.2.3. Comportamiento del partido con mayor cantidad de bancas en las comisiones estratégicas

La teoría del partido-cártel sostiene que, en la distribución de posiciones dentro de las comisiones, el bloque mayoritario actúa como un cártel y define las autoridades de las comisiones, además de quedarse con la mitad más uno de los miembros de la mayor parte de las comisiones -y de todas las estratégicas- (Cox y McCubbins, 1993).

Dos han sido las consideraciones que se tuvieron en cuenta para saber qué comisiones son estratégicas. La primera es la opinión de los legisladores entrevistados. Hubo coincidencia en todos los entrevistados -sin excepción- en que las dos comisiones más importantes son Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda. Muchos entrevistados, aunque no la totalidad, también incluyeron a las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Legislación General.

La segunda consideración ha sido la cantidad de legisladores que forman estas comisiones. En ambas Cámaras estas cuatro comisiones han sido las que han estado integradas por mayor cantidad de legisladores en todo el período (véase Capítulo 3), lo que parece señalar que los esfuerzos de los bloques apuntan a tener el control de éstas.

Los resultados cotejados a partir de los datos cuantitativos son coincidentes con los testimonios recopilados en las entrevistas a los legisladores. Es decir, si el partido con más legisladores en cada Cámara tiene la mitad más uno de los miembros del pleno de la Cámara (bloque mayoritario), va a tener mayoría en todas las comisiones y además buscará tener más legisladores y ocupar los espacios de autoridad de las comisiones consideradas estratégicas.

> *"El bloque que conduce la Cámara tiene siempre la necesidad de garantizar el control de las llamadas comisiones estratégicas…en éstas tenés que garantizar mayoría en las mesas (de autoridades) y mayoría en la comisión con la firma de los dictámenes de temas complicados"*. (Entrevista #1, Diputado, PJ/FREPASO, 1993-1997, 1999-2003).

La estrategia de los bloques mayoritarios en las comisiones clave parece ser de doble vía. Por un lado, consiste en aumentar su presencia en las comisiones estratégicas, de manera de lograr tener sobrerrepresentación de legisladores propios en esas comisiones[74]. Por otro lado, busca controlar las presidencias de esas comisiones para asegurarse de que allí los legisladores fieles al liderazgo partidario lleven adelante la agenda legislativa partidaria y no apoyen ninguna iniciativa que contradiga los intereses del cártel.

En la Tabla 5.6 se presenta un análisis de la congruencia entre el número de bancas que cada fuerza política posee en las Cámaras y la cantidad de presidencias de comisiones estratégicas que cada partido detenta.

[74] Vale la pena recordar que en el Capítulo 3 se presentaron las comisiones integradas por mayor cantidad de legisladores en todo el período. Las comisiones con mayor cantidad de integrantes en la Cámara de Diputados fueron: Presupuesto y Hacienda, seguida por la comisión de Relaciones Exteriores y Culto; la comisión de Mercosur y la comisión de Asuntos Constitucionales. En la Cámara de Senadores fueron: Coparticipación Federal de Impuestos, Asuntos Constitucionales; Relaciones Exteriores y Culto; Presupuesto y Hacienda. Esto ilustra que para los partidos estas comisiones son centrales porque destinan gran parte de sus legisladores a que las integren.

Tabla 5.6. Congruencia entre partidos y presidencias de comisión (1984-2006)					
		Diputados		Senado	
		Congruencia partido de gobierno / presidencia de comisión	Congruencia partido con más bancas / presidencia de comisión	Congruencia partido de gobierno / presidencia de comisión	Congruencia partido con más bancas / presidencia de comisión
Asuntos Constitucionales	1984	sí	sí	sí	no
	1986	sí	sí	sí	no
	1988	sí	sí	sí	no
	1990	sí	sí	sí	sí
	1992	sí	sí	sí	sí
	1994	sí	sí	sí	sí
	1996	sí	sí	sí	sí
	1998	sí	sí	sí	sí
	2000	sí	sí	no	sí
	2002	sí	sí	sí	sí
	2004	sí	sí	sí	sí
	2006	sí	sí	sí	no
Suma		**100%**	**100%**	**92%**	**67%**
Presupuesto y Hacienda	1984	sí	sí	sí	no
	1986	sí	sí	sí	no
	1988	sí	sí	sí	no
	1990	sí	sí	sí	sí
	1992	sí	sí	sí	sí
	1994	sí	sí	sí	sí
	1996	sin nombrar	sí	sí	sí
	1998	sí	sí	sí	sí
	2000	sí	sí	no	sí
	2002	sí	sí	sí	sí
	2004	sí	sí	sí	sí
	2006	sí	sí	sí	no
Suma		**100%**	**100%**	**92%**	**67%**
Relaciones Exteriores y Culto	1984	sí	sí	sí	no
	1986	sí	sí	sí	no
	1988	sí	sí	sí	no
	1990	sí	sí	sí	sí
	1992	sí	sí	sí	sí
	1994	sí	sí	sí	sí
	1996	sí	sí	sí	sí
	1998	sí	sí	sí	sí
	2000	sí	sí	no	sí
	2002	sí	sí	sí	sí
	2004	sí	sí	sí	sí
	2006	sí	sí	no	sí
Suma		**100%**	**100%**	**83%**	**75%**
Legislación General	1984	no	no	no	sí
	1986	no	no	no	sí
	1988	no	no	no	sí
	1990	no	no	sí	sí
	1992	no	no	sí	sí
	1994	no	no	sí	sí
	1996	no	no	sí	sí
	1998	no	no	sí	sí
	2000	sí	sí	no	sí
	2002	sí	sí	sí	sí
	2004	sí	sí	sí	sí
	2006	sí	sí	sí	no
Suma		**33%**	**33%**	**67%**	**92%**

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria

QUAERERE VERUM
Universidad de
San Andrés

El comportamiento esperable, de acuerdo con la hipótesis de cartelización, es que el partido del presidente de cada una de las comisiones estratégicas y el partido mayoritario de cada Cámara coincidan.

Tal como se puede apreciar en la Tabla 5.6, en la Cámara de Diputados las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Presupuesto y Hacienda y de Relaciones Exteriores y Culto muestran total congruencia entre los presidentes de esas comisiones y el partido con mayor cantidad de bancas en la Cámara, en cada año analizado. Dado que en esta Cámara el partido con mayor cantidad de bancas coincidió en todos los años estudiados con el partido de gobierno (ver Tabla 5.1), la congruencia también es absoluta en este caso (100%).

En cambio, según los datos, la comisión de Legislación General -que había sido mencionada por varios entrevistados como clave en el juego parlamentario (*"Legislación general es central porque a cualquier proyecto lo podés girar ahí…"* Entrevista#3*)*- no parece ser central en la estrategia política del bloque. Los partidos con mayor cantidad de bancas en las Cámaras no se preocuparon por ocupar la presidencia de esa comisión sino desde 2000 en adelante.

En el Senado, se constata que el partido de gobierno es exitoso en su intento de ocupar las presidencias de las comisiones estratégicas, aún cuando no es la primera fuerza en la Cámara. Los presidentes de las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Presupuesto y Hacienda y de Relaciones Exteriores y Culto fueron de la UCR entre 1984 y 1988, aún cuando este partido no controlaba la mayor cantidad de bancas de la Cámara alta. Lo mismo sucedió en 2006, cuando el Frente para la Victoria controlaba la presidencia de Asuntos Constitucionales y de Presupuesto y Hacienda, a pesar de que no contaba con un número de bancas mayor al que detentaba el PJ. En todo el período se registran dos excepciones. Por un lado, el partido de gobierno nunca preside la comisión de Legislación General cuando no es primera fuerza en la Cámara; y por el otro lado, en el año 2000 –durante el gobierno de la Alianza- las cuatro comisiones estratégicas estuvieron presididas por el partido de oposición[75].

La comisión de Coparticipación Federal de Impuestos fue mencionada como estratégica por algunos entrevistados, y además es la comisión con mayor número de legisladores entre los años 2000 –año en que se crea- y 2006. En 2000 y 2004 la presidencia estuvo

[75] Para un análisis sobre la debilidad del contingente legislativo del presidente De la Rúa, véase Reynoso, 2009.

en manos del PJ y en 2006, del FPV[76]. Es decir que estuvo en manos del partido con más bancas dentro de la Cámara en todos los años (aunque en 2006 la mayoría estaba formada por el PJ y el FPV sumados) pero no del partido de gobierno en el año 2000 (cuando era la Alianza UCR-FREPASO).

Los hallazgos presentados permiten afirmar, tal como testimoniaban los entrevistados, que el oficialismo buscará asegurarse la mayoría de integrantes y de presidencias en las comisiones estratégicas, aún cuando no cuente con mayoría en la Cámara. En palabras de una entrevistada:

> *"A veces no tenés una mayoría tan grande pero te garantizás que en determinadas comisiones donde vas a tener la presidencia y vas a poder garantizar que si tenés que parar un proyecto, de ahí no va a salir; si lo querés disparar, lo disparás de ahí o si lo querés apurar tenés un caballito de batalla.* (Entrevista #3, Senadora, FREPASO, 2001-2007).

5.3. El peso de la antigüedad

Tal como se analizó en el Capítulo 4, la complejidad del proceso de integración de comisiones torna débiles los mecanismos de autoselección o de preferencias individuales de los legisladores y relega el criterio de la antigüedad (*seniority system*) a una etapa muy tardía del proceso de asignación -luego de la distribución entre bloques y dentro de los partidos entre las corrientes internas-. Además ambos requisitos (autoselección y antigüedad) sólo se aplican cuando los líderes partidarios no impongan preferencias distintas.

El proceso de integración de las comisiones es una combinación entre negociación entre los bloques y negociación hacia el interior de los bloques. Un entrevistado lo explicaba de la siguiente manera:

> *"…Era un camino de doble vía, o sea, había un debate estratégico con los otros bloques sobre las comisiones. Este es el primer punto. Primer debate: cuántas y quiénes. En segundo lugar, los diputados se anotaban a qué comisiones querían ir. Esto se entrecruzaba con las necesidades políticas de las regiones y del bloque. Generalmente se llegaba a un 80, 85% sin conflicto, porque es toda gente avezada. Cuando quedaba un 15% se laburaba. Se enojaba uno, se*

[76] En 2002 esta comisión no tenía presidente nombrado al momento de sistematizarse la información por parte de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso nacional.

> *enojaba otro. Pero en general uno trata de resolver esto en la síntesis entre necesidades, preferencias personales, regiones, especificidades técnicas"*. (Entrevista #5, Diputado, PJ, 1987-1991, 1993-1997, 1997-2001, 2001-2005).

Consultados sobre si la antigüedad o *seniority* de los legisladores es tenida en cuenta a la hora de integrar las comisiones, los entrevistados, en general, no le otorgan un peso importante. De acuerdo a sus testimonios, los legisladores con más experiencia en la Cámara o que son reelectos, no tienen una posición más ventajosa para elegir en qué comisiones participar. Algunos de los entrevistados consideraron que los diputados más antiguos tienen prioridad en el primer bienio pero que esta regla no se respeta siempre.

Bullock (1970) y Dodd y Oppenheimer (1977) sugieren que las mejores comisiones quedan reservadas para los miembros más antiguos de la Cámara, que los legisladores que ingresan por primera vez son considerados aprendices y por lo tanto reciben asignaciones mediocres. En la Tabla 5.7 se presenta un resumen de aquellas comisiones cuyos presidentes tienen más antigüedad en la Cámara de Diputados.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

Tabla 5.7. Experiencia legislativa de los presidentes de comisión en la Cámara de Diputados (años promedio) (1984-2006)		
1	**Presupuesto y Hacienda**	7,3
2	Defensa Nacional	6,2
3	Industria	5,2
4	**Legislación General**	4,5
5	Minería	3,7
6	Legislación penal	3,0
7	Legislación del trabajo	3,0
8	Cultura	3,0
9	**Asuntos Constitucionales**	2,8
10	Asuntos municipales	2,8
11	Recursos naturales	2,8
12	**Relaciones exteriores y culto**	2,8
13	Comercio	2,7
14	Economías y desarrollo regional	2,7
15	Vivienda	2,7
16	Educación	2,7
17	Asistencia social y salud pública	2,7
18	Finanzas	2,5
19	Justicia	2,5
20	Población y desarrollo humano	2,3
21	Familia, Mujer y Minoridad	2,2
22	Pequeñas y medianas empresas	2,2
23	Obras públicas	2,0
24	Energía y combustibles	2,0
25	Juicio político	1,8
26	Libertad de expresión	1,8
27	Agricultura y ganadería	1,7
28	Transportes	1,7
29	Intereses Marítimos, fluviales, pesqueros y portuarios	1,7
30	Ciencia y Tecnología	1,7
31	Comunicaciones	1,5
32	Peticiones, poderes y reglamento	1,5
33	Drogadicción	1,5
34	Tercera Edad	1,5
35	Turismo y deportes	1,3
36	Economía	1,3
37	Previsión y Seguridad Social	1,3
38	Asuntos cooperativos y mutuales	1,2
39	Mercosur	1,2
40	Defensa del consumidor	1,2
41	Análisis y seguimiento del cumpl. de las normas tribut. y prev.	0,5
42	Deportes	0,5
43	Derechos Humanos y garantías	0,5
44	Seguridad Interior	0,5
45	Discapacidad	0,5

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Información Parlamentaria

QUAERERE VERUM
Universidad de San Andrés

Lo que se tomó en cuenta para la elaboración de la Tabla 5.7 es el primer año de ingreso en la Cámara de cada diputado. Así podemos constatar que la comisión de Presupuesto y Hacienda es aquella con los presidentes con mayor antigüedad. Este dato presumiblemente responde a que esta comisión tiene la competencia primaria en la aprobación del presupuesto nacional[77] a la vez que refuerza la importancia estratégica de esta comisión. De modo similar, las otras tres comisiones consideradas estratégicas están dentro de las 12 comisiones cuyos presidentes tienen más experiencia legislativa.

En la Cámara de Senadores (Tabla 5.8) la comisión cuyos presidentes se cuentan entre los más experimentados de la Cámara es la de Relaciones Exteriores y Culto, dado que ésta es la comisión (en esta Cámara) que tiene responsabilidades importantes en política exterior –entre otras, la de aprobar los pliegos de los embajadores-. En cambio, y tal como afirmamos ut supra, dado que la responsabilidad principal sobre el presupuesto nacional recae en la Cámara baja, los senadores que presiden la comisión de Presupuesto y Hacienda no se están entre los legisladores con mayor *seniority*.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

[77] Tal como sostienen Bonvecchi y Rodríguez (2004), esta comisión es típicamente presidida e integrada en su mayoría por miembros del partido de gobierno, en base a una tradición no escrita del Congreso argentino.

Tabla 5.8. Experiencia legislativa de los presidentes de comisión en la Cámara de Senadores (años promedio) (1984-2006)		
1	**Relaciones exteriores y culto**	9,7
2	Economía	7,0
3	Comercio	6,0
4	**Asuntos Constitucionales**	5,5
5	Agricultura y ganadería	5,2
6	Minería	5,2
7	Educación	5,2
8	Acuerdos	5,0
9	Combustibles	4,5
10	**Presupuesto y Hacienda**	4,2
11	Libertad de expresión	4,2
12	Población y desarrollo humano	4,0
13	Justicia	4,0
14	Relaciones internacionales parlamentarias	3,8
15	Previsión y Seguridad Social	3,8
16	Transportes	3,5
17	Defensa nacional	3,5
18	Derechos Humanos y garantías	3,3
19	Turismo y deportes	3,2
20	Vivienda	2,8
21	Industria	2,8
22	Economías y desarrollo regional	2,8
23	**Legislación General**	2,7
24	Familia, Mujer y Minoridad	2,7
25	Comunicaciones	2,7
26	Asuntos penales y carcelarios	2,7
27	Deportes	2,5
28	Inversion	2,5
29	Ciencia y Tecnología	2,5
30	Drogadicción	2,3
31	Ecologia y desarrollo humano	2,2
32	Asuntos municipales y de los territorios nacionales	2,0
33	Energía y combustibles	1,8
34	Mercosur	1,8
35	Pesca	1,8
36	Juicio político	1,7
37	Recursos naturales y conservación del ambiente humano	1,7
38	Cultura	1,7
39	Pequeñas y medianas empresas	1,7
40	Asistencia social y salud pública	1,7
41	Obras públicas	1,2
42	Discapacidad	0,8
43	Integracion	0,8
44	Coparticipación federal de impuestos	0,7
45	Seguridad Interior	0,5
46	Recursos hídricos	0,5
47	Defensa del consumidor	0,0

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección de Información Parlamentaria

QUAERERE VERUM
Universidad de San Andrés

Por otro lado, para cotejar la afirmación de Bullock (1970) y Dodd y Oppenheimer (1977), observamos si los presidentes de las comisiones estratégicas fueron ingresantes a la Cámara por primera vez o no. En la Tabla 5.9 se puede comprobar que -en ninguna de las dos Cámaras- en ningún año presidió la comisión de Presupuesto y Hacienda un legislador novato, es decir que ingresaba por primera vez a la Cámara. Además, en tres de las cuatro comisiones estratégicas de la Cámara de Senadores, nunca hubo presidentes sin experiencia previa como legisladores.

Tabla 5.9. Presidentes de comisiones estratégicas que

	Años en los que el presidente de comisión era ingresante	
	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Asuntos Constitucionales	1990 1992 2000 2002	ninguno
Presupuesto y Hacienda	ninguno	ninguno
Relaciones exteriores y culto	1990 2002 2004	ninguno
Legislación General	2004 2006	1990 1994 2002

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Información Parlamentaria

5.4. El peso de los distritos

En el capítulo 4 mostramos que no hay coincidencia entre los entrevistados sobre si el distrito pesa a la hora de la definición de los integrantes y las autoridades de comisión.

> *"El distrito pesa mucho porque Córdoba tenía sus exigencias. El distrito pesa ya en la distribución de las autoridades de la Cámara, donde la provincia de Buenos Aires tuvo la presidencia y Córdoba la vice, con una lógica muy radical"*. (Entrevista #2, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1995-1999, 1999-2003).

Otros consultados relativizan el peso del distrito político al que representan los legisladores:

> *"No se tiene en cuenta el distrito como dato prioritario. Tiene importancia la calidad, experiencia y conocimiento técnico de cada legislador. No tiene mucha importancia la antigüedad del legislador. Sí se tiene en cuenta la petición y voluntad de un legislador para integrar determinada comisión. Pero no siempre es determinante esa voluntad"*.(Entrevista #7, Diputado, UCR, 1983-1985, 1985-1989, 1991-1995, 1995-1999).

Otro diputado lo explicaba así:

> *"Primero el presidente de comisión tiene que tener conocimiento. Partiendo de que tengan conocimiento, viene la segunda evaluación. Importan las afinidades políticas, los perfiles, las regiones… Es compensado, por ejemplo, si una región está muy fuertemente ocupando espacios, se equilibra…"*. (Entrevista #5, Diputado, PJ, 1987-1991, 1993-1997, 1997-2001, 2001-2005).

En nuestro análisis intentamos constatar si las provincias con mayor peso electoral y que por lo tanto son distritos clave para ganar elecciones, tienen mayor capacidad de colocar presidentes de comisión.

En la Tabla 5.10 se presenta una distribución de las presidencias de comisión de acuerdo a la provincia que representan los legisladores que presiden las comisiones. Se quiso verificar si los distritos de mayor peso electoral (Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Córdoba y Provincia de Santa Fe)[78] tienen mayor presencia en las presidencias de comisión que legisladores en las Cámaras.

En la columna "Cantidad de presidencias" se presenta la cantidad de comisiones que presiden legisladores de los distritos señalados y entre paréntesis la cantidad de comisiones que son estratégicas. Al analizar los datos de la Tabla 5.10 se observa que, en general, las cuatros provincias están sobrerrepresentadas en las presidencias de comisión –vis a vis las bancas que tienen en la Cámara- de la Cámara de Diputados pero no en todos los años.

[78] Estos cuatro distritos concentran el 63,3% del total de electores del país a razón de: Provincia de Buenos Aires, 37,5%; Provincia de Córdoba, 8,7%; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 8,6% y Provincia de Santa Fe, 8,5%.

De los 12 años del registro, sólo en 2 años la Ciudad de Buenos Aires (en 1998 y en 2002) y la Provincia de Santa Fe (en 1996 y 2006) tuvieron una proporción mayor de bancas que de presidencias de comisión; y la Provincia de Buenos Aires y la de Córdoba sólo en 3 de los 12 años -Buenos Aires en 1984, 1986 y 2004 y Córdoba en 2000, 2004 y 2006-.

Sin embargo, en la Cámara de Senadores no se observan regularidades de sobre o sub-representación en las presidencias de comisiones de los distritos con mayor peso electoral.

Tabla 5.10. Presidencias de comisión y distrito electoral del legislador

		Diputados			Senadores		
		Cantidad de presidencias	% presidencias	% bancas que tiene el distrito	Cantidad de presidencias	% presidencias	% bancas que tiene el distrito
CABA	1984	6 (2)	23,1	10,0	2	6,9	4,3
	1986	5 (2)	17,9	10,1	2	6,9	4,3
	1988	4 (2)	12,9	9,4	2	6,9	4,3
	1990	3	9,7	9,5	2	6,1	4,3
	1992	4 (1)	12,1	9,7	2	5,3	4,3
	1994	4	11,4	9,3	2	5,0	4,1
	1996	5 (1)	12,8	9,5	2	4,9	4,6
	1998	3 (1)	6,7	9,1	0	0,0	4,3
	2000	8 (1)	17,8	9,2	2	4,3	4,4
	2002	3	6,7	9,6	0	0,0	4,4
	2004	5 (1)	11,1	9,9	0	0,0	4,2
	2006	7 (1)	15,6	10,0	0	0,0	4,2
Buenos Aires	1984	5 (1)	19,2	27,5	1 (1)	3,4	4,3
	1986	6 (1)	21,4	27,4	1 (1)	3,4	4,3
	1988	11 (1)	35,5	28,0	1 (1)	3,4	4,3
	1990	9	29,0	28,5	1	3,0	4,3
	1992	13	39,4	27,5	1	2,6	4,3
	1994	12 (1)	34,3	27,4	1	2,5	4,1
	1996	15 (1)	38,5	27,7	1	2,4	4,6
	1998	18 (1)	40,0	26,8	2	4,8	4,3
	2000	13 (1)	28,9	28,0	2	4,3	4,4
	2002	14	31,1	27,1	2	4,3	4,4
	2004	10	22,2	26,2	1	3,0	4,2
	2006	13	28,9	25,9	0	0,0	4,2
Córdoba	1984	2	7,7	6,8	1	3,4	4,3
	1986	3	10,7	7,3	1	3,4	4,3
	1988	3	9,7	7,1	1	3,4	4,3
	1990	3	9,7	6,7	1	3,0	4,3
	1992	3	9,1	7,4	1	2,6	4,3
	1994	4	11,4	7,3	2	5,0	4,1
	1996	3	7,7	6,6	2	4,9	4,6
	1998	4	8,9	6,7	2	4,8	4,3
	2000	2	4,4	6,4	3	6,5	4,4
	2002	5	11,1	6,0	2	4,3	4,4
	2004	3 (1)	6,7	7,1	1	3,0	4,2
	2006	3 (1)	6,7	6,8	1	4,2	4,2
Santa Fe	1984	4	15,4	7,6	2	6,9	4,3
	1986	3	10,7	7,7	2	6,9	4,3
	1988	3	9,7	7,5	2	6,9	4,3
	1990	4 (1)	12,9	7,5	2	6,1	4,3
	1992	4 (2)	12,1	7,8	2	5,3	4,3
	1994	4 (1)	11,4	7,7	2	5,0	4,1
	1996	1	2,6	7,4	2	4,9	4,6
	1998	4 (1)	8,9	7,5	3	4,8	4,3
	2000	4	8,9	7,2	1	4,3	4,4
	2002	4	8,9	7,6	2	4,3	4,4
	2004	4	8,9	7,5	1	6,1	4,2
	2006	1	2,2	7,2	1	8,3	4,2

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Información Parlamentaria

Universidad de San Andrés

5.5. Síntesis y conclusiones del capítulo

En este capítulo se han presentado los principales resultados de la investigación. Los principales hallazgos son coincidentes con los postulados básicos del enfoque del partido-cártel.

Los resultados confirman que el bloque legislativo más numeroso siempre detenta una proporción mayor de posiciones en las comisiones que bancas en las Cámaras y agregan un dato más: esta situación no sólo ocurre cuando el partido es mayoritario, sucede también con la primera fuerza de las Cámaras, aunque no lleguen a tener la mayoría absoluta.

Además de tener mayoría de legisladores propios en las comisiones, el partido con más bancas en las Cámaras está sobrerrepresentado en las presidencias de comisión; sin embargo, la capacidad de nombrar autoridades de comisión se atenúa cuando el bloque con mayor cantidad de bancas es de signo político distinto al partido que ejerce el Poder Ejecutivo.

Los hallazgos identificados a partir de los datos cuantitativos son coincidentes con los testimonios recopilados en las entrevistas a legisladores y legisladoras sobre la estrategia del bloque mayoritario en relación con las comisiones estratégicas. Es decir, que el partido con más legisladores en cada Cámara -aún cuando no tenga mayoría absoluta del total de los legisladores-, va a tener mayoría en todas las comisiones, buscará tener más legisladores y ocupar los espacios de autoridad de las comisiones consideradas estratégicas.

La estrategia en las comisiones clave parece ser doble. Por un lado, el objetivo del partido-cártel es aumentar su presencia en las comisiones estratégicas, de manera de lograr tener sobrerrepresentación de legisladores propios en esas comisiones. Por el otro lado, buscará controlar las presidencias de esas comisiones para asegurarse de que allí los legisladores fieles al liderazgo partidario lleven adelante la agenda legislativa y no apoyen ninguna iniciativa que contradiga los intereses del cártel.

Cuando el contingente legislativo del Presidente de la Nación no es la primera fuerza en alguna de las Cámaras, se puede apreciar, tal como testimoniaban los entrevistados, que el oficialismo buscará asegurarse la mayoría de integrantes y de presidencias en las comisiones estratégicas, aún cuando no cuente con mayoría propia en alguna Cámara.

Por último, se analizó si la antigüedad *(seniority)* de los legisladores y el distrito político al que representan son factores de peso a la hora de integrar las comisiones estratégicas. Las opiniones de los entrevistados difieren sobre este punto. Algunos consideran que el equilibrio entre las provincias es importante y que el distrito es tenido en cuenta a la hora de definir la integración de comisiones, pero otros lo consideran un aspecto menor. Lo mismo sucede con la antigüedad de los diputados y senadores, no hay una opinión unánime sobre si los legisladores con más antigüedad en la Cámara son más exitosos en lograr integrar las comisiones de su preferencia, que los que recién se incorporan a la Cámara.

Los resultados encontrados no permiten concluir que el distrito político sea determinante ya que no se verifica una clara sobrerrepresentación de las provincias con mayor peso electoral en las presidencias de las comisiones estratégicas aunque sí se verifica en la Cámara baja que los diputados de los cuatro distritos electorales más importantes presiden mayor cantidad de comisiones que los diputados de otros distritos. Esto no ocurre en la Cámara de Senadores.

En relación con la antigüedad de los legisladores, se verifica una tendencia a que las comisiones estratégicas estén presididas por legisladores experimentados, en particular esto se constata en la comisión de Presupuesto y Hacienda.

Universidad de
SanAndrés

6. Consideraciones finales

Este trabajo se desarrolló con el objetivo de estudiar los criterios para la conformación de las comisiones permanentes del Congreso nacional. Las comisiones son las encargadas de analizar, debatir y decidir sobre cada proyecto de legislación y por lo tanto, cumplen un rol clave en la capacidad del Poder Legislativo para incidir en las políticas públicas.

Tres grandes enfoques teóricos han intentado responder al interrogante sobre cómo se integran las comisiones legislativas.

El primer enfoque, conocido como **teoría distributiva**, sostiene que la legislatura se encuentra estructurada para asegurar que los legisladores obtengan ganancias de su trabajo legislativo. El supuesto de la conexión electoral es clave para esta perspectiva. Esta conexión hace que los legisladores están casi exclusivamente interesados en su reelección, y por lo tanto durante su desempeño legislativo intentan ganar el favor de sus votantes. En línea con esta hipótesis, el sistema de comisiones se estructura para permitir el intercambio de apoyos entre los legisladores que eligen aquellas comisiones que les permitan promover las políticas públicas que interesen a sus electorados.

La **teoría informacional**, en cambio, considera que las legislaturas están organizadas con el fin de reducir la incertidumbre sobre los resultados de las decisiones de política que toman los legisladores. A diferencia de la teoría distributiva, los legisladores no se auto-seleccionan para integrar las comisiones que interesan a sus electorados sino que la composición de éstas la determina la Cámara, para poder satisfacer sus necesidades informacionales en un mundo de información imperfecta.

Una tercera teoría es la del **partido mayoritario o partido-cártel**. Este enfoque parte del supuesto de que el partido que ostenta la mayoría dentro de cada Cámara actúa como un cártel y estructura el sistema de comisiones en favor de sus intereses. De acuerdo con esta teoría es el cártel el que decide la composición de las comisiones y define sus autoridades para que puedan llevar adelante su agenda legislativa. Tal como lo definen Cox y McCubbins (2003): *"el recurso principal que los miembros del partido mayoritario delegan en sus líderes es el poder de diseñar la agenda legislativa (…); el cártel se asegura que sus principales miembros ocupen todos, o casi todos, los cargos con poder de agenda y espera que éstos obedezcan siempre el "primer mandamiento del liderazgo del partido" –no impulsaré proyectos que puedan dividir el*

partido- y que a veces obedezcan el "segundo mandamiento" –impulsaré proyectos que agraden a la mayoría de los miembros de mi partido".

Los resultados de esta investigación resultan compatibles con la teoría del partido-cártel en tanto que el partido con mayor cantidad de bancas en las Cámaras –aún cuando no detenta la mayoría absoluta- está sobrerrepresentado en todas las comisiones, en las presidencias de comisión y controla las presidencias de las comisiones consideradas estratégicas en el juego legislativo.

Las reglas formales para la conformación de comisiones establecen que se debe respetar la distribución de fuerzas de cada Cámara en las comisiones. Sin embargo, en la práctica se observa que las comisiones muestran un desequilibrio con respecto al total de la Cámara a favor del partido-cártel.

Los testimonios recopilados también dan cuenta de que la estrategia política del bloque con mayor cantidad de bancas es el factor determinante a la hora de integrar las comisiones. Si bien las preferencias de los legisladores individuales y la especialidad o *expertise* son tenidos en cuenta en la definición de posiciones dentro de las comisiones; es menor el peso que tienen el distrito electoral y la antigüedad. Aún cuando todos los factores mencionados se consideran al momento de integrar las comisiones, los legisladores están lejos de auto-seleccionarse para formar parte de las comisiones que les interesan y las negociaciones dentro de cada bloque son tan arduas como las que se dan entre los distintos bloques. Un entrevistado lo resumía de la siguiente manera:

"*Es más duro el debate interno dentro del bloque que después. Era un camino de doble vía, o sea, había un debate estratégico con los otros bloques sobre las comisiones. Este es el primer punto. Primer debate: cuántas y quiénes. En segundo lugar, los diputados se anotaban a qué comisiones querían ir. Esto se entrecruzaba con las necesidades políticas de las regiones y del bloque. Generalmente se llegaba a un 80, 85% sin conflicto, porque es toda gente avezada. Cuando quedaba un 15% se laburaba. Se enojaba uno, se enojaba otro. Pero en general uno trata de resolver esto en la síntesis entre necesidades, preferencias personales, regiones, especificidades técnicas*". (Entrevista #5, Diputado, PJ, 1987-1991, 1993-1997, 1997-2001, 2001-2005).

Este testimonio es una síntesis de todas las aproximaciones teóricas al procedimiento de integración de comisiones. Queda claro que la primera definición tiene que ver con las reglas formales de integración: cuántas comisiones le tocan a cada partido político.

Luego, entran en juego otros criterios. El primero son las preferencias de los legisladores individuales que si bien no se auto-seleccionan, manifiestan sus aspiraciones de integrar determinadas comisiones en base a su especialización o interés individual (enfoque distributivo). Por último, se consideran las regiones (distritos) y las especificidades técnicas.

Lo reseñado da cuenta de que aún cuando los principales resultados de este trabajo abonan la teoría del partido-cártel, no pueden descartarse los postulados de la teoría informacional ni de la teoría distributiva.

La teoría informacional parte de dos postulados. El primero es el mayoritario, que asevera que las mayorías toman las decisiones procedimentales, organizacionales y sustantivas dentro de la Cámara. De acuerdo a este postulado, el sistema de comisiones presumiblemente favorece a las mayorías. Tal como vimos, nuestros resultados son coincidentes con este postulado mayoritario.

Lo que es más difícil de constatar es el segundo postulado -el de la incertidumbre-. Según este postulado, la Cámara necesita minimizar la incertidumbre sobre las decisiones que toma y la asignación de legisladores y de recursos a las comisiones busca incentivar a los primeros para que se especialicen pero al mismo tiempo para que respondan a las necesidades colectivas de información. Las comisiones son, de acuerdo a este postulado, órganos poderosos que monopolizan información y *expertise*.

Si bien los testimonios de los entrevistados señalan que la *expertise* es un factor que se tiene en cuenta –sobre todo en la designación de los presidentes de comisión- en la conformación de comisiones, los datos primarios utilizados como fuente no permitieron profundizar sobre este factor. Para hacerlo deberíamos poder contar con información sobre las carreras profesionales de los legisladores, sus intereses, estudios de grado y posgrado, pertenencias a asociaciones profesionales o redes de expertos, etc.

Si bien los datos no parecen coincidir con que las comisiones son órganos poderosos, sino que más bien son definidas y estructuradas por el liderazgo de cada bloque -en particular del bloque con mayor cantidad de bancas en cada Cámara-, en base a los testimonios recogidos, no podemos descartar que la especialidad y *expertise* de los legisladores sea un factor que el liderazgo de los bloques tiene en cuenta en su estrategia parlamentaria.

Cox y McCubbins (1993) acuerdan en que un componente importante de la motivación de los legisladores es la búsqueda de la reelección -tal como sostiene el enfoque distributivo-. Sin embargo, concluyen que los legisladores no pueden alcanzar este objetivo ignorando al partido al que pertenecen sino que la reputación individual está íntimamente ligada a la reputación partidaria.

En la Argentina, tal como se señaló en capítulos anteriores, dos factores morigeran la aplicación del enfoque distributivo en la integración de comisiones. En primer lugar, el sistema de elección de diputados y senadores –por lista cerrada- tiene como consecuencia que la reelección de los legisladores dependa más de los líderes partidarios provinciales que de su propia reputación. Este hecho tiene como corolario que los incentivos para ser leales al liderazgo partidario sean altos y los incentivos para desarrollar experiencia legislativa sean menores.

En segundo lugar, los legisladores no se auto-seleccionan para participar en las comisiones. Diversos testimonios dan cuenta de que los legisladores no siempre son exitosos en lograr integrar las comisiones que les interesan. Este fracaso pone de manifiesto que es el liderazgo del bloque el que define, en última instancia, quiénes ocupan las posiciones en las comisiones. El liderazgo partidario dispone de incentivos para lograr disciplina partidaria y para ubicar a los legisladores en las comisiones que necesita el partido.

En relación con el peso que tienen los distritos, hemos intentado constatar si los legisladores de las provincias con mayor peso electoral tienen una ventaja adicional -al lado de los legisladores de distritos de menor peso poblacional- para ocupar cargos de conducción. Los resultados encontrados no permiten concluir que el distrito político sea determinante ya que no se verifica una clara sobrerrepresentación de las provincias con mayor peso electoral en las presidencias de las comisiones estratégicas.

Palanza et. al (2012) señalan que la permanencia en sus cargos influye sobre la conducta de los legisladores. Cuanto más permanecen en el Congreso, más aislados están de influencias electorales y mayor es el incentivo para invertir en el desarrollo de sus capacidades personales. Por otro lado, la mayor permanencia de los legisladores en el Congreso es indicativo de la relevancia de éste como arena política y como ámbito para desarrollar las carreras políticas. La tasa de reelección de los diputados y de los senadores argentinos se encuentra entre las más bajas de la región y por lo tanto, su permanencia y su especialización son bajos.

Universidad de SanAndrés

Sin embargo, los datos han permitido verificar una tendencia a que las comisiones estratégicas estén presididas por legisladores experimentados. En particular, esto se constata en la comisión de Presupuesto y Hacienda. El criterio de "legisladores aprendices" (Bullock, 1970) –según el cual los legisladores ingresantes reciben asignaciones mediocres- se respeta sobre todo en la Cámara de Senadores, dado que tres de las cuatro comisiones estratégicas nunca estuvieron presididas por legisladores que ingresaban por primera vez a esa Cámara.

Por último, este trabajo abre líneas de investigación a futuro para profundizar en los criterios de integración de las comisiones legislativas. En primer lugar, parece necesario avanzar sobre el grado de especialización de los legisladores en el Congreso nacional. De la cantidad de comisiones a las que pertenece cada legislador –resumida en el Capítulo 3- se podría inferir que la especialización es baja –especialmente en el caso de los senadores dado que al ser menos miembros deben repartirse entre mayor cantidad de comisiones que sus pares en la Cámara baja-. Sin embargo, y en línea con lo que sostiene Bonvecchi (2005), debería analizarse en profundidad cuál es el rol de los asesores y conocer en profundidad los antecedentes y experiencia pre-legislativa de los diputados y senadores.

Por otro lado, tiene sentido indagar sobre la estrategia del bloque mayoritario en las comisiones que son centrales para la agenda legislativa que éste busca imponer, es decir, aquellas comisiones que en el Capítulo 3 señalamos que se convierten en estratégicas de acuerdo al contexto político y que por lo tanto varían. Por último, sería interesante generar más investigaciones sobre cómo continúan las carreras políticas de los legisladores y sobre la influencia de los líderes provinciales vis a vis los liderazgos nacionales de los partidos políticos.

En síntesis, esta tesis permite concluir que existe considerable evidencia para afirmar que el partido mayoritario funciona como un cártel legislativo en el Congreso nacional. Sin embargo, esta afirmación se matiza por la influencia del partido de gobierno –aun cuando no es la primera fuerza en alguna de las Cámaras- en la designación de autoridades de comisiones estratégicas y la incidencia de los líderes provinciales en la dinámica política nacional. Si bien ni los líderes provinciales ni el Presidente de la Nación pueden ser considerados la cabeza del cártel, se debe reconocer su influencia en la arena legislativa.

QUAERERE VERUM
Universidad de
San Andrés

Bibliografía y fuentes consultadas

Archenti, N., & Tula, M. I. (2008). La ley de cuotas en la Argentina. Un balance sobre logros y obstáculos. En Archenti, N. & Tula, M. I. *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género.* Editorial Heliasta.

Ardanaz, M., Leiras, M., & Tommasi, M. (2012). The politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability. *IDB Working Paper Series No. IDB-WP-327.*

Bonvecchi, A., & Schijman, A. (2005). Organización y funcionamiento del Congreso Argentino: Hacia una Agenda de Investigación. *VII Congreso Nacional de Ciencia Política.* Córdoba: Sociedad Argentina de Análisis Político.

Bonvecchi, A., & Rodríguez, J. (2004). El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina. *Cuadernos de la CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 32.*

Bonvecchi, A. (2010). The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina. *IDB Working Paper Series No. IDB-WP-175* .Bonvecchi, A. (May de 2010). The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina. *IDB Working Paper Series No. IDB-WP-175* .

Calvo, E., & Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: el papel de los Presidentes de las Comisiones en la productividad del Congreso argentino. *Desarrollo Económico , 49* (195), 451-477.

Calvo, E., & Sagarzazu, I. (2010). Legislator success in Committee: Gatekeeping authority and the loss of majority control. *American Journal of Political Science* . Argentina, C. d. (1994).

Coronel, A., & Zamichiei, B. (2012). Los gobernadores, ¿convidados de piedra en la relación ejecutivo-legislativo? Construcción de un nuevo instrumento de medición para el abordaje del fenómeno. *POSTData , 17* (1), 51-98.

Cox, G., & McCubbins, M. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House.* Berkeley: University of California Press.

Chasquetti, D. (2010). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras.* . Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Elster, J. (1993). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales.* (T. Edición, Ed.) Gedisa.

Ferretti, N. (2012). Centralización y poder compartido: La creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación. En A. M. Mustapic, & A. y. Bonvecchi, *Los legisladores en el Congreso argentino.* Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Figueroa Schibber, C. (2012). La insistencia legislativa como mecanismo de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo . En A. M. Mustapic, & A. y. Bonvecchi, *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias.* Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Gilligan, T., & Krehbiel, K. (1990). Organization of Informative Committees by a rationale legislature. *American Journal of Political Science , 34* (2), 531-64.

Goretti, M., & Panosyan, M. (1986). Las comisiones por dentro. En L. (. De Riz, *El Parlamento Hoy. Cuatro estudios sobre el Parlamento.* Estudios CEDES.

Jones, M., & Hwang, W. (2005). Party Government in Presidental Democracies: Extending Cártel Theory beyond U.S. Congress. *American Journal of Political Science, 49* (2), 267-282.

Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P., & Tommasi, M. (2002). Amateur legislators-Professional politicians. The consequences of Party-Centered Rules in a Federal SystemSystem. *American Journal of Political Science , 46* (3), 656-669.

Jones, M. (2001). Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados argentina. *POSTData* (7), 189-230.

Londregan, J., & Snyder, J. (1994). Comparing Committee and Floor Preferences. *Legislative Studies Quarterly , 19* (4), 457-476.

Maltzman, F., & Smith, S. (1994). Principals, goals, dimensionality and Congressional Committees. *Legislative Studies Quarterly , 19* (4), 457-476.

Mayhew, D. (2004). *Congress: The electoral connection.* Yale University Press.

Moscoso, G. (2012). Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones en torno a cómo estudiamos el poder legislativo. *POSTData , 17* (1).

Mustapic, A. M. (2000). Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico , 39* (156), 571-595.

Mustapic, A. M. (2002). Oscillating relations: President and Congress in Argentina. En S. Morgenstern, & B. Nacif, *Legislative politics in Latin America.* Cambridge University Press.

Nación, H. C. (2009). *Versiones taquigráficas de las sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Obtenido de http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/versiones/

Palanza, V., Scartascini, Carlos, & Tommasi, M. (2012). *On the institutionalization of Congress(es) in Latin America and beyond.* Mimeo.

Reynoso, D. (2012). El reparto de la representación. Antecedentes y distorsiones de la asignación de diputados a las provincias. *POSTData , 17* (1).

Reynoso, D. (2010). La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, enero-junio, 2010, pp. 105-144, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Reynoso, D. (2009). El congreso sin mayoría en perspectiva y prospectiva. *Cuadernos de la Argentina reciente* (7), 76-81.

Rohde, D. (1994). Parties and Committees in the House: Member motivations, issues and institutional arrangements. *Legislative Studies Quarterly , 19* (3), 341-359.

Sánchez, L. E. (s.f.). Condicionantes internos de la política exterior argentina : La participación del cuerpo decisional legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina. *Tesis de doctorado* . (http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.806/te.806.pdf, Ed.) La Plata.

Shepsle, K., & Weingast, B. (1994). Positive Theories of Congressional Institutions. *Legislative Studies Quarterly , 19* (2), 149-179.

Spiller, P., & Tommasi, M. (2000). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. *Desarrollo Económico , 40* (159), 425-464.

Stein, E. e. (2006). *The politics of policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report.* (D. R. Studies, & Harvard University, Edits.) Inter-American Development Bank.

Stein, E., & Tommasi, M. (2008). *Policymaking in Latin America. How politics shape policies.* Inter-American Development Bank.

Saiegh, S. M. (2010). Active players or rubber-stamps? An evaluation of the Policymaking role of Latin American Legislatures. En C. Scartascini, E. Stein, & M. (.

Tommasi, *How Democracy works: Political Institutions, actors and arenas in Latin American Policymaking.* Washington DC: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Tommasi, M. (2010). Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina (con una breve comparación con el caso chileno). *Desarrollo Económico, 50* (199), 391-421.

Universidad de San Andrés

ANEXO A

1. Guía de entrevista a senadores y diputados en ejercicio entre 1984 y 2006

Preguntas guía:

1. ¿Podría resumir el procedimiento para la integración de comisiones? ¿Tiene peso la antigüedad del diputado/senador; el distrito, etc?

2. ¿Y cómo se define la asignación de los cargos dentro de las comisiones?

3. Usted ha participado de diversas comisiones permanentes del Congreso. ¿Recuerda cómo fue que terminó integrando esas comisiones? ¿Cuáles fueron las razones por las que integró tales comisiones?

4. ¿Esas eran las comisiones de las que quería formar parte cuando ingresó a la Cámara o cuando fue electo legislador o las integró a pesar de que no eran su primera opción?

5. ¿Quería integrar alguna otra comisión de la que finalmente no fue parte? ¿Recuerda las razones por las que no integró esa comisión?

6. ¿Cuál es el rol del liderazgo del bloque en la integración de comisiones?

7. ¿Tuvieron algún rol los líderes del partido aunque no fueran miembros del Congreso?

8. En general se considera que hay comisiones más importantes o más atractivas que otras….¿Usted cree que en estas comisiones los criterios para integrarlas son similares a los del resto de las comisiones o son criterios diferentes al resto de las comisiones?

9. ¿Cuáles son las comisiones que históricamente son menos atractivas?

Universidad de San Andrés

2. Características de los entrevistados

Entrevista	Sexo	Cargo	Mandatos	Partido Político	Provincia
#1	M	Diputado	1993-1997 1999-2003	Partido Justicialista/FREPASO	Tucumán
#2	M	Diputado	1983-1985 1985-1989 1995-1999 1999-2003	Unión Cívica Radical	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
#3	F	Senadora	2001-2007	FREPASO	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
#4	M	Diputado	1991-1995	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
#5	M	Diputado	1987-1991 1993-1997 1997-2001 2001-2005	Partido Justicialista	Córdoba
#6	F	Senadora	2001-2003	Unión Cívica Radical	Chubut
#7	M	Diputado	1983-1985 1985-1989 1991-1995 1995-1999	Unión Cívica Radical	Córdoba

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés