V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

Territorio, lealtad y ambición. Iniciativa legislativa de los diputados argentinos, 2003-2005.

Moscoso Guido.

Cita: Moscoso Guido (2010). Territorio, lealtad y ambición. Iniciativa legislativa de los diputados argentinos, 2003-2005. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: **http://www.aacademica.org/000-036/531**

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: http://www.aacademica.org*.

Título de la ponencia: Territorio, lealtad y ambición. Iniciativa legislativa de los diputados argentinos, 2003-2005.

Nombre y Apellido: Guido L. Moscoso

Área temática: Instituciones y procesos políticos. Congresos y Legislaturas.

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Territorio, lealtad y ambición. Iniciativa legislativa de los diputados argentinos, 2003-2005[*].

Resumen

Utilizando tres conceptos como disparadores —territorio, lealtad y ambición—, el presente trabajo de carácter exploratorio pretende observar el desempeño de los diputados nacionales en el Congreso de la Nación Argentina en el período 2003-2005. Se intentará investigar hasta qué punto la Cámara de Diputados fue capaz de iniciar y elaborar legislación en un contexto caracterizado por un sistema político territorializado, en donde el diseño institucional federal adquiere una central relevancia para comprender el funcionamiento político argentino reciente. Se buscarán evidencias para relacionar dicho contexto con las lealtades existentes dentro de los miembros de la Cámara, así como también para relacionar esta dinámica con la ambición política de los diputados nacionales.

I. Introducción

El período democrático inaugurado en 1983 en Argentina estimuló el desarrollo de una vasta literatura politológica en torno a la transición, primero, y luego a la consolidación de la democracia. Dentro de este marco general puede situarse el interés y la necesidad de estudiar específicamente al Poder Legislativo argentino.

En este contexto y a la luz de los desarrollos teóricos, metodológicos y empíricos de los estudios sobre el Congreso norteamericano, las investigaciones en torno a la política legislativa argentina han aumentado considerablemente en los últimos años.

Particularmente, hasta el momento tenemos conocimientos sobre diversas y variadas cuestiones: desde las relaciones y tensiones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, el rol de los partidos políticos en el Legislativo, los mecanismos de control parlamentario, su organización interna, la selección de candidatos, hasta el proceso de toma de decisiones dentro del Congreso.

No obstante, dentro de este amplio campo de estudio de la ciencia política, poco se sabe sobre los factores que inciden y condicionan la iniciativa de los legisladores nacionales.

Una tensión presente en buena parte de la literatura especializada ha sido posicionar a las legislaturas en un *continuum* proactividad-reactividad. Vale decir, con diversos matices, los cuerpos legislativos pueden ser considerados obstruccionistas, frenando las

[*] Este trabajo fue realizado en el marco del Proyecto UBACyT S401: "Representación, responsabilidad y partidos políticos. Instituciones, programas, campañas y candidatos en la Argentina post-1983". Agradezco los comentarios de Martín D'Alessandro y la colaboración de Bárbara Beltrán Mesa y Magdalena Young en la paciente confección de las distintas bases de datos utilizadas.

iniciativas del Ejecutivo; o pueden ser vistos como escribanías o "sellos de goma" [*rubber stamps*], convalidando sin fiscalizar las políticas presidenciales.

El presente trabajo, tomando distancia del planteo anterior, pretende observar el desempeño de los diputados nacionales en el Congreso de la Nación Argentina en el período 2003-2005, atendiendo a su iniciativa legislativa. Particularmente, se intentará averiguar cómo es el comportamiento legislativo, en materia de iniciativa legislativa, de diputados nacionales orientados por una ambición progresiva con marcadas lealtades territoriales.

El trabajo se estructurará en siete secciones. Primero, esta introducción, a modo de presentación. Segundo, una breve descripción de los tres conceptos que dan título al trabajo: territorio, lealtad y ambición. Tercero, una descripción de la iniciativa legislativa y la relevancia de su estudio. Cuarto, el desarrollo de las hipótesis de trabajo que estructuraron la investigación. Quinto, una pormenorizada descripción de la metodología implementada. Sexto, la presentación de resultados. Por último, se harán algunos comentarios finales a modo de conclusión.

II. Territorio, lealtad y ambición

Tres son los factores que inciden en la dinámica de la política legislativa: las estructuras, las reglas y los incentivos (Morgenstern, 2002). A lo largo de este trabajo se intentarán explorar estas cuestiones a partir de los conceptos de territorio, lealtad y ambición, marcando un especial énfasis en la interacción entre los mismos.

La política territorial, en términos de Edward Gibson (2008: 7), refiere a cómo se organiza y resuelve el accionar político a través de un territorio. En el caso argentino, esta organización, denominada como "territorialización de la política" (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007), ha sido descripta como el peso, la fortaleza y la estabilidad del poder político provincial, frente a la fragmentación presente en el ámbito nacional. Particularmente, esta territorialización genera una creciente diferenciación entre los sistemas políticos locales y nacionales, fortaleciendo el poder político de los actores locales, principalmente los líderes de los partidos provinciales (Calvo y Abal Medina, 2001; Calvo y Escolar, 2005). Este predominio del nivel local se ve reforzado, según Leiras (2007), por la situación general de los sistemas políticos provinciales en donde la competencia política es limitada y la división de poderes tiende a ser débil.

A su vez, como señalan Jones y Hwang (2007: 226), "en las provincias donde el partido controla el gobierno, con raras excepciones, el gobernador es el jefe indisputado (o al menos, dominante) del partido a nivel provincial", teniendo una vasta gama de recursos políticos a su favor. Estos recursos, en gran medida propios del diseño federal argentino, tienen que ver con las características del sistema electoral, la capacidad de llevar a cabo políticas públicas centrales, el control de vastos recursos fiscales y la posibilidad de asignar diversos cargos en la función pública (Benton, 2003).

Sin embargo, argumentar que el foco de la política argentina está en las provincias y sus gobernadores no significa necesariamente el agotamiento del plano nacional. Como señala Benton (2003), los ejecutivos nacionales coexisten con los líderes provinciales, donde políticas públicas centralizadas coinciden con la atención a intereses locales. De esta forma, las fortalezas de los liderazgos nacionales y provinciales no son mutuamente excluyentes. No obstante, para lograr el éxito de un determinado plan de gobierno nacional es fundamental contar y mantener el apoyo de los líderes partidarios provinciales. Por ejemplo, Jones y Hwang (2007) desarrollan este argumento a la luz del éxito de las políticas reformistas introducidas por Carlos Menem durante los '90.

En relación a las estructuras entonces, los últimos desarrollos politológicos dan cuenta de una acentuada descentralización de la decisión político-partidaria desde lo nacional hacia lo local.

Ya entrando en el terreno de los incentivos, los legisladores argentinos presentan distintas particularidades en relación a sus pares norteamericanos, sobre los cuales se basan los modelos interpretativos de la actividad legislativa. Buena parte de los estudios sobre el Congreso de Estados Unidos suponen que los legisladores tienen como objetivo la búsqueda de la reelección de su cargo. Esta ambición estática, que orientaría el comportamiento legislativo, predice una "conexión electoral" (Mayhew, 2004) entre los legisladores y sus distritos. El razonamiento es el siguiente: como la reelección depende de los electores de sus distritos, la tarea legislativa estaría dirigida hacia ellos. A su vez, esta conexión electoral se refuerza en un contexto de distritos uninominales, selección de candidaturas a través de primarias y un interés en la clase política norteamericana de desarrollar carreras parlamentarias.

Para el caso de los legisladores argentinos el escenario es bien diverso. Primeramente, no buscan la reelección. Por el contrario, los legisladores argentinos lejos de una ambición estática, es decir, la búsqueda de una continuidad en el mismo cargo, se orientan por una ambición progresiva (Jones y Hwang, 2007). Un indicador de esta situación es la baja tasa de reelección de los diputados nacionales[1]. Muchos legisladores prefieren continuar sus carreras políticas en cargos electivos o ejecutivos a nivel nacional, provincial o incluso municipal (CERC, 2005). A su vez, los políticos argentinos en general presentan un escaso interés en forjar sus carreras en el parlamento (Jones, 2001). Vale decir, los cargos legislativos nacionales son vistos como un lugar de paso en una carreara política, y no como un destino en sí mismo.

En segundo lugar, el diseño las reglas electorales es distinto. Dado que la Cámara de Diputados es electa de un sistema proporcional a lista cerrada, son los líderes partidarios provinciales y gobernadores quienes se ven favorecidos al momento del armado de las listas (De Luca, Jones y Tula, 2002). A su vez, dada la proporcionalidad del sistema, la relación legislador-elector se hace más lejana. Los líderes políticos provinciales, de esta

[1] Entre 1987 y 2003, sólo el 24 por ciento de los diputados nacionales se presentaron a elecciones para renovar sus mandatos (Jones, 2008: 58).

forma, moldean las carreras políticas y destinos electorales de los políticos que arriban al Congreso Nacional (Benton, 2003).

Tercero, en relación con lo anterior, difiere la forma en la que los candidatos son reclutados y seleccionados, y cómo esto afecta el comportamiento legislativo. Según Jones (2008), los diputados argentinos presentan fuertes lazos de lealtad para con los líderes partidarios provinciales, quienes tienen control sobre la selección, financiamiento y futuras carreras políticas de estos legisladores. Se supone, siguiendo a Siavelis y Morgenstern (2008), que el proceso de reclutamiento y selección construye lealtades, ya que en dicho proceso subyace la relación entre los candidatos exitosos y las personas o grupos a los cuales se les debe lealtad. Si la lealtad está en función del líder partidario a nivel provincial, es esperable que el comportamiento legislativo esté en sintonía con dicha lealtad.

Gracias a la falta de incentivos para continuar una carrera legislativa prolongada, la Cámara de Diputados es vista como un "trampolín" para tener acceso a otras posiciones de poder (Jones, 2001). Como consecuencia, los congresistas poseen poco conocimiento sobre las costumbres, prácticas y procedimientos parlamentarios, lo que a la vez supone una menor efectividad individual y colectiva (Molinelli, Palanza y Sin, 1999). En este sentido, en términos de Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2000), el Congreso argentino cuenta con legisladores amateurs, con poco recorrido legislativo, pero políticos profesionales, con carreras políticas aceitadas por fuera del parlamento.

Por otro lado, desde la perspectiva del funcionamiento de los mismos partidos políticos, con fuertes incentivos centrados en la arena provincial, la escasa continuidad de los legisladores nacionales puede interpretarse como un resultado de la prevalencia de una lógica intrapartidaria que congela el desarrollo de las carreras de los miembros del partido en torno a la provincia (Föhrig, 2008).

Por consiguiente, al perder peso la carrera política legislativa nacional, los parlamentarios encontrarían incentivos para ser más o menos activos en términos legislativos en la posibilidad de acceder a nuevos cargos, estando condicionada dicha posibilidad a la voluntad y aprobación del epicentro de la "nueva" política territorial argentina: los gobernadores (Calvo y Abal Medina, 2001). De esta forma, la "conexión electoral", a diferencia del caso norteamericano, no sería entre el legislador y sus electores. Por el contrario, sería entre el legislador y el jefe partidario o gobernador de su distrito.

III. Sobre la iniciativa legislativa

Entre las diversas funciones que se les atribuyen a las legislaturas, tres pueden ser reconocidas como las más relevantes: legislar, controlar y representar (Mustapic, 1997; Cotta, 2005; Orlandi, 1998). Este trabajo, particularmente, se centrará en la primera de las funciones señaladas, la capacidad de elaborar legislación.

En este sentido, buena parte de los trabajos sobre política legislativa centran el eje de su análisis en el estudio de todas las leyes sancionadas en un determinado período, la

productividad legislativa, vale decir, los "productos terminados" (Mustapic, 2000). De esta forma, usualmente queda opacado gran parte del rico proceso previo a la sanción de un proyecto legislativo. Intentando hacer especial énfasis en este proceso previo, esta investigación está centrada en la etapa de iniciativa legislativa, un momento de la producción legislativa.

Por otro lado, dentro de los distintos tipos de proyectos legislativos aquí solamente se analizan los proyectos de ley, dejando de lado los proyectos de declaración y comunicación. Siguiendo a Calvo (2007), se considera que éstos son proyectos menores de valor simbólico[2].

Se piensa que el estudio de los proyectos de ley presentados por los diputados nacionales puede brindar pautas del comportamiento legislativo, a la vez que puede decir mucho sobre las preferencias de los legisladores. Estudiar las leyes sancionadas, en cambio, no nos daría las pautas de lo que los legisladores pretendieron hacer durante sus mandatos, sino que nos indicaría lo que efectivamente pudieron realizar en el marco de una institución colectiva y deliberativa.

Asimismo, la iniciativa legislativa no sólo sería relevante porque da cuenta de las preferencias de los legisladores, sino que también es relevante porque se constituye en una forma de construir capital político. Es decir, se supone que para avanzar en sus carreras políticas los legisladores necesitan mostrar los resultados concretos de su mandato (Alemán y Calvo, 2008). De esta forma, presentar un mayor o menor caudal de proyectos de ley, así como el tipo de proyectos presentados, pueden ser una forma de abrirse camino en una carrera política.

Como se señaló previamente, se intentará responder cómo es el comportamiento legislativo, en términos de iniciativa legislativa, de diputados orientados por una ambición progresiva con marcadas lealtades territoriales.

IV. Hipótesis de trabajo

Las hipótesis de trabajo estarán estructuradas en torno a tres ejes.

En primer lugar, un eje vinculado a la iniciativa legislativa en tanto cantidad de proyectos de ley presentados:

Hipótesis 1: La condición política nacional de los diputados condiciona la iniciativa legislativa de los mismos. Un diputado oficialista, perteneciente al partido de gobierno, tendría menos incentivos a presentar legislación. Por el contrario, un diputado perteneciente a la oposición tendría más incentivos a presentar legislación.

Hipótesis 2: El alineamiento político provincial de los diputados condiciona la iniciativa legislativa de los mismos. Un diputado que pertenezca al mismo partido político

[2] En otras investigaciones sí se prefiere trabajar con la totalidad de los proyectos presentados, no sólo con proyectos de ley. Ver, por ejemplo, Micozzi (2008).

del gobernador del distrito por el cual fue elegido tendría menos incentivos a presentar legislación. Por el contrario, un diputado no alineado con el gobernador de su distrito tendría más incentivos a presentar legislación.

En segundo lugar, un eje vinculado a la iniciativa legislativa en tanto el tipo de proyectos de ley presentados:

Hipótesis 3: La condición política nacional de los diputados condiciona el tipo de proyectos de ley presentados. Un diputado oficialista, perteneciente al partido de gobierno, tendría menos incentivos a presentar legislación de alcance nacional y de relevancia. Por el contrario, un diputado perteneciente a la oposición tendría más incentivos a presentar ese tipo de legislación.

Hipótesis 4: El alineamiento político provincial de los diputados condiciona el tipo de proyectos de ley presentados. Un diputado que pertenezca al mismo partido político del gobernador del distrito por el cual fue elegido tendría más incentivos a presentar legislación de alcance regional y de relevancia. Por el contrario, un diputado no alineado con el gobernador de su distrito tendría menos incentivos a presentar ese tipo de legislación.

En tercer lugar, un eje vinculado a los consensos reflejados en la iniciativa legislativa:

Hipótesis 5: La condición política nacional de los diputados condiciona los consensos plasmados en los proyectos de ley presentados. Un diputado oficialista, perteneciente al partido de gobierno, tendría menos incentivos a presentar proyectos que manifiesten consensos. Por el contrario, un diputado perteneciente a la oposición tendría más incentivos a presentar ese tipo de legislación.

Hipótesis 6: El alineamiento político provincial de los diputados condiciona los consensos plasmados en los proyectos de ley presentados. Un diputado que pertenezca al mismo partido político del gobernador del distrito por el cual fue elegido tendría menos incentivos a presentar proyectos que manifiesten consensos. Por el contrario, un diputado no alineado con el gobernador de su distrito tendría más incentivos a presentar ese tipo de legislación.

Los supuestos en los cuales se basan estas hipótesis son los siguientes. En primer término, como sostiene buena parte de la bibliografía, la importancia de la distinción gobierno-oposición en la dinámica del congreso argentino (Jones, Hwang y Micozzi, 2009).

Segundo, dado los presupuestos institucionales del presidencialismo latinoamericano, la agenda de gobierno está en manos del Ejecutivo (Mustapic, 1997). Por ende, los diputados oficialistas presentarían menos proyectos legislativos, a la vez que los efectivamente presentados serían poco relevantes, de carácter regional y no reflejarían grandes consensos. La iniciativa legislativa estaría mayoritariamente en manos del Ejecutivo, que sí presentaría proyectos relevantes y de alcance nacional. Los incentivos orientados al consenso, en cambio, estarían en manos de la oposición.

Tercero, como se vio en el apartado previo, los gobernadores cumplen un rol fundamental en las carreras políticas de los legisladores nacionales orientadas por una ambición progresiva, haciendo rotar a éstos por distintos cargos (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2000). En consecuencia, los diputados nacionales alineados al gobernador de su distrito estarían fuertemente incentivados a eludir sus tareas legislativas, en parte porque ya cuentan con un referente que les pueda garantizar futuros cargos y en buena medida para no ganar autonomía y visibilidad, evitando en algún punto "desafiar su poder". Esto se traduciría primeramente en un menor caudal de proyectos de ley. Por otro lado, sería esperable que estos diputados presenten proyectos relevantes y de carácter regional con el objetivo de conseguir recursos para el distrito de su referente provincial. Finalmente, la búsqueda del consenso legislativo, en el marco de una actividad legislativa devaluada, sería más valorada por los diputados no alineados.

En función de la combinación de las dos variables tomadas en cuenta para categorizar a los diputados nacionales (condición política nacional y alineamiento político provincial, ver Metodología) se puede esperar la siguiente caracterización de la iniciativa legislativa:

Tabla 1
Iniciativa legislativa esperada en función de la condición política nacional y el alineamiento político provincial

	Oficialistas alineados	Oficialistas no alineados		Opositores alineados	Opositores no alineados
Iniciativa legislativa	Baja		←→		Alta
Relevancia	Media	Baja		Alta	Media
Alcance	Regional		←→		Nacional
Consenso	Bajo		←→		Alto

Fuente: elaboración propia.

V. Metodología

Con la finalidad de indagar sobre la iniciativa legislativa en el Congreso argentino, se analizaron los proyectos de ley presentados por los diputados nacionales en los períodos legislativos 121, 122 y 123 (desde marzo de 2003 hasta febrero de 2006)[3].

Para abordar las hipótesis previamente enunciadas se analizaron, por un lado, el total de los diputados nacionales que se desempeñaron durante los períodos legislativos 121, 122 y 123; y por el otro, los proyectos de ley presentados ante la Cámara en dicho período. En este segundo caso, se realizó un muestreo probabilístico sistemático del

[3] El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación en desarrollo que abarca una serie temporal más extensa. De esta forma, los resultados y afirmaciones que se presentan se limitan a dicho período.

conjunto de los proyectos presentados[4]. La muestra quedó conformada por 1343 casos con un margen de error de +/- 2,33 por ciento para un nivel de confianza del 95 por ciento.

En el presente estudio se trabajó con las siguientes variables independientes:

a) "Condición política nacional", variable nominal que adopta las categorías: oficialista-opositor. Un diputado fue clasificado como oficialista cuando su bloque parlamentario pertenece al partido de gobierno. Caso contrario fue clasificado como opositor[5].

b) "Alineamiento político provincial", variable nominal que adopta las categorías: alineado-no alineado. La misma se operacionalizó en función del partido político por el cual el legislador accedió a su banca en el Congreso Nacional. De esta forma, si un legislador fue electo diputado nacional por el mismo partido al cual pertenece el gobernador de su provincia, fue clasificado como alineado. Caso contrario, si fue electo por un partido distinto al del gobernador de su provincia, fue clasificado como no alineado.

Cabe destacar que no se busca aquí el establecimiento de una relación causal general del tipo "x produce y", sino una aproximación relacional del tipo "x contribuye a que exista y". De esta forma, se busca establecer la presencia de asociaciones entre variables, pero no relaciones causales.

La iniciativa legislativa está operacionalizada por dos dimensiones. En primer lugar, tomando como unidad de análisis los diputados nacionales, una dimensión estrictamente orientada a cuantificar el fenómeno legislativo, la cual presenta dos variables.

a) "Cantidad de proyectos de ley presentados como autor/firmante", variable cardinal mediante la cual se cuantifica el número de proyectos de ley ingresados por cada legislador en la Dirección Secretaría de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Mesa de Entradas) en carácter de autor/firmante.

b) "Cantidad de proyectos de ley presentados como coautor/cofirmante", variable cardinal en donde se cuantifica el número de proyectos de ley ingresados por cada legislador en la Dirección Secretaría de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Mesa de Entradas) en carácter de coautor/cofirmante.

A partir de las variables a) y b) se construyó el "Índice de iniciativa legislativa" (IIL). El mismo tiene un carácter aditivo, en donde se ponderó duplicando la contribución de la variable a) a la suma total del puntaje del índice. Se presupone que es más productivo aquel legislador que presenta proyectos como autor/firmante, que aquel legislador que sólo presenta proyectos en carácter de coautor/cofirmante.

A su vez, se tomaron en consideración algunas variables clasificatorias relacionadas con ciertas características de los distintos diputados nacionales analizados:

[4] Para lograr una mejor distribución temporal de la muestra se ordenó el marco muestral con la totalidad de proyectos de ley presentados por fecha. De esta forma se obtuvo una muestra que abarca todos los períodos legislativos seleccionados.

[5] En el período estudiado el partido de gobierno fue el Partido Justicialista, bajo las presidencias de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. Los bloques legislativos considerados oficialistas fueron: Justicialista, Justicialista Azul y Blanco, y Frente para la Victoria-PJ.

a) “Período legislativo”, variable nominal que clasifica a los diputados según el período legislativo (121, 122 y 123).
b) “Distrito al cual representa”, variable nominal que clasifica a los diputados nacionales según el distritito por el cual fueron elegidos.
c) “Bloque parlamentario”, variable nominal que da cuenta de la pertenencia de los diputados nacionales a los distintos bloques parlamentarios.
d) “Experiencia legislativa previa”, variable nominal que adopta las categorías: sí-no. Un diputado con uno o más períodos previos en el cargo fue clasificado con un sí. Caso contrario, aquellos diputados sin ningún período previo en el cargo fueron clasificados con un no.

En segundo lugar, tomando como unidad de análisis a los proyectos de ley presentados, se trabajó con una dimensión destinada a clasificar el flujo de proyectos, desarrollada atendiendo a tres variables:
a) “Temáticas de los proyectos de ley presentados”, variable nominal para la cual se adoptó el criterio empleado por Molinelli, Palanza y Sin (1999), mediante el cual se clasifican todos los proyectos según el tema de la comisión parlamentaria a la que fueron enviados o, si fueron enviados a varias, a la que terminó siendo “cabecera”.
b) “Alcance de los proyectos de ley presentados”, variable nominal que adopta las categorías: nacional-regional. A través del análisis del título de los proyectos de ley presentados, se clasificaron como regionales a aquellos proyectos con alguna referencia, implícita o explícita, a la provincia o zona de influencia por la cual el legislador resultó electo (Micozzi, 2008). Caso contrario fueron clasificados como nacionales[6].
c) “Relevancia de los proyectos de ley presentados”, variable nominal que adopta las categorías: relevante-no relevante. En sintonía con parte de la bibliografía especializada (Molinelli, Palanza y Sin, 1999; Bonvecchi y Zelaznik, 2006), los proyectos fueron clasificados como no relevantes cuando hacían referencia a la creación de juzgados y aduanas, transferencia de terrenos, declaraciones de zona de desastre, homenajes, conmemoraciones, autorizaciones para ejercicios militares, días nacionales, monumentos y expropiaciones. Caso contrario fueron clasificados como relevantes[7].

Por último, para dar cuenta del consenso de los proyectos de ley presentados, se analizaron tres indicadores:
a) “Cantidad de cofirmantes de los proyecto de ley presentados”, variable cardinal mediante la cual se cuantifica el número de cofirmantes de los proyectos de ley.

[6] Como ejemplos de proyectos regionales se pueden citar: “Régimen de cancelación de obligaciones a favor de los ex trabajadores de Altos Hornos Zapla con derecho al programa de propiedad participada, en el marco de la Ley 23696, de Emergencia Administrativa, y otras normas vigentes” (0929-D-03), “Transferencia de lotes rurales propiedad de la Nación a la provincia del Chaco” (0056-D-04) y “Creación de la Universidad Nacional de Pilar, Provincia de Buenos Aires” (0061-D-05).
[7] Como ejemplos de proyectos no relevantes se pueden citar: “Declarar Día del Caudillo el 1 de febrero de cada año” (0051-D-03), “Creación del juzgado federal de primera instancia con asiento en la ciudad de Merlo, provincia de San Luís” (2925-D-04) e “Instituir el premio ‘Partidos políticos y Congreso Nacional, democracia y representación popular’” (4686-D-05).

b) “Cantidad de bloques de los proyecto de ley presentados”, variable cardinal mediante la cual se cuantifica el número de bloques de los proyectos de ley.
c) “Cantidad de distritos de los proyectos de ley presentados”, variable cardinal mediante la cual se cuantifica el número de distritos de los proyectos de ley.

La siguiente Tabla resume el abordaje metodológico:

Tabla 2
Abordaje metodológico

		Iniciativa legislativa período 121-123	
Dimensión		Cuantificar	Clasificar
Unidad de análisis		Diputados nacionales	Proyectos de ley
Abordaje		Enumeración completa	Muestreo aleatorio sistemático
Variables independientes	a	Condición política nacional	
	b	Alineamiento político provincial	
Variables dependientes	a	Cantidad proyectos de ley presentados como autor	Temáticas proyectos de ley presentados
	b	Cantidad proyectos de ley presentados como coautor	Alcance proyectos de ley presentados
	c	Índice de iniciativa legislativa	Relevancia proyectos de ley presentados
	d	---	Cantidad cofirmantes proyectos de ley presentados
	e	---	Cantidad bloques proyectos de ley presentados
	f	---	Cantidad distritos proyectos de ley presentados

Fuente: elaboración propia.

VI. Presentación de resultados

La presentación de resultados estará estructurada en función de las dos unidades de análisis tomadas en el trabajo. Primero se abordarán los resultados en función de la totalidad de los diputados nacionales para luego dar lugar a un análisis tomando como referencia a los proyectos de ley presentados en el período reseñado.

VI.1. Sobre los diputados nacionales

Una de las primeras características salientes de los diputados nacionales es su carácter de cofirmantes. Esto es, los diputados argentinos presentaron más proyectos de ley como cofirmantes que como firmantes (ver Tabla 3).

Tabla 3
Estadísticos descriptivos para las variables proyectos como autor, proyectos como coautor y el índice de iniciativa legislativa

	n	Media	Mínimo	Máximo	Desv. típ.
Proyectos como firmante	764	7,08	0	127	10,083
Proyectos como cofirmante	764	**13,55**	0	154	16,632
Índice de iniciativa legislativa	764	27,71	0	292	29,798

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

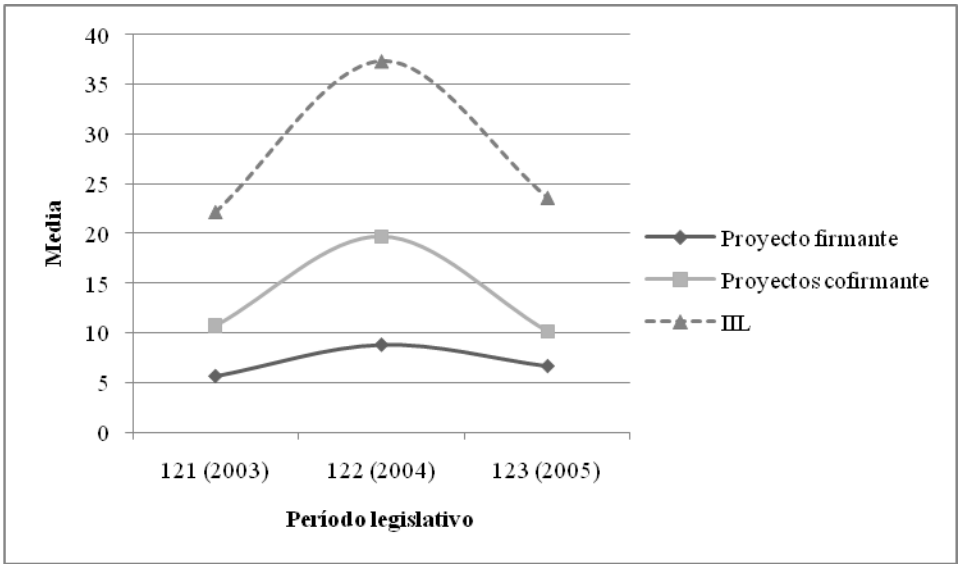
Tabla 4
Tendencia de autoría, período 121-123

	121 (2003)	122 (2004)	123 (2005)	Total
Autores	25,2%	20,1%	34,4%	26,6%
Coautores	64,6%	76,8%	55,1%	**65,4%**
Sin tendencia	10,2%	3,1%	10,5%	8,0%

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

A su vez, como muestra la Tabla 4, si se analiza la diferencia entre la cantidad de proyectos como firmante y la cantidad de proyectos como cofirmante, se observa que algo más del 65 por ciento de los diputados tienen una marcada tendencia a la coautoría, mientras que sólo el 26 por ciento de los mismos podrían ser definidos como autores. Muy posiblemente dicha tendencia obedezca, como demostraron Alemán y Calvo (2008), a que la cantidad de cofirmantes de un proyecto incrementa considerablemente sus chances de ser aprobado. Esta evidencia de ser correcta explicaría por qué un diputado nacional tiene mayores incentivos a presentar proyectos como cofirmante que como firmante: una mayor productividad legislativa.

Gráfico 1
Proyectos como autor, proyectos como coautor e índice de iniciativa legislativa, período 121-123



Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

A partir de la evidencia registrada en el Gráfico 1 puede observarse que no sólo la sanción de leyes merma durante años electorales (Molinelli, Palanza y Sin, 1999; Alemán y Calvo, 2008), sino que también desciende la iniciativa legislativa. Evidentemente, las actividades de campaña electoral generan un descenso de la actividad legislativa en general.

Tabla 5
Experiencia parlamentaria previa, período 121-123

	121 (2003)	122 (2004)	123 (2005)	Total
Si	28,0%	26,8%	27,0%	**27,2%**
No	71,3%	72,8%	72,7%	72,3%
Sin datos	0,8%	0,4%	0,4%	,5%

Fuente: elaboración propia en base a Barón (2004).

Una segunda característica general de los diputados analizados es su poca experiencia en el cargo (ver Tabla 5). Sólo aproximadamente 3 de cada 10 legisladores tuvieron algún período previo como diputados nacionales. Este dato se condice con la imagen de legisladores amateurs orientados por una ambición progresiva (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2000).

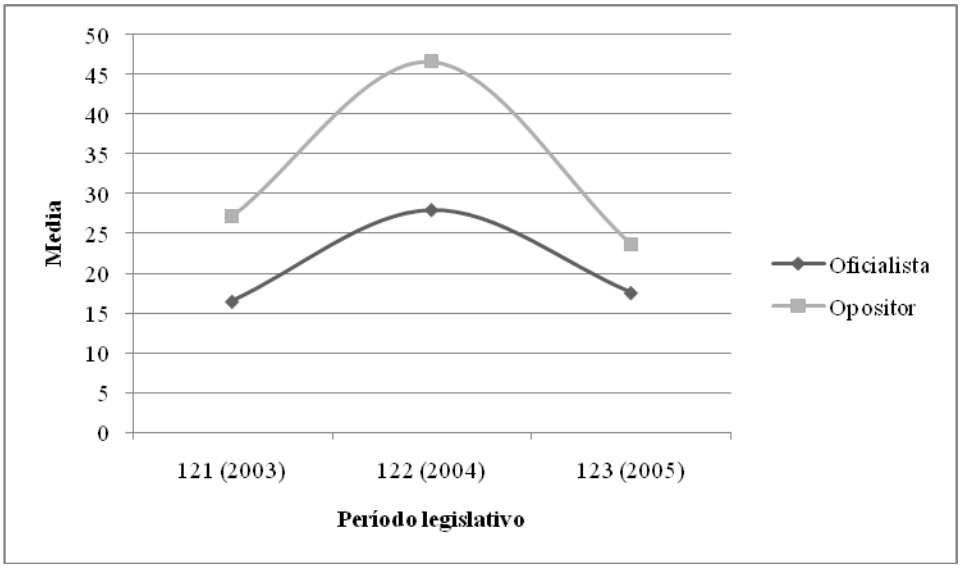
Ahora bien, una vez planteadas estas características generales de los diputados estudiados, resulta pertinente abordar la primera hipótesis general del trabajo: la influencia de la condición política nacional sobre la iniciativa legislativa.

Tabla 6
Índice de iniciativa legislativa según condición política nacional

	n	Media	Desv. típ.
Oficialista	374	20,80	25,524
Opositor	390	**34,34**	32,046
Total	764	27,71	29,798

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Gráfico 2
Índice de iniciativa legislativa según condición política nacional, período 121-123



Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

En base a la Tabla 6 y el Gráfico 2 puede observarse que efectivamente acontece lo que la *hipótesis 1* suponía. Comparativamente, los diputados opositores presentan un mayor caudal de proyectos de ley que sus pares oficialistas. En este sentido, la distinción gobierno-oposición también nos da pautas sobre la iniciativa de los legisladores argentinos.

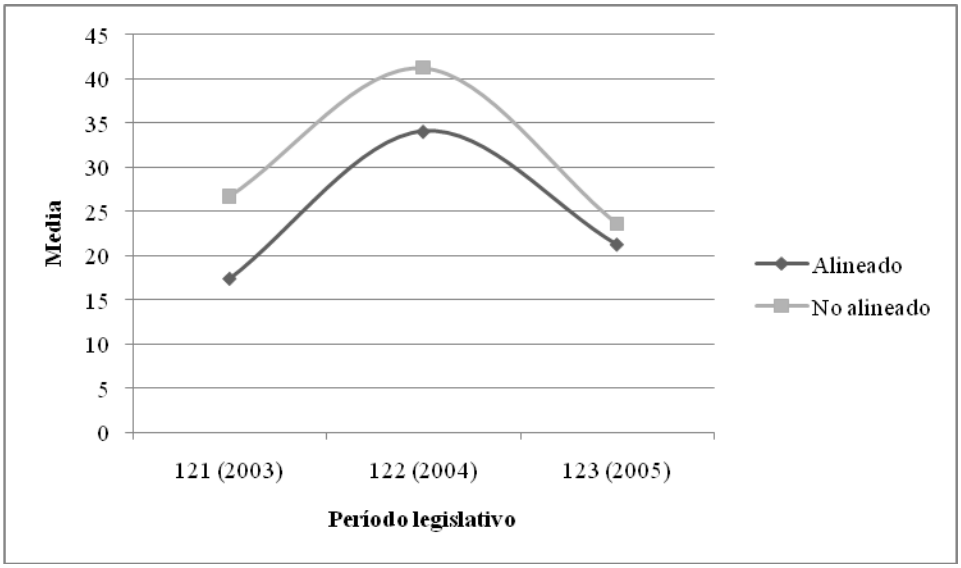
Tabla 7
Índice de iniciativa legislativa según alineamiento político provincial

	N	Media	Desv. típ.
Alineado	399	24,45	25,968
No alineado	365	**31,28**	33,158
Total	764	27,71	29,798

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Gráfico 3

Índice de iniciativa legislativa según alineamiento político provincial, período 121-123



Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Aunque en menor medida que en el caso anterior, sobre todo en el período legislativo 123, los diputados no alineados presentan una mayor iniciativa legislativa (Tabla 7 y Gráfico 3). De esta manera, quedaría corroborada la *hipótesis 2*. La relación gobernador-diputados también nos da pautas a la hora de conocer el comportamiento legislativo en el Congreso argentino.

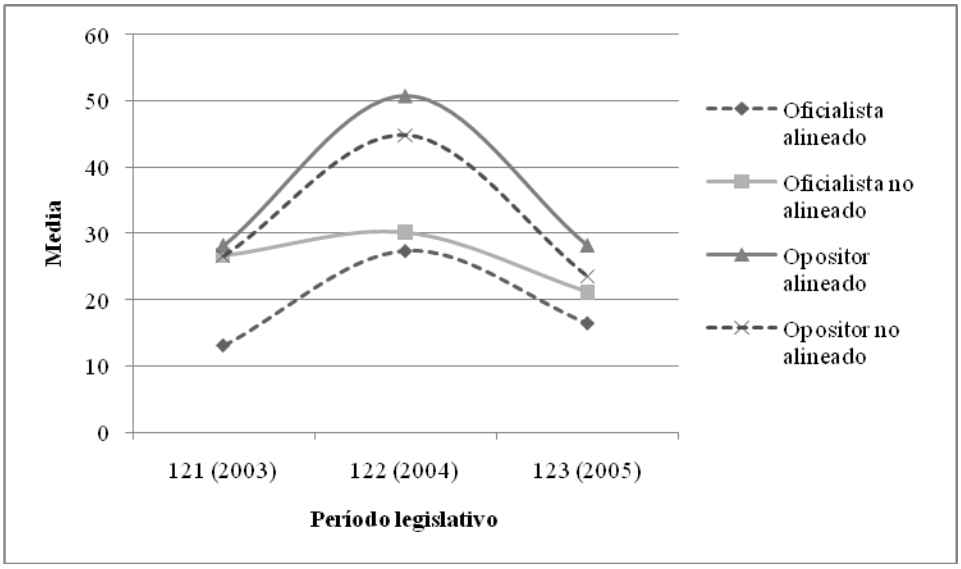
Tabla 8

Índice de iniciativa legislativa según condición política nacional y alineamiento político provincial

	N	Media	Desv. típ.
Oficialista alineado	286	19,21	21,911
Oficialista no alineado	88	25,97	34,426
Opositor alineado	113	**37,70**	30,453
Opositor no alineado	277	32,96	32,628
Total	764	27,71	29,798

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Gráfico 4
Índice de iniciativa legislativa según condición política nacional y alineamiento político provincial, período 121-123



Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

No obstante, en función de la combinación de las dos variables tomadas en las hipótesis previas no se da la caracterización esperada (ver Tabla 9). Si bien los oficialistas alineados son los que menor iniciativa legislativa presentan en general y para cada uno de los períodos legislativos considerados (ver Tabla 8 y Gráfico 4), los opositores no alineados *no* son los que más proyectos de ley presentan. Contrariamente, son los diputados nacionales opositores y alineados al gobernador de su distrito los que más proyectos presentan.

Tabla 9
Iniciativa legislativa esperada y encontrada en función de la condición política nacional y el alineamiento político provincial

		Oficialistas alineados	Oficialistas no alineados	Opositores alineados	Opositores no alineados
Iniciativa legislativa	Esperada	Baja	←→		Alta
	Encontrada	Baja	Medio baja	Alta	Medio alta

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Entonces, cuando un diputado perteneciera a un bloque opositor y estuviera alineado con el gobernador de su distrito, sí estaría incentivado a tener una mayor visibilidad legislativa, en este caso presentado más proyectos. En estas situaciones, lejos de disputar el poder u opacar a su referente provincial, los diputados alineados estarían

contribuyendo, al presentar más proyectos, a destacar la figura del gobernador frente a la Cámara y a la opinión pública en general, en un contexto nacional desfavorable.

VI.2. Sobre los proyectos de ley presentados

Para comenzar el análisis de los proyectos presentados resulta conveniente dar cuenta de las temáticas abordadas en los mismos.

Como lo ilustra Tabla 10 las cuatro temáticas más abordadas durante el período analizado fueron legislación general, presupuesto y hacienda, y legislación penal. Si bien no se cuenta con una distribución más extensa como para establecer una comparación, resulta llamativa la marcada presencia de la legislación penal como uno de los temas más abordados en los proyectos presentados[8].

Tabla 10
Temáticas de los proyectos de ley presentados por los diputados nacionales, período 121-123

	121 (2003)	122 (2004)	123 (2005)	Total
Legislación general	9,8%	11,5%	11,2%	10,9%
Presupuesto y hacienda	11,2%	7,7%	9,2%	9,3%
Legislación penal	7,3%	9,8%	9,4%	8,9%
Asuntos constitucionales	9,8%	5,5%	5,4%	6,9%
Acción social y salud publica	8,0%	6,8%	5,8%	6,9%
Legislación del trabajo	5,4%	6,8%	4,0%	5,4%
Justicia	3,0%	5,8%	6,0%	5,0%
Previsión y seguridad social	4,9%	3,2%	5,8%	4,6%
Educación	3,5%	3,4%	6,7%	4,5%
Transportes	4,2%	2,8%	3,1%	3,4%
Agricultura y ganadería	2,6%	3,8%	3,1%	3,2%
Cultura	3,3%	2,6%	2,9%	2,9%
Comunicaciones e informática	2,3%	3,2%	2,9%	2,8%
Energía y combustibles	2,3%	1,7%	1,3%	1,8%
Relaciones exteriores y culto	1,2%	2,1%	1,6%	1,6%
Prevención de adicciones y control del narcotráfico	3,5%	0,0%	1,6%	1,6%
Recursos naturales y conservación del ambiente humano	1,9%	1,7%	0,9%	1,5%
Otros	15,9%	21,8%	18,6%	18,6%

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

[8] Por ejemplo, en un análisis de los temas de las leyes sancionadas para el período 1983-1997, la temática legislación penal representa sólo el 2,8 por ciento de la totalidad de las leyes sancionadas (Molinelli, Palanza y Sin, 1999: 418-419).

Sin embargo, al revisar los principales sucesos de la realidad política argentina durante aquellos años, nos encontramos con la creciente importancia dentro de la opinión pública de la temática de la (in)seguridad, a raíz del secuestro y posterior asesinato de Axel Blumberg, hijo del empresario textil Juan Carlos Blumberg. Incluso en agosto de 2004 éste organizó y dirigió una multitudinaria marcha frente al Congreso Nacional exigiendo mayor seguridad, en la cual se presentó ante las autoridades un petitorio con una serie de reformas judiciales tendientes al endurecimiento de penas y la baja en la edad de inimputabilidad, entre otras. Aparentemente, entonces, el Congreso Nacional no fue ajeno a este reclamo.

Al argumento de que la aprobación de las iniciativas legislativas del presidente en el Congreso está relacionada con los cambios en la opinión pública (Calvo, 2004)[9], habría que sumarle que también la iniciativa legislativa estaría en sintonía con la opinión pública.

Tabla 11

Alcance de los proyectos de ley presentados, período 121-123

	121 (2003)	122 (2004)	123 (2005)	Total
Nacional	90,2%	90,0%	89,9%	**90,0%**
Regional	9,8%	10,0%	10,1%	10,0%

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Tabla 12

Relevancia de los proyectos de ley presentados, período 121-123

	121 (2003)	122 (2004)	123 (2005)	Total
Relevante	89,2%	81,7%	82,1%	**84,2%**
No relevante	10,8%	18,3%	17,9%	15,8%

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Con respecto al alcance de los proyectos de ley presentados en el período estudiado, no parecería primar un interés regional específico por sobre un interés nacional. A partir de la clasificación realizada sobre los proyectos de ley analizados en la muestra (ver Tabla 11), surge que 9 de cada 10 proyectos de ley tienen un alcance nacional, sin presentarse modificación sustanciales por período legislativo.

Por su parte, la Tabla 12 da cuenta de que cerca del 85 por ciento de los proyectos de ley presentados podrían ser clasificados como relevantes, en el sentido que pretenden regular en forma más o menos completa un cierto aspecto relevante de la realidad (Molinelli, Palanza y Sin, 1999: 94).

Estos hallazgos se contraponen abiertamente a la visión de unos legisladores parroquiales y particularistas, al menos a lo que a iniciativa legislativa se refiere.

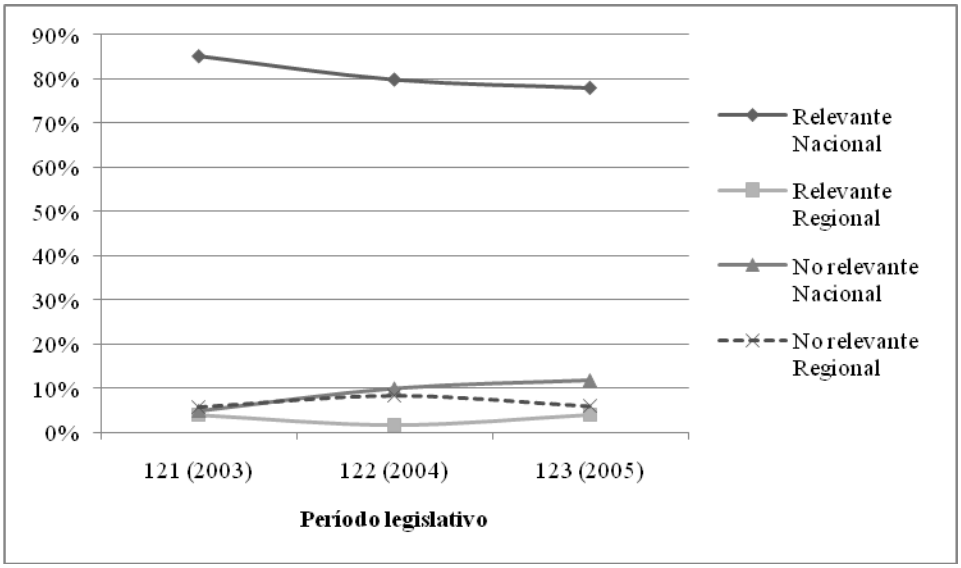
[9] Según Calvo (2004) cuando el presidente goza de una imagen positiva dentro de la opinión pública, la tasa de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo en el Congreso aumenta considerablemente.

A su vez, esto reforzaría la idea de que las teorías distributivas de la organización legislativa no dan cuenta acabadamente del comportamiento de los diputados nacionales. Según estas teorías, sería esperable que los diputados orienten su *performance* legislativa a satisfacer las necesidades focalizadas de sus electores. La evidencia de este trabajo indicaría lo contrario.

No obstante, es posible introducir matices en esta cuestión. Si se combinan las dos variables recién descriptas, alcance y relevancia, y se analiza su evolución en los tres períodos analizados, se puede evidenciar cierta tendencia regionalista en momentos electorales.

Gráfico 5

Alcance y relevancia de los proyectos de ley presentados, período 121-123



Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

El Gráfico 5 muestra el incremento durante períodos electorales de los proyectos relevantes regionales. Como sugiere Micozzi (2008), en algún punto los diputados nacionales buscarían conservar y/o incrementar su capital político en sus distritos de referencia. A pesar de que las carreras políticas de los diputados nacionales están orientadas por una ambición progresiva que los desliga de sus electorados provinciales, es esperable que en tiempo de elecciones aumenten en alguna proporción los proyectos de importancia focalizados regionalmente.

Tabla 13

Alcance de los proyectos de ley presentados según condición política nacional

	Oficialista	Opositor	Total
Nacional	89,2%	90,7%	90,0%
Regional	10,8%	9,3%	10,0%

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Tabla 14

Relevancia de los proyectos de ley presentados según condición política nacional

	Oficialista	Opositor	Total
Relevante	80,9%	86,7%	84,2%
No relevante	**19,1%**	13,3%	15,8%

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

A partir de la Tabla 13 no se registran diferencias significativas entre los diputados oficialistas y los opositores en tanto al alcance de sus proyectos. Sí, en cambio, en función de la relevancia de los proyectos, los diputados oficialistas tienen una tendencia hacia la presentación de proyectos poco relevantes (Tabla 14). De esta forma, la *hipótesis 3* quedaría en parte refutada. Tanto legisladores oficialistas como legisladores opositores proponen legislación de alcance nacional, pero son los oficialistas los que se inclinan por proyectos poco relevantes.

Tabla 15

Alcance de los proyectos de ley presentados según alineamiento político provincial

	Alineado	No alineado	Total
Nacional	89,3%	90,7%	90,0%
Regional	10,7%	9,3%	10,0%

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Tabla 16

Relevancia de los proyectos de ley presentados según alineamiento político provincial

	Alineado	No alineado	Total
Relevante	83,6%	84,9%	84,2%
No relevante	16,4%	15,1%	15,8%

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

En referencia al alcance y relevancia, pero teniendo en cuenta el alineamiento político provincial (Tabla 15 y Tabla 16), no se dan las relaciones planteadas. El alcance y

relevancia de los proyectos legislativos no se modifica sustancialmente según sean diputados alineados o no alineados. Quedaría refutada, por tanto, la *hipótesis 4*.

Tabla 17
Alcance de los proyectos presentados en función de la condición política nacional y el alineamiento político provincial

	Oficialista alineado	Oficialista no alineado	Opositor alineado	Opositor no alineado	Total
Nacional	89,9%	86,8%	88,2%	91,9%	90,0%
Regional	10,1%	**13,2%**	11,8%	8,1%	10,0%

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Tabla 18
Relevancia de los proyectos presentados en función de la condición política nacional y el alineamiento político provincial

	Oficialista alineado	Oficialista no alineado	Opositor alineado	Opositor no alineado	Total
Relevante	81,2%	80,3%	**87,5%**	86,3%	84,2%
No relevante	**18,8%**	**19,7%**	12,5%	13,7%	15,8%

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

A diferencia de lo esperado (Tabla 19), los proyectos de ley presentados tienden a ser mayoritariamente de alcance nacional para los cuatro tipos de diputados estudiados. La tabla 17 nos marca un matiz en el caso de los diputados oficialistas no alineados: tendrían una leve tendencia hacia el regionalismo. Al no contar con el aval del gobernador de su distrito, presentar proyectos regionales podría ser una buena forma de incrementar su capital político.

La relevancia de los proyectos también arroja resultados, en parte, no previstos. Si bien se esperaba que los diputados opositores alineados presentaran proyectos relevantes, la tendencia general habla de una iniciativa legislativa relevante. Tal cual lo conjeturado, la Tabla 18 enseña que los diputados oficialistas, aunque sin importar su alineamiento político provincial, presentan proyectos poco relevantes en mayor proporción.

Tabla 19

Relevancia esperada y encontrada en función de la condición política nacional y el alineamiento político provincial

		Oficialistas alineados	Oficialistas no alineados	Opositores alineados	Opositores no alineados
Alcance	Esperado	Regional	←→		Nacional
	Encontrado	Nacional	"Regional"	Nacional	Nacional
Relevancia	Esperada	Media	Baja	Alta	Media
	Encontrada	Medio baja	Medio baja	Alta	Alta

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Por último, resta hacer mención al consenso de la iniciativa legislativa. Previamente se habían identificado tres indicadores: la cantidad de cofirmantes, bloques y distritos de los distintos proyectos de ley presentados. Particularmente, la cantidad de cofirmantes de los proyectos presentados indicaría la voluntad de los legisladores de compartir una determinada postura política entre sus pares. La cantidad de bloques, por su parte, indicaría la voluntad de llegar a acuerdos entre los distintos bloques parlamentarios en la arena legislativa. Por último, la cantidad de distritos indicaría la predisposición no ya entre los mismos legisladores, o los bloques, sino entre los legisladores en tanto representantes de sus distritos.

Tabla 21

Estadísticos descriptivos para las variables cantidad de cofirmantes, cantidad de bloques y cantidad de distritos

	N	Media	Mínimo	Máximo	Desv. típ.
Cantidad de cofirmantes	1343	1,90	0	15	3,133
Cantidad de bloques	1343	1,58	1	12	1,392
Cantidad de distritos	1343	1,92	1	10	1,637

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

En función de la Tabla 20 y 21, no parece haber grandes consensos en materia legislativa, al menos en términos de iniciativa. Cerca del 60 por ciento de los proyectos iniciados no presentan cofirmantes. A su vez, algo menos del 80 por ciento de los proyectos son impulsados por un solo bloque legislativo. Además, casi el 70 por ciento de los proyectos presentan un solo distrito.

Tabla 20

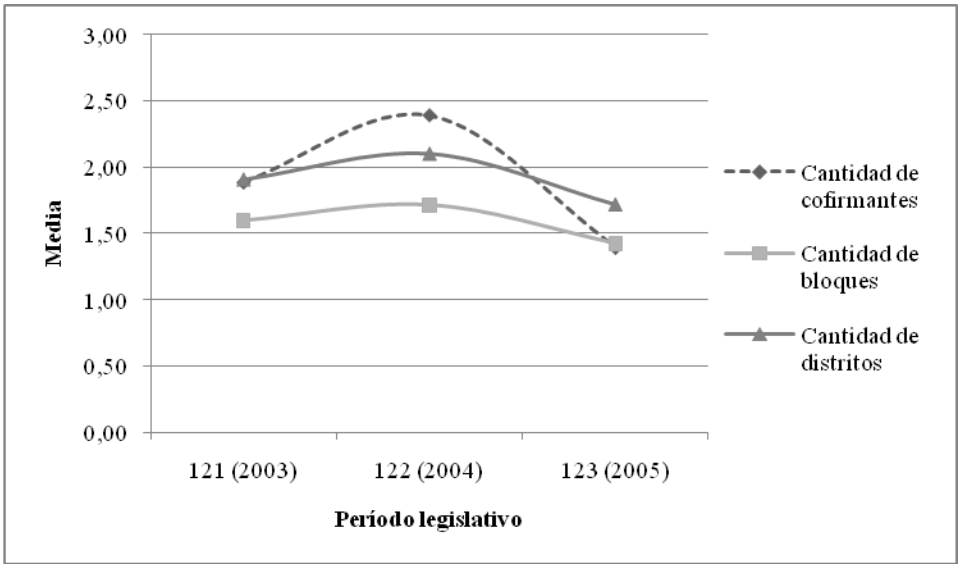
Cantidad de cofirmantes, bloques y distritos

	Cofirmantes			Bloques			Distritos		
Cantidad	n	Porcentaje	Porcentaje acumulado	n	Porcentaje	Porcentaje acumulado	n	Porcentaje	Porcentaje acumulado
0	772	57,5	57,5	---	---	---	---	---	---
1	116	8,6	66,1	1039	77,4	77,4	902	67,2	67,2
2	89	6,6	72,7	117	8,7	86,1	116	8,6	75,8
3	87	6,5	79,2	69	5,1	91,2	112	8,3	84,1
4	55	4,1	83,3	41	3,1	94,3	93	6,9	91,1
5	53	3,9	87,3	32	2,4	96,6	52	3,9	94,9
6	42	3,1	90,4	20	1,5	98,1	35	2,6	97,5
7	29	2,2	92,6	13	1,0	99,1	17	1,3	98,8
8	24	1,8	94,3	7	0,5	99,6	7	0,5	99,3
9	15	1,1	95,5	2	0,1	99,8	4	0,3	99,6
10	16	1,2	96,6	1	0,1	99,9	5	0,4	100,0
11	8	0,6	97,2	2	0,1	100,0	---	---	---
12	12	0,9	98,1	---	---	---	---	---	---
13	13	1,0	99,1	---	---	---	---	---	---
14	11	0,8	99,9	---	---	---	---	---	---
15	1	0,1	100,0	---	---	---	---	---	---
Total	1343	100,0		1343	100,0		1343	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Gráfico 6

Cantidad de cofirmantes, bloques y distritos, período 121-123



Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Como indica el Gráfico 6, durante los años electorales no sólo desciende la iniciativa legislativa, también se ven afectados los consensos en materia legislativa. Una posible explicación para esto, como señala Titiunik (2008: 26), sería que las presiones electorales pueden hacer que los legisladores tomen posturas más cuidadosas, evitando tomar posiciones que les podrían generara riesgos políticos, en este caso buscar consensos. Entonces, por un lado las actividades de campaña generarían una menor cantidad de proyectos de ley presentados, y por otro lado las presiones propias de momentos electorales incentivarían menos consensos en la arena legislativa.

Tal como planteaba la *hipótesis 5*, puede evidenciarse cómo los diputados opositores son más propensos a entablar consensos que los oficialistas. Al comparar las medias de los tres indicadores empleados, se comprueba dicha diferencia (ver Tabla 22).

Tabla 22

Consenso legislativo de los proyectos de ley presentados según condición política nacional

		Oficialista	Opositor
Media	Cantidad de cofirmantes	1,10	**2,51**
	Cantidad de bloques	1,19	**1,88**
	Cantidad de distritos	1,58	**2,17**

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Los diputados no alineados políticamente a los gobernadores de sus provincias también parecen ser más propensos a lograr consensos legislativos (Tabla 23). De esta forma quedaría corroborada la *hipótesis 6*.

Tabla 23

Consenso legislativo de los proyectos de ley presentados según alineamiento político provincial

		Alineado	No alineado
Media	Cantidad de cofirmantes	1,69	**2,12**
	Cantidad de bloques	1,45	**1,72**
	Cantidad de distritos	1,82	**2,01**

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Tabla 24

Consenso legislativo de los proyectos de ley presentados según condición política nacional y alineamiento político provincial

		Oficialistas alineados	Oficialistas no alineados	Opositores alineados	Opositores no alineados
Media	Cantidad de cofirmantes	1,10	1,07	**2,67**	2,43
	Cantidad de bloques	1,20	1,17	**1,88**	**1,88**
	Cantidad de distritos	1,57	1,57	**2,24**	2,14

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

A diferencia de lo esperado, en base a la combinación de las dos variables independientes estudiadas, son los opositores alineados los que más consensos manifiestan. La explicación a esta situación sería similar a la empleada para dar cuenta de la mayor iniciativa legislativa de estos diputados: cuando un diputado perteneciera a un bloque opositor y estuviera alineado con el gobernador de su distrito, sí estaría incentivado a tener una mayor visibilidad legislativa, en este caso un mayor consenso legislativo. Nuevamente, lejos de disputar el poder u opacar a su referente provincial, los diputados alineados estarían contribuyendo, al presentar más proyectos consensuados, a destacar la figura del gobernador frente a la Cámara y a la opinión pública en general, en un contexto nacional desfavorable.

Tabla 24

Consenso legislativo esperado y encontrado en función de la condición política nacional y el alineamiento político provincial

		Oficialistas alineados	Oficialistas no alineados	Opositores alineados	Opositores no alineados
Consenso	Esperado	Bajo	←→		Alto
	Encontrado	Bajo	Bajo	Alto	Medio alto

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

VII. Conclusiones

El presente trabajo ha pretendido observar el desempeño de los diputados nacionales en el Congreso de la Nación Argentina en el período 2003-2005. Particularmente, se ha intentado responder cómo es el comportamiento legislativo, en términos de iniciativa legislativa, de diputados nacionales orientados por una ambición progresiva con fuertes lealtades territoriales.

En este sentido, se plantearon una serie de hipótesis en torno a la iniciativa legislativa tomando dos variables independientes. Por un lado, la condición política

nacional y, por el otro, el alineamiento político provincial. Si la actividad legislativa en general se estructura a partir de la distinción gobierno-oposición, era esperable que dicha distinción impactara en la iniciativa legislativa de los diputados. Asimismo, si la lealtad se encuentra en función del líder partidario a nivel provincial o gobernador, era esperable que la iniciativa legislativa estuviese en sintonía con dicha lealtad.

Tal cual lo predicho, diputados opositores en términos de su condición política nacional presentan un mayor caudal de proyectos de ley que sus pares oficialistas (*hipótesis 1*). Como se esperaba, la distinción gobierno-oposición da pautas sobre la iniciativa de los legisladores argentinos. Por su parte, la relación gobernador-diputados también brinda pautas a la hora de conocer el comportamiento legislativo en el Congreso argentino. Conforme la *hipótesis 2*, los diputados no alineados con el gobernador de su distrito presentan una mayor iniciativa legislativa. El capital político de los diputados nacionales alineados provincialmente no pasaría por la iniciativa legislativa, en términos de proyectos de ley presentados. Por el contrario, se podría conjeturar que el capital político de dichos legisladores sería su influencia y capacidad de veto en las comisiones y en el recinto, elementos que pueden ser altamente valorados para los gobernadores de sus distritos.

A diferencia de lo previsto en la *hipótesis 3*, tanto legisladores oficialistas como legisladores opositores proponen legislación de alcance nacional, pero son los oficialistas los que se inclinan por proyectos poco relevantes. También en contraposición a lo conjeturado, el alcance y relevancia de los proyectos legislativos no se modifica sustancialmente según sean diputados alineados o no alineados (*hipótesis 4*). Si bien se plantean algunos matices, en términos generales los diputados nacionales no orientan su *performance* legislativa a satisfacer las necesidades focalizadas de sus electores.

Por último, tal como planteaba la *hipótesis 5*, puede evidenciarse cómo los diputados opositores son más propensos a entablar consensos que los oficialistas. Los diputados no alineados políticamente a los gobernadores de sus provincias también parecen ser más propensos a lograr consensos legislativos (*hipótesis 6*).

En función de la combinación de las dos variables independientes, se ha realizado la siguiente caracterización de la iniciativa legislativa:

Tabla 25
Iniciativa legislativa encontrada en función de la condición política nacional y el alineamiento político provincial

	Oficialistas alineados	Oficialistas no alineados	Opositores alineados	Opositores no alineados
Iniciativa legislativa	Baja	Medio baja	Alta	Medio alta
Alcance	Nacional	"Regional"	Nacional	Nacional
Relevancia	Medio baja	Medio baja	Alta	Alta
Consenso	Bajo	Bajo	Alto	Medio alto

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Información Parlamentaria, Secretaría Parlamentaria.

Contrariamente a lo esperado, los diputado opositores alineados han presentado comparativamente un mayor caudal de proyectos de ley, estos proyectos han sido de relevancia alta y han manifestados altos consensos. De esta forma, cuando un diputado perteneciera a un bloque opositor y estuviera alineado con el gobernador de su distrito, sí estaría incentivado a tener una mayor visibilidad legislativa, presentado más proyectos en general, proyectos relevantes y proyectos con mayores consensos. En estas situaciones, lejos de disputar el poder u opacar a su referente provincial, los diputados alineados estarían contribuyendo, al presentar una mayor iniciativa legislativa, a destacar la figura del gobernador frente a la Cámara y a la opinión pública en general, en un contexto nacional desfavorable.

Ahora bien, ¿qué consecuencias tiene esta particular configuración de la política legislativa argentina para la representación política?

Las elaboraciones teóricas más recientes sobre la representación política dan cuenta de la teoría de la delegación[10]. Según ésta en las democracias representativas se conforma una red de delegación del poder en el sentido que los representados/votantes delegan su poder en los representantes/presidentes/legisladores, etc. Esta cadena, que continúa en la medida que, por ejemplo, los presidentes también delegan poder en los ministros, estructura la relación principal-agente y da forma al andamiaje representativo-democrático.

Sin embargo, dicha delegación alberga la posibilidad latente de que se actúe en contra de los intereses de aquellos que delegan el poder, principalmente los votantes. Para hacer frente a dicho riesgo existen distintos mecanismos: el contrato, la selección, el monitoreo y los frenos institucionales. Las elecciones, en este sentido, cumplen un rol fundamental: "en el momento electoral no sólo se selecciona a los futuros ocupantes de los cargos (contrato y selección) sino también se evalúa y, eventualmente sanciona, el desempeño del gobierno saliente (monitoreo)" (Llanos y Mustapic, 2006: 21).

El Congreso argentino presenta al menos dos inconvenientes, analizados en este trabajo, en relación al fenómeno de la representación política. Primeramente, la presencia de legisladores novatos sin experiencia legislativa previa, gracias a los pocos incentivos existentes para desarrollar una carrera parlamentaria, genera que sea muy difícil para los votantes evaluar el desempeño de los legisladores. Vale decir, el proceso de rendición de cuentas (Pasquino, 2008), que se da cuando un político termina su mandato y pretende continuar en su cargo postulándose en una nueva elección, permite que los representantes vuelvan al electorado dando cuenta de su performance general y de sus logros específicos. A su vez, esta dificultad para evaluar propuestas legislativas concretas se ve agravada si los diputados tienden a la coautoría a la hora de presentar sus proyectos de ley. La segunda dificultad radica en la escasa señalización para con los votantes por parte de los diputados nacionales. Como se ha visto, la tendencia general es presentar pocos proyectos de ley

[10] La argumentación que se presenta a continuación en parte retoma y profundiza lo elaborado en Llanos y Mustapic (2006), y lo desarrollado en Pasquino (2008).

relevantes de alcance regional. De esta forma se complejiza el vínculo representativo, siendo más difícil para los representados evaluar a sus representantes.

Bibliografía

Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo (2008). "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina", en O'Donnell, Guillermo, Joseph S. Tulchin y Augusto Varas (eds.) con Adam Stubits, *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Barón, María (2004). *Directorio legislativo (2004-2005). Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan*, Buenos Aires, Cippec, Friedrich Ebert Stiftung.

Benton, Allyson Lucinda (2003). "Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal de gobierno", en *Política y Gobierno*, Vol. X, N° 1.

Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2006). "La construcción de la mayoría legislativa kirchnerista", en *Aportes*, N° 15.

Calvo, Ernesto (2004). "The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature", en *British Journal of Political Science*, Vol. 37, N° 2.

Calvo, Ernesto (2007). "Apuntes para entender la actividad legislativa en el Congreso de la Nación Argentina", en Emiliozzi, Sergio, Mario Pecheny y Martín Unzué (comps.), *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo libros.

Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h) (eds.) (2001). *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba-INAP.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, PENT-Prometeo Libros.

CERC (2005). "Trabajo y vida parlamentaria, Chile-Argentina", Informe de prensa, encuesta, Providencia, Corporación CERC.

Cotta, Mauricio (2005). "Parlamento", en Bobbio, R., N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2002). "Back-rooms or Ballot Boxes: Candidate Nomination in Argentina", en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4.

Föhrig, Alberto (2008). "Segmented Professionalism in Argentine Political Parties 1983-2001" , en O'Donnell, Guillermo, Joseph S. Tulchin y Augusto Varas (eds.) con

Adam Stubits, *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Gibson, Edward (2008). "Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape", trabajo presentado en el Congreso Anual de la American Political Science Association, Boston, agosto.

Jones, Mark P. (2001). "Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados argentina", en *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político*, N°7, mayo.

Jones, Mark P. (2008). "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina", en Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.

Jones, Mark P. y Wonjae Hwang (2007). "Jefes provinciales de partido: piedra angular del congreso argentino", en Emiliozzi, Sergio, Mario Pecheny y Martín Unzué (comps.), *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo libros.

Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2000). "Políticos profesionales-legisladores amateurs: el Congreso argentino en el siglo XX", trabajo presentado en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, Tübingen, 22-24 de noviembre.

Jones, Mark P., Wonjae Hwang y Juan Pablo Micozzi (2009). "Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis", en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 1.

Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, PENT-Prometeo Libros.

Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (2006). "Introducción", en Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

Mayhew, David R. (2004). *Congress. The Electoral Connection*, Nuevo Heaven/Londres, Yale University Press.

Micozzi, Juan Pablo (2008). "The Electoral Connection in Multilevel Systems: Progressive Ambition, Constituency Serving and Legislative Performance in Argentina", trabajo presentado a la 66 MPSA Annual National Conference, Chicago, marzo.

Molinelli, Guillermo N., M. Valeria Palanza y Gisela Sin (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*, Buenos Aires, CEDI-Temas Grupo Editorial.

Morgenstern, Scott (2002). "Towards a Model of Latin American Legislatures", en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mustapic, Ana María (1997). "El papel del Congreso en América Latina", en *Contribuciones*, N° 4.

Mustapic, Ana María (2000). "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, enero-marzo.

Orlandi, Hipólito (1998). "Parlamentos y congresos", en Orlandi, Hipólito (comp.), *Las instituciones políticas de gobierno*, Buenos Aires, Eudeba.

Pasquino, Gianfranco (2008). "Accountability", en *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 13, agosto.

Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (2008). "Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis", en Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.

Titiunik, Rocío (2008). "Drawing Your Senator From a Jar: Term Length and Legislative Behaviour", Documento de trabajo, U. C. Berkeley.