

¿Quién eres? Carreras políticas de los legisladores encargados del control en Argentina (2001-2013)*

TOMÁS BIEDA

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

tbieda@utdt.edu

¿Hay control parlamentario en Argentina? Este trabajo busca explorar qué condiciones incentivan la activación del control del poder ejecutivo y las diversas burocracias estatales. Para ello, se focaliza en la carrera política de 331 legisladores que formaron parte de 15 comisiones de control entre 2001 y 2013, analizando los patrones de reclutamiento, la trayectoria política y su ambición. Encontramos que la especificidad de sus carreras políticas desincentivan el control, ya que poseen bajo expertise y poca autonomía respecto de su controlado.

El control parlamentario constituye una institución central para un correcto funcionamiento de la democracia, ya que dispone mecanismos de fiscalización y supervisión del poder legislativo hacia las acciones del poder ejecutivo y las burocracias estatales. De tal modo, se le encarga a un poder electo democráticamente el monitoreo de la ejecución de las políticas públicas y ciertas disposiciones legales, buscando contener potenciales problemas de a) eludimiento [*shirking*] en el que el agente encargado de ejecutar una política pública persiga sus propios objetivos, y/o b) deslizamiento [*slippage*], en el que el agente selecciona un arreglo institucional inadecuado para la aplicación (McCubbins, 1985: 724). En consecuencia, adviene la institución del control como una forma de contener y corregir desajustes, sosteniendo el carácter democrático de la toma de decisiones y resguardando la división de poderes.

A pesar de su importancia poco se sabe sobre la realidad del control en Argentina en particular, y de la región en general. Es un tema que parecería estar fuera de las agendas académicas, e incluso —luego de realizar entrevistas a los actores involucrados en el proceso— secundada (y casi olvidada) dentro de la batería de tareas, objetivos y recursos con los que cuentan los legisladores al momento de accionar. Las disposiciones reglamentarias de las cámaras, así como determinadas leyes nacionales (la 25520 de inteligencia nacional,

* El autor agradece el apoyo, comentarios y guía permanente de Marcelo Leiras, Germán Lodola, Gabriela Almaraz, Diego Reynoso, Ana María Mustapic, Julián Gadano, Antonella Bandiera y Alberto Föhrig.

para mencionar alguna), habilitan el control. Sin embargo, parecería no haber mucho control parlamentario en Argentina. La pregunta entonces es por qué.

Este trabajo busca responder esta pregunta a partir de analizar los incentivos al control parlamentario que poseen los legisladores nacionales al momento de ocupar las comisiones especiales de seguimiento, focalizándose en sus carreras políticas y sus características individuales. La hipótesis que guía a este estudio es que las características y patrones de comportamiento de las carreras políticas de quienes ocuparon determinadas comisiones de control, entre 2001 y 2013, desincentivan el control. Porque son legisladores “amateurs” con un bajo *expertise* producto de sus cortas carreras políticas, o no están preparados académicamente para tareas técnicas y complejas, o tienen vínculos estrechos —familiares— con el poder ejecutivo al que debieran controlar, o se fueron rápidamente de las cámaras legislativas a puestos ejecutivos (por lo tanto no tenían incentivo a “cultivar” su *expertise* en materia de control), o se retiraron —entre algunas razones que aquí desarrollaremos—.

En efecto, esta investigación indaga acerca de la existencia de condicionantes “biográficos” que influirían en el accionar de los legisladores —más allá de su comportamiento efectivo durante su estadía en las comisiones de control—. Esto es, identificar características en las carreras políticas que permitan entender cierta disposición (inicial) al control.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. En el próximo apartado desarrollaremos el marco teórico. Luego, analizaremos teóricamente las carreras políticas. En tercer lugar, presentaremos la información sobre las carreras políticas relacionándolo con el control parlamentario. Finalmente concluiremos destacando posibles líneas de estudio futuras.

Marco teórico

El control parlamentario

Como mencionamos anteriormente, el control parlamentario resulta una garantía y dispositivo fundamental para el funcionamiento verdaderamente democrático del régimen político. Resulta una herramienta que contribuye a dotar a la democracia de sustancia, evitando caer en meros formalismos, debido a que habilita a los legisladores a supervisar, indagar, investigar, denunciar y —eventualmente— castigar cualquier acción ejecutiva que se distancie de lo dispuesto legalmente. Ayudaría a prevenir dos temores: un poder descontrolado, no balanceado (la amenaza de un poder ejecutivo avanzando sobre los otros poderes), y el comportamiento estratégico de los agentes (la burocracia que implementa la ley utilizando la asimetría de

información a su favor) (Mustapic y Llanos, 2006). En palabras de un diputado del PRO: “La mejor forma de controlar el poder es con otro poder que lo equilibre. El equilibrio es la base de la convivencia de cualquier sistema político. El poder del Congreso es fijarle límites al poder ejecutivo, y eso sólo lo puede hacer si controla lo que hace” (entrevista realizada por el autor en 2012).

El diagnóstico sobre Argentina (y sobre América Latina en general) es que habría poco control, pero ¿por qué? A nivel teórico, la literatura especializada establece una serie de incentivos o razones que activarían el control, llevando a los legisladores a supervisar las acciones del ejecutivo y las burocracias estatales. El primero de estos es “crediticio”: los legisladores controlarían en función del rédito y reputación que podrían obtener a cambio de esta acción, considerando al control como un mecanismo de *credit claiming* (Ogul y Rockman, 1990; Mayhew, 1974; Fiorina, 1977). Los legisladores, al supervisar, podrían intervenir en la política pública protegiendo los intereses de sus *constituencies*, si estos estuviesen siendo afectados por el accionar de la agencia burocrática (Scher, 1963). Esto les otorgaría crédito y mérito, y así apoyo y votos. O, bajo la misma lógica, el control como mecanismo de *blame avoidance*, o control de daños, evitando perder votos por no haber controlado o no haber “manejado” correctamente una determinada “alarma de incendio” (McCubbins y Schwartz, 1984).

Otro incentivo remite a la intervención del poder legislativo en el *policy making* o en la reforma de una política pública (Ogul y Rockman, 1990). El control se lo consideraría como una forma de corregir un eventual corrimiento de lo estipulado por la ley (McCubbins, 1985: 724) al momento de aplicar la política pública o una imposición/concepción privada/propia del ejecutor respecto del contenido de la misma.

Otra forma de pensar la activación del control es mediante el desarrollo de burocracias profesionales al interior de las comisiones de control. Esto es, la creación de un *staff* permanente y consolidado que conozca cómo controlar, y de esta forma asesore a los legisladores más “amateur” en dicha tarea. En efecto, esta dimensión analítica sostendría un control profesional entre burocracias (una dependiente del ejecutivo, la controlada, y la otra del legislativo, la que controla).

Finalmente, encontramos el incentivo que inspira este trabajo: la relación entre el control y las carreras políticas. La teoría indica que los legisladores podrían utilizar su “éxito” en el poder legislativo para ser reelectos o avanzar con sus carreras políticas. En este sentido, un control activo y efectivo podría constituir una fuente donde demostrar éxito. Sin embargo, la literatura aclara que los legisladores suelen encontrar más rédito en “pasar nueva legislación” que en controlar (Scher, 1963: 532). La decisión respecto a qué hacer suele ser considerada como el resultado de un cálculo racional en el que el legislador

evalúa los beneficios y los costos electorales del control. Tal como dice Scher “[el legislador se pregunta] ¿qué recibo yo a cambio?” (Scher, 1963: 531). Así, optará por las acciones que más lo beneficien en su crecimiento político.

En este último sentido, entendemos que el control, en tanto variable dependiente, podría resultar una función de determinadas características de las carreras políticas de los legisladores encargados de controlar. Esto es, legisladores con carreras políticas más extensas, con una vasta experiencia legislativa, con conocimientos técnicos, con aspiraciones de permanencia en las cámaras legislativas, con autonomía, entre otras características, resultarían incentivos positivos a la activación del control. Mientras que, por el contrario, “legisladores amateurs” (Jones et al., 2002), poco capacitados, jóvenes (en términos políticos), dependientes del poder político y con aspiraciones de avanzar a puestos ejecutivos, o sin aspiraciones de continuar con sus carreras, resultan incentivos que tienden a desactivar el control.

Cabe aclarar que entendemos que ninguna característica de las carreras políticas analizadas resultan condiciones necesarias ni automáticas para el control. Simplemente las señalamos como estímulos contextuales (no estructurales) que afectarían la disposición (inicial) de los legisladores al momento de controlar. A su vez, este trabajo no analiza el comportamiento efectivo de los legisladores en la comisión. Simplemente estudia sus “capacidades” y “recursos” primarios (esto es, cuando arriban a la comisión de control).

La teoría informacional

Para analizar la relación entre las carreras políticas y el control parlamentario consideramos pertinente enmarcar este estudio dentro de la denominada *teoría informacional*. Ésta define a la acción legislativa como una lucha por la obtención de información “autónoma” (del poder ejecutivo) y *expertise* diferencial (Krehbiel, 1992: 5). En este sentido, la información autonomizada del poder político y el conocimiento del funcionamiento legislativo resultan fuentes de poder. La especialización y el conocimiento diferencial habilitan una superioridad por sobre otros actores, y ayudan a los legisladores a administrar el proceso político. Así, el gran problema que advierte esta perspectiva es el desconocimiento e incertidumbre que poseen los actores ordinarios (sin *expertise* ni *seniority*) acerca de las consecuencias reales de las políticas públicas. En efecto, un actor “poderoso” es aquel que conoce exactamente qué *outcome* esperar según el tipo de acción o política pública aplicada (Krehbiel, 1992). El *expertise* y *seniority* reducen la incertidumbre, y por lo tanto resultan recursos de poder. El supuesto es que

sólo los legisladores expertos saben realmente cómo controlar al ejecutivo y sus diversas burocracias.

Esta perspectiva basa sus consideraciones en cuatro premisas. La primera es que la adquisición de *expertise* no es simple ni fácil, sino lenta, costosa y ardua. Este resulta un proceso que se realiza a través del tiempo. En segundo lugar, el *expertise* adquirido por un legislador puede ser beneficioso para un colectivo superior (en nuestro caso, para el partido político). En tercer lugar, estos “beneficios compartidos” sólo podrán existir en la medida en que haya arreglos institucionales que incentiven a los legisladores a especializarse. Finalmente, el mundo legislativo (en especial el de tareas tan complejas como el control) es de información asimétrica e incompleta. Es decir, tomando el conocimiento como un bien escaso, no todos los legisladores saben lo mismo, habiendo algunos que saben más que otros; y dicha escases es mayor en lo que respecta a las políticas públicas (*policy information*), ya que los legisladores no saben exactamente qué arreglo institucional resultará el mejor para alcanzar un objetivo, ni qué consecuencias (hasta incluso las no deseadas) podría producir una determinada política (Krehbiel, 1992).

Abonado a esta perspectiva teórica, sostenemos que sólo un legislador con *expertise* está capacitado para poder actuar sistemáticamente (esto es, en forma no aleatoria) en tareas de control del ejecutivo y las burocracias estatales.

Carreras políticas

Se podría argumentar que los legisladores pueden adquirir *expertise* durante su estancia en una comisión de control. Sin embargo, el dato revelado por Jones et al. (2002), Jones (2008), y Rossi y Tommasi (2012) acerca de la alta tasa de rotación (producto de la baja tasa de reelección) de los legisladores argentinos, dificulta la tarea de capturar en forma acabada ese *expertise* considerando únicamente su estancia en las comisiones de control. Por ello, proponemos complementarlo con el estudio de las carreras políticas, agregando lo que hicieron y lo que saben al momento de “llegar” a la comisión de control.

Como vimos, el enfoque informacional argumenta que el *expertise* no se adquiere instantáneamente: es un proceso que requiere tiempo y permanencia en determinados espacios institucionales, políticos y académicos. En consecuencia, estudiamos quién es el legislador (en términos familiares y profesionales), qué hizo previamente (referido a los puestos anteriores a ocupar determinadas comisiones de control) y hacia dónde fue (si aplica, respecto a los puestos que ocupó luego de ser miembro de alguna de las comisiones de control relevadas).

Una carrera política puede ser caracterizada considerando los espacios de reclutamiento político, el tipo de candidato, la trayectoria, y las ambiciones de los actores. En primer lugar, el reclutamiento está relacionado con los espacios y procedimientos de atracción de candidatos (Siavelis y Morgenstern, 2008) y con el tipo de candidato forjado en consecuencia. En función de determinadas reglas institucional-legales y características de los partidos políticos, Siavelis y Morgenstern afirman que existen cuatro tipos de candidatos: los *leales al partido* o *party loyalists* (la lealtad se debe a que es la organización partidaria la que controla las carreras), los servidores de sus bases de apoyo o *constituent servants* (buscan el apoyo de sus electores y los beneficios a sus distritos), los emprendedores (candidatos independientes y pragmáticos en sus lealtades), y los delegados (su lealtad es hacia grupos de interés no partidarios) (Siavelis y Morgenstern, 2008). Esta primera dimensión de las carreras políticas busca atender la pregunta “de dónde” vienen.

En segundo lugar, una carrera política puede ser definida en función de la trayectoria. Esto es, los puestos ocupados y los movimientos realizados. Estos van estableciendo una secuencia que marca un patrón específico de carrera política (Borchert, 2011). Una secuencia política puede tener distintos tipos de movimientos. En primer lugar, movimientos horizontales (en un mismo nivel de gobierno) o verticales (cambiando de posición y de nivel de gobierno) (Lodola, 2009). En segundo lugar, cantidad de movimientos que estructuran una carrera extensa o corta, y puede ser definida por cantidad de años (*tenure*) y/o cantidad de puestos (Lodola, 2009). Y, finalmente, tipos de puestos. Esto es, en qué ramas de gobierno se desempeñó (Borchert, 2011). Esta segunda dimensión de las carreras responde la pregunta “cómo” fue la carrera política.

Finalmente, la tercera dimensión responde la pregunta “en qué dirección”, definida en función de la ambición del actor. La obra seminal de Schlesinger (1966) define que existen tres tipos de ambición: a) *discreta*, el actor quiere cumplir su mandato [*term*] y retirarse de la política, b) *estática*, el actor busca hacer una larga carrera dentro de un mismo puesto, y c) *progresiva*, el actor busca “crecer” y “subir” a puestos más importantes (Schlesinger, 1966). A su vez, Borchert (2011) complementa este entendimiento clásico argumentando que es necesario considerar tres factores que condicionan la dirección de una carrera política, más allá de la ambición personal: la disponibilidad, la accesibilidad y el atractivo (Borchert, 2011: 121). *Disponibilidad* refiere a si ciertos puestos están disponibles en términos de reglas formales (edad, cuotas de género o de minorías étnicas, requerimientos profesionales, etc.) o informales. *Accesibilidad* remite a la facilidad/dificultad con la que se pueden obtener ciertos puestos. Existen situaciones particulares (como ser *incumbent*) que afectan el acceso (facilitando

o perjudicando). Y el *atractivo* está relacionado con las propiedades del cargo en sí: la paga, la seguridad, el poder, el prestigio, la influencia, la asistencia técnica, etc. (Borchert, 2011: 121-123).

A continuación, aplicaremos estos conceptos para el caso de los legisladores que ocuparon 15 comisiones de control, entre 2001 y 2013 en Argentina.

Los “legisladores del control”: carreras políticas en Argentina

En la literatura existen importantes contribuciones al estudio de las carreras políticas en Argentina, tales como Jones et al. (2002), Jones (2008), Lodola (2009), Micozzi (2009), Rossi y Tommasi (2012) y Lodola y Almaraz (2013). Todos tienden a coincidir en que una característica distintiva respecto de las carreras políticas de los legisladores argentinos es su baja tasa de reelección (cerca del 25 por ciento). Esto produce una alta rotación en las Cámaras. Así, en términos generales, el poder legislativo es considerado como un “lugar de paso” o una mera escala en el camino hacia puestos ejecutivos.

La baja permanencia de los políticos en el poder legislativo produce consecuencias concretas en el funcionamiento de la institución, y específicamente en la actividad de las comisiones. Tal como analizamos en otro trabajo, el bajo *seniority* acaba disponiendo legisladores con poco *expertise* en las tareas de control: poseen un bajo conocimiento sobre lo que tienen que hacer, sobre lo que pueden hacer y sobre los recursos con los que cuentan para hacerlo (Bieda, 2013; Mustapic y Bieda, en prensa). En palabras de un diputado de la Unión Cívica Radical:

Ninguno de los diputados sabía muy bien las atribuciones de la comisión. La verdad, no sé qué facultades tiene la comisión, lo tengo que averiguar. No me queda claro. Parecería que sólo estamos para pedir y escuchar informes. Pero eso no es seguir, seguir es estar al lado. Lo único que tenemos es un boletín informativo, y un diario (entrevista realizada por el autor al diputado en el año 2012).

En este trabajo argumentamos que, más allá de la actuación de los legisladores en las comisiones de control, las características de sus carreras políticas en términos de reclutamiento, trayectoria y ambición tenderían a desincentivar el control. Para ello estudiamos la carrera de 331 legisladores nacionales que formaron parte de 15 comisiones que ejercían algún tipo de control, en el período 2001-2013 (para más información ver Anexo).

Reclutamiento

La edad promedio de estos legisladores es de 59 años, con un valor mínimo de 37 años y un valor máximo de 89 años.

En la Tabla 1 podemos encontrar la distribución de frecuencias relativas de su profesión.

Tabla 1
Profesión de los legisladores encargados del control (en porcentajes)

Abogado	38,1
No tiene	21,1
Ingeniero	8,8
Maestra / profesora	6,9
Medico	6,0
Contador	5,7
Ciencias sociales	4,7
Economista	2,2
Arquitecto	1,6
Físico / químico	1,3
Psicólogo	1,3
Sistemas	0,9
Piloto comercial	0,6
Asistente social	0,3
Turismo	0,3

Fuente: elaboración propia en base a datos de Directorio Legislativo.

Como suele suceder en Argentina, casi el 40 por ciento de estos legisladores son abogados. Sin embargo, el dato más relevante es que la segunda categoría más frecuente es no poseer ningún tipo de formación terciaria/universitaria. Como mencionamos al comienzo, esto no garantiza automáticamente que no haya control. No obstante, entendemos que sí puede resultar un desincentivo al mismo, precisamente porque muchas de las tareas involucradas son muy técnicas (revisar planes de inteligencia, controlar la ejecución de planos de ingeniería, auditar estados contables, etc.), y el supuesto es que lo más formados poseen más recursos para hacerlo. En términos de la teoría informacional, encontramos que por su formación profesional muchos de estos legisladores resultan menos poderosos, y más susceptibles de ser “operados” por burocracias u otros actores “técnicos”.

Esto también se refuerza con la baja presencia de ingenieros, economistas y contadores¹.

Complementariamente registramos “méritos” adicionales. Estos datos están reflejados en la Tabla 2.

Tabla 2
Méritos adicionales (en porcentajes)

Posgrado	8,2
Familia	13,8

Fuente: elaboración propia en base a datos de Directorio Legislativo.

Tan sólo el 8,2 por ciento de los legisladores tiene un título de posgrado (especialización, maestría, doctorado). Este dato es coherente con la baja de formación de posgrado del país, y reafirma aquel desincentivo al control a partir de contar, por lo menos en lo formal, con controladores menos instruidos y capacitados que su controlado.

En función de lo expuesto hasta el momento, y tal como enseñan Jones et al. (2002), Jones (2008) y Rossi y Tommasi (2012), podríamos interpretar que el criterio de reclutamiento es partidario, y que no responde enteramente a un orden de mérito (académico). Por el contrario, se seleccionarían candidatas leales al partido (Jones, 2008). Esto se acentúa cuando analizamos la “familia” de los candidatos. Esta variable dicotómica toma el valor de 1 si el legislador posee algún familiar directo (padres, hijos, esposos) que participa o participó en política. La información registrada señala que casi el 14 por ciento de los legisladores de la muestra tiene algún familiar directo en política. A pesar de no ser un porcentaje tan elevado, el hecho de que 44 de 331 legisladores sean familiares directos de otros políticos (generalmente miembros de los poderes ejecutivos provinciales o municipales) funciona como un incentivo negativo al control. A su vez, 12 de esos 44 legisladores no tiene formación universitaria, y 27 son mujeres (la mayoría esposas del gobernador o intendente).

Lo que asumimos es que, por lo menos este 14 por ciento, no tiene mayores incentivos de controlar las acciones que podrían estar relacionadas

¹ Esta “deficiencia” podría estar subsanada por la presencia de un *staff* o asesores con una buena formación y entendimiento técnico. Esta es una dimensión que deliberadamente dejamos de lado debido a la dificultad de poder estudiarlo empíricamente.

con su familiar². Si sumamos los legisladores que tienen un familiar directo involucrado en política y los que no tienen título universitario (restando a esos 12 legisladores que no tienen título y sí tienen familiar directo en política), encontramos que 99 legisladores (el 30 por ciento de la muestra) no responden a un criterio de reclutamiento meritocrático.

El reclutamiento es mayoritariamente partidario, y en menor medida familiar. Esto genera candidatos con una intensa lealtad al partido (Jones, 2008) que rompen con el esquema *madisoniano* de control entre ramas de gobierno, reafirmando una integración partidaria en las comisiones. Así, como desarrollamos en otro escrito, los legisladores del partido de gobierno intentarán controlar y administrar el control (Bieda, 2013), buscando evitar que se fiscalice a “su” gobierno o a “su” familia.

Trayectoria

El 80 por ciento de los legisladores de la muestra tuvo algún puesto antes de ocupar estas comisiones de control. Mientras que el 20 por ciento restante “entraron” sin experiencia política previa (por lo menos en términos de cargos públicos o partidarios) al Congreso Nacional y a las comisiones de control. Respecto de los que tuvieron experiencia política previa, ocuparon —en promedio— casi dos puestos antes de ser legisladores (1,76). En este punto medimos puestos, sin importar el *tenure*. Como muestra la Tabla 3, el 32 por ciento de los legisladores que ocuparon algún cargo previo lo hizo a nivel provincial, el 21 por ciento combinó distintos niveles de gobierno, casi el 16 por ciento a nivel nacional y tan sólo el 10 por ciento a nivel municipal.

Tabla 3
Nivel de gobierno de la carrera previa (en porcentajes)

Provincial	32,1
Combinación	21,1
Nacional	15,7
Municipal	10,1

Fuente: elaboración propia en base a datos de Directorio Legislativo.

² Es importante recordar la importante enseñanza de Jones et al. (2002) y de Lodola y Almaraz (2013) respecto a la importancia de los poderes ejecutivos subnacionales en la política argentina.

Esto es coherente con lo que se sabe sobre las carreras políticas en Argentina, acerca de la construcción primordial en el nivel provincial de gobierno, coordinado por el gobernador o las figuras fuertes del partido en la provincia (Jones et al., 2002, Lodola, 2009; Rossi y Tommasi, 2012).

La Tabla 4 muestra el tipo de puesto político de entrada de aquellos legisladores que tuvieron algún puesto previo.

Tabla 4
Punto de entrada de la carrera política (en porcentajes)

Designado provincial	29
Electo municipal	25
Electo provincial	19
Electo nacional	13
Designado nacional	7
Designado municipal	7

Fuente: elaboración propia en base a datos de Directorio Legislativo.

El 29 por ciento de los legisladores estudiados entraron a la política a través de un puesto designado a nivel provincial (ministerios provinciales, secretarías provinciales, subsecretarías provinciales). En segundo lugar, el 25 por ciento comenzaron siendo electos a nivel municipal (intendente o concejal), y en tercer lugar un 19 por ciento fue electo a nivel provincial (mayoritariamente legisladores provinciales). Una vez más, la idea de carreras políticas construidas a nivel subnacional (preferentemente provincial) dependientes de líderes subnacionales.

En términos de control es relevante porque muchas de las comisiones especiales de seguimiento deben supervisar lo que sucede en las provincias (como por ejemplo la Comisión del Río Bermejo o la de Yacretá), o controlar el accionar del ejecutivo nacional —por lo general operado en función de lógicas partidarias definidas por los líderes provinciales—. En consecuencia, la dependencia con el poder provincial (partidario) resta autonomía y desincentiva el control.

La Tabla 5 nos permite analizar la extensión [*tenure*] de las carreras políticas en términos de los cargos políticos previos, por rama de gobierno y por nivel de gobierno.

Tabla 5

Tenure medio de la carrera política previa (en años)

<i>Tenure</i> total	8,08
<i>Tenure por rama de gobierno</i>	
<i>Tenure</i> rama legislativa	4,15
<i>Tenure</i> rama ejecutiva	3,9
<i>Tenure por nivel de gobierno</i>	
<i>Tenure</i> a nivel nacional	2,2
<i>Tenure</i> a nivel provincial	3,9
<i>Tenure</i> a nivel municipal	1,8

Fuente: elaboración propia en base a datos de Directorio Legislativo.

Las carreras políticas de estos legisladores revisten una extensión moderada: 8 años promedio. Estos años se reparten casi por la mitad entre la rama ejecutiva y la legislativa. En la rama legislativa el promedio es de 4,15 años, con una desviación estándar de 5,14. Y a su vez, como mencionamos anteriormente, son carreras que se desarrollaron prioritariamente a nivel provincial. Los datos enseñan legisladores con más experiencia en política local-provincial y sin una clara especialización en la rama legislativa. Si quitamos los valores extremos en *tenure* legislativo de 5 legisladores (que tenían más de 20 años de experiencia), el promedio cae casi hasta 3,5 años. Esto nos enseña actores sin una vasta experiencia previa en dicho poder, pero a cargo de tareas complejas que requieren un alto *expertise* (recordemos, adquirible en teoría principalmente a través del tiempo).

Ambición

Existe una serie de artículos importantes que analizan la ambición de los legisladores con modelos sofisticados (Herrick y Moore, 1993; Jones, 2008; Lodola, 2009; Rossi y Tommasi, 2012, entre otros). Debido a cierta limitación en la base de datos, aquí simplemente nos circunscribiremos a intentar describir ciertos patrones en las trayectorias políticas de estos legisladores luego de haber pasado por las comisiones de control.

Como muestra la Tabla 6, casi un 52 por ciento de los legisladores estudiados no continuaron con su carrera política. Esto es, se retiraron —y un pequeño número falleció—. El 48 por ciento restante tuvo algún puesto político posteriormente. Es importante aclarar que estos porcentajes son calculados en base a un número de casos de 285, debido a que al momento hay 46 legisladores que todavía están ejerciendo su cargo.

Tabla 6
Punto de salida en las carreras políticas (en porcentajes)

Con punto de salida	48,4
Sin punto de salida	51,6

Fuente: elaboración propia en base a datos de Directorio Legislativo.

En las tablas 7, 8, 9 y 10 presentamos la información respecto de los 136 legisladores que continuaron su carrera política.

Tabla 7
Punto de salida según nivel de gobierno (en porcentajes)

Nacional	64,0
Provincial	25,7
Municipal	10,3

Fuente: elaboración del autor.

Tabla 8
Punto de salida según rama de gobierno (en porcentajes)

Ejecutivo	43,7
Legislativo	56,3

Fuente: elaboración del autor.

Tabla 9
Punto de salida según forma de selección (en porcentajes)

Electo	35,3
Designado	34,6
Reelecto	30,1

Fuente: elaboración del autor.

Tabla 10
Punto de salida según puesto (en porcentajes)

Diputado nacional	25,7
Burócrata	15,8
Diputado provincial	9,9
Senador nacional	9,2
Intendente	7,2
Muere	6,6
Posición en el partido	3,9
Ministro provincial	3,3
Subsecretario nacional	3,3
Gobernador	2,6
Ministro nacional	2,6
Senador provincial	2,0
Secretario provincial	2,0
Secretario municipal	1,3
Secretario nacional	2,0
Subsecretario provincial	1,3
Concejal	0,7
Presidente	0,7

Fuente: elaboración del autor.

Esta información es la que usaremos para referir parcialmente a la ambición del legislador³. De los que tuvieron una carrera posterior, el 64 por ciento continuó en el nivel nacional, y el 36 por ciento “volvió” al nivel subnacional (26 por ciento al nivel provincial y 10 por ciento al municipal). A su vez, el 44 por ciento continuó su carrera en puestos ejecutivos y el 56 por ciento restante se mantuvo en la rama legislativa. Respecto al tipo de cargo, encontramos que el 30 por ciento fue reelecto. El 70 por ciento restante se dividió en partes iguales entre cargos electos y cargos designados. Si desagregamos toda esta información por el puesto que ocuparon posteriormente (Tabla 10), encontramos en primer lugar el de diputado nacional. Esto remite al porcentaje típico de reelectos en Argentina. Sin embargo, el dato más relevante es que el 16 por ciento continuó su carrera en algún puesto burocrático —generalmente relacionado con los sectores que controlaban—.

³ Los datos fueron recolectados en base a búsquedas en Internet, siguiendo un protocolo. Mas la información puede no ser completa.

A pesar de no poder inferir comportamiento presente en función de los cargos subsecuentes, la información sobre ambición política nos permitiría concluir —aunque sea parcialmente— la existencia de desincentivos al control. Un gran porcentaje de los legisladores continuó su carrera en cargos designados. Esta designación generalmente proviene del poder ejecutivo nacional o provincial, e implica desempeñar funciones en la misma administración a la que hubiere controlado. Esta relación endogámica desincentivaría el control. A su vez, un porcentaje significativo prosiguió en agencias burocráticas relacionadas con el sector que antes controlaban. En el mismo sentido, esta falta de autonomía y cercanía con el controlado resultaría a un desincentivo al control.

Al analizar los puestos posteriores, encontramos cierta relación cercana entre controlado y ex controlador: un importante porcentaje de “legisladores del control” pasando a las filas de la administración pública y el poder ejecutivo. Esto nos remite a lo que Borchert define como patrones de carrera *integrados circularmente* (Borchert, 2011: 131). En éstos, existe una organización central (en este caso el partido) que “distribuye” cargos y coordina la trama de las carreras políticas en función de determinadas necesidades políticas. En efecto, aparecen como carreras cambiantes, interrumpidas y “variadas”. Sin embargo, Borchert enseña que ese aparente desorden no es tal, y que está administrado centralmente.

Esta “integración circular” desincentivaría el control porque los legisladores no *performan* para el puesto, sino para el partido. Así, actuarían mandando señales a sus “coordinadores” (generalmente líderes partidarios provinciales) buscando ascender en sus carreras políticas, y no se concentrarían demasiado en desempeñar eficientemente su tarea (entre otras, el control) en tanto “*brochure*” de venta a sus *constituencias*. Estaríamos entonces en presencia de legisladores no muy incentivados a controlar, ya que el control “no paga” —incluso, en algunas situaciones resultaría más rentable no controlar, o *controlar el control* (Bieda, 2013)—.

Conclusión

El control resulta una institución central para el mantenimiento de la democracia, debido tiene la capacidad de sostener la división de poderes y contener cualquier corrimiento de las disposiciones legales. Sin embargo, en Argentina parecería ser una actividad “desconectada” y poco frecuente. En otras oportunidades (Bieda, 2013; Mustapic y Bieda, en prensa) argumentamos este “descontrol” en función de la baja permanencia de los legisladores en las comisiones de control y en la ordenación partidaria de las

mismas. Esto habilitaba que los legisladores no supieran muy bien qué hacer, y que el oficialismo *controlara el control*.

En esta ocasión indagamos en las carreras políticas de estos legisladores. Encontramos que un gran porcentaje de estos legisladores no posee un orden de mérito académico —en lo formal— que pudiera llevar a un control activo, y que otro porcentaje considerable parecería haber encontrado su entrada al Congreso de la mano de un familiar directo. A su vez, resultan carreras políticas de extensión moderada, produciendo legisladores sin mucha experiencia política en la rama legislativa y en el nivel nacional. Finalmente, muchos de los legisladores que prosiguieron su carrera lo hicieron en la rama ejecutiva y en las mismas agencias burocráticas que controlaron.

Así, encontramos que las características específicas de las carreras políticas de estos legisladores no incentivarían positivamente la activación del control: siguen primando lógicas partidarias y el bajo *expertise* legislativo. No creemos que una ordenación según el mérito y la experiencia sean condiciones suficientes para que haya control. Sin embargo, observando el comportamiento de legisladores en otros países como en Estados Unidos, encontramos que sí resultan importantes para encontrar un control activo ya que resultan fuentes de autonomía.

Para concluir, nos resulta importante poder continuar los estudios empíricos sobre los determinantes del control. Como mencionamos anteriormente, una propuesta podría ser indagar en los *staff* permanentes de las comisiones y en los asesores de los legisladores. Esto nos permitiría atender el entorno de los legisladores, y dar con quienes suelen llevar a cabo las tareas diarias de las comisiones.

Bibliografía

- Bieda, Tomás (2013). “El control parlamentario en Argentina”, Tesis de maestría, Universidad Torcuato Di Tella.
- Borchert, Jens (2011). “Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multilevel System”, en *Regional & Federal Studies*, Vol. 21, N° 2, mayo.
- Fiorina, Morris (1977). *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven, Yale University Press.
- Herrick, Rebekah y Michael Moore (1993). “Political Ambition’s Effect on Legislative Behavior: Schlesinger’s Typology Reconsider and Revised”, en *The Journal of Politics*, Vol. 55, N°3, agosto.
- Jones, Mark (2008). “The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina”, en Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002). "Amateur-Legislators-Professional Politicians: the Consequences of Party Centered Electoral Rules in a Federal System", en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3, julio.
- Krehbiel, Keith (1992). *Information and Legislative Organization*, Michigan, University of Michigan Press.
- Lodola, Germán (2009). "La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil", en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 194, julio-septiembre.
- Lodola, Germán y María Gabriela Almaraz (2013). "Reclutamiento político, patrones de carrera y ambiciones de gobernadores en Argentina y Brasil", ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Paraná.
- Mayhew, David (1974). *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- McCubbins, Mathew (1985). "The Legislative Design of Regulatory Structure", en *American Journal of Political Science*, Vol. 29, N° 4.
- McCubbins, Matthew y Thomas Schwartz (1984). "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms", en *American Journal of Political Science*, Vol. 28, N° 1, febrero.
- Micozzi, Juan Pablo (2009). "The Electoral Connection in Multi-Level Systems with Non-Static Ambition", Tesis doctoral, Rice University.
- Mustapic, Ana María y Mariana Llanos (2006). "Estudio introductorio", en Mustapic, Ana María y Mariana Llanos (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Politeia.
- Mustapic, Ana María y Tomás Bieda (en prensa). "¿Controla el Congreso argentino?", en *Supervisión legislativa del Poder Ejecutivo en América Latina*, CIDE, México D.F.
- Ogul, Morris y Bert Rockman (1990). "Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XV, N° 1, febrero.
- Rossi, Martín y Mariano Tommasi (2012). "Legislative Effort and Career Paths in the Argentine Congress", IDB Working Papers Series N° 378, IDB, Washington D.C.
- Scher, Seymour (1963). "Conditions for Legislative Control", en *The Journal of Politics*, Vol. 25, N° 3, agosto.
- Schlesinger, Joseph (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally & Co.
- Siavelis, Peter 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*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

Palabras clave

control parlamentario – permanencia – carreras políticas – poder legislativo
– burocracia

Keywords

legislative oversight – seniority – political careers – Legislative Branch
– bureaucracy

Abstract

Is there Legislative oversight in Argentina? This paper aims to explore the general conditions that might activate the legislative oversight of the Executive Branch and its bureaucracies. Therefore, the political career of 331 Legislators, who were part of 15 oversight committees between 2001 y 2013, was studied. The recruitment patters, the political path and their ambition were analyzed; and it was found that some particularities of their political career might work as a disincentive to the control task, due to their low expertise as politicians and their little autonomy.

Anexo

Comisiones de control estudiadas

Nombre de la comisión	Descripción	Composición
Seguimiento de los Emprendimientos Hidroeléctricos de Yacretá, Corpus, Garabí y Roncador	Supervisa las obras de las centrales hidroeléctricas	Entre 8 y 10 miembros de la Cámara de Diputados
Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia	Fiscaliza que el funcionamiento de los organismos de inteligencia se ajuste a la ley (Ley 25520)	14 miembros. Bicameral. 7 de la Cámara de Diputados y 7 de la Cámara de Senadores
Mixta Revisora de Cuentas	Supervisa todos los informes de la AGN. Analiza los informes de la AGN y decide qué hacer con ellos (Ley 923 y 24156)	12 miembros. Bicameral. 6 de la Cámara de Diputados y 6 de la Cámara de Senadores
Modernización del Funcionamiento Parlamentario	Dictamina procedimientos para lograr un parlamento ágil y eficiente, así como las formas de mejorar la relación e intercambio de información con otros parlamentos en distintos niveles dentro del país, y con otros países	10 miembros de la Cámara de Diputados
Seguimiento de Obras para el Aprovechamiento Integral del Río Bermejo	Sigue las obras del gobierno nacional en la totalidad del Río Bermejo	15 miembros de la Cámara de Diputados
Investigadora de los Atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA	Supervisa las causas judiciales que se iniciaron como consecuencia de los atentados terroristas perpetrados en Buenos Aires, colaborando con la resolución de estas causas y señalando responsabilidades	12 miembros. Bicameral. 6 de la Cámara de Diputados y 6 de la Cámara de Senadores
Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones	Constituye y ejerce la coordinación entre el Congreso Nacional y el poder ejecutivo Nacional, a los efectos del cumplimiento de la reforma del Estado y supervisión de la forma en la que se lleva a cabo (Ley 23696)	12 miembros. Bicameral. 6 de la Cámara de Diputados y 6 de la Cámara de Senadores
Seguimiento de las Facultades Delegadas al poder ejecutivo Nacional. Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario	Sigue las acciones y personas que ejercen funciones legislativas desde el poder ejecutivo (Ley 25561)	12 miembros de la Cámara de Diputados
Seguimiento del Tratamiento de las Negociaciones Agrícolas Internacionales en el marco de la Organización Mundial del Comercio	Supervisa las negociaciones agrícolas en la OMC, y se encarga de sugerir ajustes entre la ley nacional e internacional, velando siempre por la defensa de los intereses de la producción nacional	12 miembros de la Cámara de Diputados
Mixta de Control de las Operatorias relacionadas con el Lavado del Dinero del Narcotráfico	Estudia los distintos métodos que se emplean para llevar a cabo las operaciones de lavado y propone a las autoridades competentes los cursos de acción a adoptar para detectar, impedir y sancionar tales maniobras (Ley 24450)	4 miembros. Bicameral. 2 de la Cámara de Diputados y 2 de la Cámara de Senadores
Permanente de Trámite Legislativo (decretos de necesidad y urgencia)	Analiza y se pronuncia acerca de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes (Ley 26122)	14 miembros. Bicameral. 7 de la Cámara de Diputados y 7 de la Cámara de Senadores
Bicameral de Conmemoración de los Bicentenarios de la Revolución de Mayo y de la Declaración de la Independencia	Supervisa la planificación, gestión y ejecución de todas las actividades que se determinen en el ámbito del Congreso Nacional para la conmemoración de estas dos fechas patrias, así como la coordinación con el poder ejecutivo Nacional y provinciales	12 miembros. Bicameral. 6 de la Cámara de Diputados y 6 de la Cámara de Senadores
Seguimiento y Coordinación para la Confección del Digesto Jurídico	Sigue las tareas que desarrolle la Comisión de Juristas, debiéndose informar regularmente de los progresos en la elaboración del proyecto (Ley 24967)	8 miembros. Bicameral. 4 de la Cámara de Diputados y 4 de la Cámara de Senadores
Especial de Análisis, Evaluación e Investigación de la Violencia en el Fútbol	Detecta los distintos factores que originan y promueven la violencia en el fútbol, así como investiga los aspectos institucionales y económicos relacionados con este deporte	11 miembros de la Cámara de Diputados
Investigadora de Presuntas Irregularidades en las Declaraciones Juradas de la Venta al Exterior (DJVE) de Productos Agropecuarios	Investiga presuntas maniobras irregulares relacionadas con presentaciones anticipadas de DJVE de productos agropecuarios sin que se haya acreditado la tenencia y/o adquisición de dicha mercadería (Ley 26397)	12 miembros. Bicameral. 6 de la Cámara de Diputados y 6 de la Cámara de Senadores

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación y Honorable Senado de la Nación Argentina.