

APROXIMACIONES AL ESTUDIO DEL CONGRESO NACIONAL ARGENTINO. CONTRASTES, CONVERGENCIAS Y AGENDAS DE INVESTIGACIÓN

DIFFERENT APPROACHES TO THE STUDY OF
ARGENTINE NATIONAL CONGRESS. CONTRASTS,
CONVERGENCES AND RESEARCH AGENDAS

VICTORIA ORTÍZ DE ROZAS ·

Victoria Ortíz de Rozas es becaria post-doctoral del CONICET con sede en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)

Charcas 5028, PB 1°, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

E-mail: victoriaderozas@gmail.com

Resumen

El artículo revisa un conjunto de investigaciones sobre el Congreso Nacional argentino y sus integrantes, identificando perspectivas que incidieron en la agenda académica y áreas de vacancia. Se abordan los trabajos realizados por la ciencia política, interesada en el funcionamiento institucional del Congreso y en las carreras políticas de los legisladores. Luego se describen las investigaciones provenientes de la sociología política, focalizada en las variables sociales que inciden en el acceso de los legisladores al poder. Se señalan contrastes entre ambas perspectivas, argumentando que es posible establecer convergencias en términos de los referentes empíricos estudiados; obteniendo un cuadro más completo sobre las características de los legisladores nacionales y su reclutamiento. Teniendo en cuenta trabajos realizados en otros países, desde la antropología política y/o con métodos etnográficos, se propone una agenda de investigación que permitiría tener una visión más amplia sobre el rol de los legisladores y del Congreso como institución representativa.

Abstract

The aim of the article is to analyse the researches which have the National Congress and their members in Argentina as an object of study, identifying perspectives and lines of research that have influenced the academic national agenda, and indicating vacancy areas. The article considers the researches coming from political science, interested in the institutional functioning of Congress as well as in legislators' political careers. Then, the article studies researches from the political sociology field, focused in the social variables that influence in the access of the legislators to power. There are contrasts among both perspectives, but it is argued that it is possible to establish empirical convergences; obtaining a more complete picture on national legislators and their recruitment. Taking into account researches in other countries, in the field of political anthropology, the article proposes a research agenda, with the aim of obtaining a wider vision on the role of legislators and Congress as a representative institution.

El Congreso Argentino tiene cada vez mayor visibilidad en la escena pública. Un ejemplo ilustrativo de ello fue el interés que concitó en 2008 la votación por la resolución n° 125 de retenciones propuestas por el gobierno nacional, en el denominado «conflicto del campo», finalmente rechazado por el Congreso. El cambio de signo político abierto por el acceso de Mauricio Macri a la presidencia, pasando de un gobierno con mayoría legislativa a otro que no cuenta con quórum propio en ninguna de las dos Cámaras, ha puesto en el centro de la escena la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo; así como las lógicas de votación de los legisladores –su pertenencia partidaria, procedencia social y relación con el gobernador de la provincia representada–¹.

El protagonismo del Poder Ejecutivo, en un país con rasgos presidencialistas; junto con la menor valoración de los cargos legislativos –vistos por gran parte de los dirigentes políticos como un «lugar de paso» para luego ocupar cargos ejecutivos en diferentes niveles de gobierno–; se corresponde con la ausencia, en términos relativos, de una fuerte tradición de estudios sobre el poder legislativo nacional.

El objetivo del presente artículo es indagar sobre las investigaciones que tienen como objeto al Congreso Nacional y sus integrantes en Argentina, teniendo en cuenta el marco más amplio en que se inscriben estos trabajos –las investigaciones realizadas en otros países–. De este modo, se identifican perspectivas y líneas de investigación que han incidido en la agenda académica en Argentina y, al mismo tiempo, se señalan áreas de vacancia.

La ciencia política, con mayor tradición en los estudios legislativos, se ha centrado en el funcionamiento institucional del Congreso y la dinámica política en su interior, así como en las carreras políticas de los legisladores, los mecanismos partidarios de reclutamiento y su desempeño legislativo. La sociología política se ha focalizado fundamentalmente en el origen social de los legisladores y otras variables sociales –profesión, lazos familiares, vínculos con organizaciones sociales y corporaciones– que inciden en su acceso al poder político; teniendo en cuenta

¹ Ello ha sido especialmente visible en la votación por la derogación de las leyes Cerrojo y de Pago Soberano, en marzo de 2016, que habilitó el pago de deuda a los «fondos buitres», lo cual supuso un triunfo para el oficialismo nacional; así como en la declaración de la emergencia ocupacional, en abril del mismo año, que implicó una derrota del oficialismo en el Senado; para mencionar dos ejemplos de votaciones resonantes donde se visibilizaron distintas formas de alineamiento político.

también los aspectos propiamente políticos de sus trayectorias, como la militancia partidaria y la ocupación de cargos políticos.

Además de señalar ciertos contrastes entre estas distintas perspectivas teórico-metodológicas, el artículo argumenta que es posible establecer ciertas convergencias y complementariedades en los referentes empíricos estudiados; lo que permite obtener un cuadro más completo sobre las características de los legisladores nacionales, su reclutamiento y actividad, y el funcionamiento del Congreso. Se señalan asimismo ciertas vacancias en la literatura argentina, sobre todo en cuanto a la actividad cotidiana de los legisladores nacionales, cuyo estudio permitiría tener una visión más amplia sobre el rol de los legisladores y del Congreso como institución representativa.

El artículo comienza con un recorrido por los trabajos de la ciencia política, teniendo en cuenta investigaciones realizadas en otros países dentro de una misma perspectiva teórico-metodológica. Luego se consideran las investigaciones realizadas desde la sociología política y perspectivas afines, también considerando algunos trabajos realizados en América Latina. Finalmente se presentan las conclusiones sobre el estado de los estudios legislativos en Argentina y una posible nueva agenda de investigación.

LOS ESTUDIOS EN CIENCIA POLÍTICA

La ciencia política ha abordado aspectos relativos a la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. Se ha considerado a las legislaturas nacionales latinoamericanas como reactivas, con el rol de vetar o modificar las iniciativas del Ejecutivo; sin un papel relevante como generadores de políticas públicas (Morgenstern y Nacif, 2002). Igualmente, aun mostrando el rol preponderante del presidente en el control de la agenda legislativa, se ha logrado relativizar la visión clásica de los poderes legislativos como débiles (O'Donnell, 1994). Los trabajos sobre Argentina (Mustapic, 2000, 2002; Alemán y Calvo, 2010, Saiegh, 2010, 2011; Bonvecchi y Zelaznik, 2011, Calvo, 2013, Moscoso, 2015) muestran un panorama complejo en cuanto al papel del Congreso Nacional y sus relaciones con el ejecutivo.

Mustapic (2000, 2002) estudia los factores que inciden en la disciplina de los legisladores oficialistas, en el período 1983-1995, abarcando dos gobiernos, los de Raúl Alfonsín y Carlos Menem, ninguno con mayoría absoluta en el Parlamento. Señala que los legisladores oficialistas tienen cierto margen de autonomía, la sub-

ordinación al presidente por parte de los partidos de gobierno no está garantizada; lo cual explica los vetos y los decretos de necesidad y urgencia (DNU). Igualmente, existen factores que favorecen la disciplina partidaria, como la competencia bipartidista y la capacidad de distribuir incentivos selectivos y colectivos en el Congreso, como la designación de líderes de bloque, presidentes de comisión²; a través de los cuales los partidos de gobierno pueden contener las divisiones internas, compatibilizando las preferencias de los legisladores con la agenda presidencial.

Se ha cuestionado la evaluación del grado de control del Ejecutivo sobre la agenda legislativa a partir de la tasa de sanción de los proyectos propuestos por aquel –el éxito legislativo–. Teniendo en cuenta otro indicador, el origen de la legislación aprobada, se ha mostrado que en determinados contextos los poderes legislativos son promotores de legislación (García Montero, 2007, 2009). En Argentina, la participación del Poder Legislativo sobre la legislación total aprobada –la proporción de leyes con origen en el Congreso– es más alta que la de muchos países de América Latina (García Montero, 2007). Calvo (2013) observa que la mayor parte de la legislación sancionada por el Congreso Argentino fue propuesta por los legisladores.

Se ha cuestionado así la visión de los parlamentos latinoamericanos como reactivos: si bien los presidentes latinoamericanos presentan altas «tasas de éxito legislativo», mayores que la de los legisladores, ello no muestra que no deban negociar la aprobación de sus propuestas con el Congreso, ni que exista una relación de subordinación (Santos, Pérez-Liñán y García Montero, 2014). Se ha observado que una escasa proporción –menos de la mitad de los presidentes latinoamericanos estudiados– logra una participación mayoritaria del ejecutivo en la sanción de leyes (Santos *et al*, 2014: 514).

Bonvecchi y Zelaznik (2011) elaboran indicadores para dar cuenta del éxito presidencial en el contenido de la legislación en Argentina, considerando si sus iniciativas fueron aprobadas en su versión original o con modificaciones. Teniendo en cuenta las iniciativas finalmente sancionadas entre 1999 y 2007, observan que los presidentes tienen gran capacidad de incidir en el contenido de sus iniciativas,

² En otros trabajos se ha estudiado el rol del Presidente de la Cámara, así como el de los presidentes de los bloques parlamentarios (Jones, 2001) y de las comisiones, cuya presidencia –a la cual se accede en gran parte por el vínculo con los líderes partidarios– y no por la antigüedad como legislador, como en Estados Unidos, es una posición valorada entre los diputados nacionales, debido a los recursos extra en términos de personal a cargo y poder político (Jones *et al*, 2002).

independientemente de su popularidad, la dimensión de su coalición legislativa y el período de «luna de miel» con el electorado.

Al contrario, Calvo (2013) considera los mecanismos por los que el Congreso procesa y modifica la legislación propuesta por el Ejecutivo –como la introducción de enmiendas–, cuestionando las imágenes prevalecientes en la academia y en la opinión pública sobre la debilidad del cuerpo legislativo. Observa que la Cámara de Diputados ha sido relativamente hostil a las iniciativas del Poder Ejecutivo, en tanto gran parte de los proyectos han sido rechazados o enmendados. Muestra a su vez cómo gran parte del trabajo legislativo se realiza fuera del plenario de las Cámaras, y tiene lugar en las comisiones, en las reuniones de los bloques partidarios y de las autoridades de bloque; que son instancias de control de agenda previas al plenario.

Otra línea de estudios ha abordado el funcionamiento del Congreso, a partir de las carreras políticas y el reclutamiento de sus integrantes.

Se ha llamado la atención sobre los límites a la profesionalización legislativa, es decir, a la obtención de *expertise* en asuntos parlamentarios. Uno de los factores que ha limitado la profesionalización legislativa ha sido el incremento, a lo largo de los años, de las comisiones parlamentarias (Mustapic, 2000; Molinelli, Palanza y Sin, 1999; Jones *et al.*, 2002; Calvo, 2013), que responde principalmente a razones políticas como la necesidad de distribuir las presidencias en un congreso con más bloques partidarios (Calvo, 2013).

El trabajo de Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2002) ha sido muy influyente, a partir de su caracterización de los legisladores argentinos como «legisladores amateurs» y «políticos profesionales». Se trata de políticos que viven de la política, ocupando diversos cargos en distintos niveles y cuya actividad está orientada hacia el partido de pertenencia –especialmente hacia los líderes partidarios– y no hacia los electores. Sus bajas tasas de reelección y el gran número de comisiones en las que participan constituyen la evidencia de su limitada especialización como legisladores.

La principal explicación reside en el sistema electoral de representación proporcional de lista cerrada y las reglas internas para la selección de candidatos a cargos electivos, que otorgan poderes discrecionales al gobernador provincial o a líderes provinciales. En tanto el destino político de los mismos depende de una buena relación con los líderes partidarios locales y no de la relación con los votantes, ello desestimula el desarrollo de una *expertise* legislativa. La lógica de integración de comisiones no aparece, según los autores, relacionada con los intereses de sus electorados y el objetivo de satisfacer sus preferencias particularistas; sino que

responde al objetivo de obtener beneficios y recursos adicionales, así como una buena relación con el líder partidario local.

Bonvecchi y Schijman (2005) cuestionan las afirmaciones de Jones (2002) sobre los legisladores argentinos. Explican que la cantidad de comisiones no muestra necesariamente su grado de especialización, en tanto los legisladores no dedican su tiempo homogéneamente a todas las comisiones que integran. Asimismo, advierten que la relación positiva encontrada entre antecedentes profesionales y comisión —que los autores descartan por no combinarse con antigüedad ni con limitación en el número de comisiones que integran— no debería ser subestimado, ya que ello sugiere cierta especialización legislativa.

Caminotti, Rotman y Varetto (2011) también matizan las observaciones de Jones (2002) sobre la escasa especialización legislativa de los legisladores argentinos, introduciendo la variable de género. A partir del estudio de los perfiles de carrera política en la provincia de Buenos Aires desde 1983, observan que las mujeres son más profesionales que sus colegas masculinos y tienen mayores incentivos para especializarse en la labor legislativa. Dentro de la ciencia política argentina, el interés por la composición social de las elites legislativas es escaso, por lo que resultan valiosas las observaciones de los autores en cuando al crecimiento de la inclusión femenina tanto en el Congreso de la Nación como en la legislatura provincial, promovida por la ley de cuotas. Ello sin embargo coexiste con «techos de cristal» que dificultan el acceso de mujeres a puestos más valorados políticamente, como los cargos ejecutivos en el nivel provincial y municipal.

El desinterés por las variables sociales puede entenderse dentro de una perspectiva dominante en la ciencia política, que entiende que las carreras políticas de los legisladores —y su comportamiento legislativo— se explican principalmente por factores institucionales como las reglas electorales que regulan el acceso a las candidaturas, tales como las listas cerradas y abiertas (Carey y Shugart 1995) y variables relativas a la organización partidaria, como los modelos de selección de candidatos, centrados en los líderes partidarios o en las bases (Hazan y Rahat, 2009; Siavelis y Morgenstern, 2008). Se trata de variables internas del sistema político, que crea determinadas estructuras de oportunidades para el desarrollo de las carreras políticas y distintos tipos de «ambición» por parte de los políticos (Schlesinger, 1966), las cuales determinan su comportamiento en el recinto legislativo.

Desde esta perspectiva, se han analizado las carreras de los legisladores provinciales. Lodola (2009) muestra que sus carreras son discontinuas y estáticas —conservan

su banca por poco tiempo y tampoco acceden a cargos de mayor jerarquía—; como consecuencia de reglas electorales y partidarias que determinan el control que los líderes de los partidos sobre el futuro de las carreras de sus miembros. Ello en contraste con Brasil, donde se observan carreras políticas continuas y dinámicas, producto de un sistema electoral de representación proporcional de lista abierta y las normas de selección de candidatos promueven el individualismo electoral y debilitan el poder de las organizaciones partidarias sobre las carreras de los políticos profesionales.

Un planteo similar se ha realizado en cuanto a América Latina en general: en contextos de partidos heterogéneos y débiles, con voto electoral personalizado y sistemas de separación de poderes, el diputado busca su reelección aumentando su actividad en el proceso de políticas públicas a través de las comisiones. Por el contrario, cuando la media de permanencia en el Congreso es baja, el sistema de regulación y avance de carrera (Epstein *et al*, 1997) tendrá carácter centralizado en el partido (Martínez Rosón, 2008).

Las características de las carreras políticas de los legisladores inciden en el modo en que abordan el trabajo legislativo y, al mismo tiempo, éste condiciona su futuro político. Miquel y Snyder (2006) reconstruyen y miden la efectividad legislativa de los legisladores norteamericanos —medida por el trabajo de comisión, la participación en los debates parlamentarios, el conocimiento general y la *expertise* en temas específicos, el respeto de los pares, la aptitud para el trabajo legislativo en general, entre otros indicadores—; que aparece relacionada con el éxito electoral y con la probabilidad de acceder a un cargo más alto.

En Argentina, Rossi y Tommasi (2012) relacionan el «esfuerzo legislativo» invertido por los legisladores nacionales —asistencia a sesiones y a las comisiones, leyes introducidas y ratificadas—, con el éxito político dentro del Congreso —reelección, convertirse en presidente o vicepresidente de la Cámara, presidente de un comité—, y afuera del Congreso —acceso a posiciones políticas más altas como presidente o vicepresidente, gobernador, senador nacional, ministro nacional o provincial—.

Observan que un mayor esfuerzo legislativo aumenta las posibilidades de reelección y de alcanzar posiciones de liderazgo en la Cámara; y al mismo tiempo está negativamente relacionado con el acceso a mejores posiciones políticas fuera de ella. Lo último es coherente con la presencia de varios caminos de carrera alternativos para los políticos argentinos. El hecho de que los legisladores que «trabajan más duro» tienden a ser más reelegidos, supone la existencia de un pequeño cuadro

de «legisladores profesionales», responsables de interacción con el Ejecutivo en los asuntos más importantes como el presupuesto. Ello permite que los partidos nacionales mayoritarios logren trabajar como cárteles legislativos –tener influencia en el comportamiento de los legisladores–, a pesar de las debilidades relativas de Congreso argentino y de un patrón de carreras políticas centrado en las provincias (Jones y Hwang, 2005).

Otros estudios sobre elites políticas latinoamericanas comparten la misma preocupación por el funcionamiento del Congreso en contextos de altos porcentajes de renovación de sus integrantes. Martínez Rosón (2008) señala que a pesar de que la media de permanencia en los Parlamentos latinoamericanos sea reducida, hay un grupo con una trayectoria más larga, que puede estar cumpliendo una importante función en la Cámara. La autora se enmarca en un proyecto más amplio, el «Proyecto sobre Élités Latinoamericanas Parlamentarias» (PELA), que estudia las trayectorias políticas de los diputados de la región y, sobre todo, sus valores, creencias y actitudes –y las relaciones causales de éstos con sus comportamientos (Alcántara Sáez, 2008)– como factores claves de la consolidación y calidad de las democracias en la región; en el marco de un interés general por el análisis de los políticos como actores fundamentales de un sistema político (García Díez y Mateos Díaz, 2006).

En dicho proyecto se abordan aspectos relativos a variables sociopolíticas y sociodemográficas: género, edad, estudios, religión, experiencia legislativa, experiencia política de representación, familiares políticos, ideología, remuneración insuficiente, mejora económica, número de legislaturas (Martínez Rosón, 2008). A partir de los datos empíricos obtenidos sobre las elites parlamentarias en distintos países, es posible realizar estudios en distintos niveles de análisis: individual, de partido, de país y de la región latinoamericana tomada como unidad (García Díez y Mateos Díaz, 2006). Una de las principales preocupaciones es relativa a la calidad de las carreras parlamentarias, intrínsecamente vinculada con la de la calidad de la democracia.

Utilizando los datos del proyecto mencionado, se han abordado fenómenos como el de la profesionalización de las elites parlamentarias, como lo hace Cabezas Rincón (2012), para los casos de Bolivia, Colombia y Perú, entre 1997 y 2010. Para medir el grado de profesionalización en el ámbito legislativo, toma en cuenta las características propias del diputado, como su experiencia política y nivel de especialización legislativa; más que las condiciones en las que desempeña su actividad,

explica. Establece comparaciones entre países, observando en todos los casos un nivel de profesionalización medio, así como el ingreso de perfiles políticos nuevos, menos relacionados a los partidos y con menor experiencia legislativa y electoral.

Los estudios sobre carreras políticas en Argentina y en otros países de América Latina, muestran ciertas especificidades sobre los legisladores. A diferencia de países como Estados Unidos, donde las trayectorias políticas terminan en el nivel nacional y donde la permanencia en los cargos legislativos constituye un valor; se observan idas y vueltas entre los diferentes niveles de gobierno –local, provincial y nacional– y los cargos ejecutivos son los más valorados (Samuels, 2003; Botero, 2008; Lodola, 2009).

Las carreras políticas en Argentina están centradas en las provincias (Jones *et al*, 2002; Jones, 2008; Micozzi, 2009, 2014; Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2012), ya que para su acceso al Congreso dependen de la nominación de los líderes partidarios en este nivel. Por ello, las carreras de los legisladores argentinos son cortas y la mayor parte de ellos sólo ocupen su cargo durante un mandato (Molinelli, Palanza y Sin, 1999; Jones *et al*, 2002). El diputado medio sólo pasa un periodo en su cargo (Jones *et al*, 2002: 658). La brevedad de las carreras no se explica por la decisión de los votantes, sino por la decisión de quien arma las listas partidarias para el Congreso de no re-nominar a quienes ocupan el cargo de diputado (Rossi y Tommasi, 2012).

Asimismo, existe una alta valoración de los cargos en el nivel subnacional, fundamentalmente los cargos ejecutivos. A partir del estudio de los cargos ocupados luego de la banca de diputado nacional realizado por Jones (2008), se advierte que un 35% de los mismos ocupa cargos en el nivel subnacional, tanto cargos ejecutivos como legislativos, en el nivel provincial y municipal (Jones, 2008: 68-69). En su estudio sobre los legisladores provinciales, Lodola (2009: 277) observa la «superioridad jerárquica de los intendencias en la estructura subnacional de ambiciones políticas en Argentina».

Ello se explica en parte por las características de los países federales o los sistemas políticos multinivel como el argentino, como también sucede en los sistemas políticos altamente regionalizados. Se observan estructuras de oportunidad institucionales con mayor número de posiciones políticas disponibles y, a su vez, la posibilidad de arenas separadas para desarrollar las carreras políticas en diferentes niveles de gobierno, con diferentes lógicas de competición (Borchert, 2010).

Borchert (2010) estudia los patrones de carreras políticas en sistemas políticos federales o altamente regionalizados, abordando los casos de Estados Unidos,

Alemania y Brasil. El análisis se basa en el atractivo y en la accesibilidad de los diferentes cargos, que son los que moldean el comportamiento de los políticos de carrera. El atractivo de los cargos ejecutivos es menor en el caso de Estados Unidos, donde los políticos profesionales son legisladores profesionales. El lugar del nivel local varía en las trayectorias de los políticos. En Brasil sirve tanto como punto de entrada al nivel legislativo nacional, como también constituye una opción permanente, mientras en Alemania oficia más de trampolín para otro nivel.

El tipo de cargo al que aspiran los legisladores incide en el tipo de legislación propuesta, lo cual es visible entre quienes aspiran a ocupar un cargo en el nivel subnacional. En Brasil, donde gran parte de los diputados aspiran a ocupar posiciones ejecutivas subnacionales, proponen enmiendas presupuestarias para redirigir recursos hacia sus distritos (Samuels, 2003; Ames, 2001). Desde la antropología política, Bezerra (1999) ha considerado la aprobación de enmiendas presupuestarias por parte de los legisladores nacionales, como una de las principales formas de construir y fortalecer sus relaciones con sus «bases electorales» en el territorio. Para el caso uruguayo, se han estudiado los patrones de carrera de los diputados nacionales (Altman y Chasqueti, 2005) y cómo los que tienen ambición subnacional tienden a proponer proyectos con orientación local, sobre todo si pertenecen a estados periféricos (Chasqueti y Micozzi, 2014).

En Argentina, Micozzi (2009, 2014) analiza los proyectos de ley y los proyectos de resolución y declaración presentados por los diputados nacionales entre 1983 y 2007; mostrando que quienes esperan seguir sus carreras en el nivel subnacional –un tipo particular ambición progresiva (Schlesinger, 1966) según el autor– tienden a presentar proyectos que sirven como señales a sus distritos electorales locales. Quienes ocuparon cargos ejecutivos locales o tienen estos cargos como ambición futura –un 30% de los diputados estudiados (Micozzi, 2014: 5)– son los que muestran una mayor proporción de presentación de proyectos con esas características.

Micozzi (2014) ilumina así un aspecto no muy estudiado por la literatura argentina, mayormente interesada en la relación de los legisladores con el partido que integran como principales o exclusivos determinantes del comportamiento legislativo. Las características del sistema legislativo en Argentina permiten dar lugar a cierta personalización de la actividad legislativa, sobre todo a partir de la existencia de un tipo de legislación que puede ser propuesta por los legisladores: las declaraciones, resoluciones y comunicaciones, las cuales si bien no implican el desembolso automático de fondos, implican tomas de posición sobre temas

considerados por los legisladores. Son estos tipos de proyectos, los que tienen un contenido territorial –municipal o provincial–, comparado con los proyectos de ley y son susceptibles de ser utilizados estratégicamente con el objetivo de crear un capital político individual en el nivel territorial (Micozzi, 2014).

Bonvecchi y Mustapic (2011) clasifican los proyectos como locales o sectoriales cuando están orientados a «satisfacer intereses de gobiernos o actores económicos o sociales de niveles provinciales o municipales» (Bonvecchi y Mustapic, 2011: 312). A partir del análisis de los proyectos de ley sancionados entre 1999 y 2007, muestran que la mayor parte de los proyectos presentados son de ese tipo, evidenciando la relevancia de la relación de los legisladores con sus distritos, en el marco de carreras políticas orientadas al nivel provincial. En tanto estos proyectos coexisten con los presentados por el Ejecutivo, mayormente orientados a temas de nivel nacional, se generan dos agendas legislativas generalmente no competitivas e incluso complementarias, lo cual constituye el «secreto del éxito» del presidencialismo argentino. En ocasiones, han surgido conflictos entre ambas agendas que han derivado en el rechazo de proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo o en reformas para compatibilizar ambas agendas (Bonvecchi y Mustapic, 2011).

La relación de los legisladores con sus distritos constituye una dimensión de análisis en la que no se ha profundizado lo suficiente en la literatura argentina, a pesar de que existe consenso en la presencia de un patrón de carreras políticas centradas en las provincias. En otros países, este aspecto de la actividad de los legisladores ha sido fundamentalmente abordado por métodos etnográficos o por la disciplina antropológica directamente.

Proveniente de la ciencia política, Fenno (2013) recurre a la etnografía para abordar la relación compleja entre los miembros de Congreso y su base electoral en sus distritos, estudiando las «prácticas representativas» de los legisladores «afuera» del Congreso –más allá del acto de votar en el recinto– que reconstruye a partir de la observación de la actividad en sus territorios políticos, donde éstos entran en contacto con sus bases electorales. Cuando no están en Washington, los miembros del Parlamento americano están ocupados ayudando o construyendo el apoyo y confianza de sus bases electorales en sus distritos. Fenno explica que si bien el voto de un legislador es en parte una actividad representacional, no es suficiente como indicador de las conexiones afuera del Congreso; no son un sustituto válido para la investigación directa del trabajo de identificar problemas y establecer relaciones de negociación con las bases electorales; diversas a lo largo del país.

Abélès (1989), desde la antropología política, estudia el trabajo cotidiano de la Asamblea Nacional en Francia, a través de la actividad de sus miembros. Explica que el «localismo» es un recurso esencial en llegada de los diputados nacionales al poder, por lo que, una vez en el cargo, el «terreno» comanda sus comportamientos. A partir de la observación de su actividad cotidiana, el autor concluye que su tarea de diputado es doble: deben defender los intereses de la colectividad que representan y promover tanto como puedan su circunscripción. La entrada en la Asamblea Nacional no hace más que reforzar las exigencias de lo local y el trabajo parlamentario no es más que un aspecto de la vida del diputado. Más aún, explica que, para estudiarlos a ellos –y no a la Asamblea–, haría falta seguirlos en su circunscripción.

Se trata de aspectos que no corresponden necesariamente con las atribuciones formales de los legisladores, pero que igualmente inciden en su comportamiento legislativo y, por ende, en el funcionamiento del Congreso. En Argentina, se observa una vacancia en este tipo de estudios.

Los trabajos de la ciencia política han permitido conocer ciertas especificidades de las carreras políticas de los legisladores nacionales y del funcionamiento del Congreso, a partir del conocimiento de los incentivos y condicionamientos políticos e institucionales que sus miembros tienen en su actividad legislativa. Con un sesgo propio de la disciplina, el análisis se ha centrado en dimensiones propias del sistema político, como las normas y mecanismos partidarios y electorales, sin interés por las dimensiones sociales de las carreras de los legisladores, aspecto que sí ha recibido interés por parte de la sociología política.

En los últimos años, desde la sociología se ha incrementado el interés por las características de las elites políticas, expandiéndose el terreno de esta subdisciplina. Ello ha favorecido el interés y el conocimiento de las características sociales y las pertenencias asociativas de los legisladores nacionales y de ese modo, de las lógicas de acceso a una institución como el Congreso.

LOS ESTUDIOS EN SOCIOLOGÍA POLÍTICA

La sociología política desplaza el centro de análisis desde las instituciones y partidos hacia quienes las integran, considerando sus trayectorias políticas y sociales, con el objetivo de comprender las lógicas de acceso al poder político. Ello supone tener en cuenta, además de las dimensiones propiamente políticas –los cargos ocupados, la actividad partidaria–, las variables sociales –perfil socio-ocupacional,

edad, género, educación, lugar de nacimiento, parentesco con políticos— que inciden en las trayectorias políticas.

Un interrogante clásico de la sociología política remite a la forma en la que los cambios en la estructura social se reflejan en la composición de las elites políticas, comparando la distribución de la población en grupos sociales con la de la elite política. Sobre los diputados en Francia, Gaxie (1980) realiza un análisis de correspondencia entre las propiedades sociales de los diputados y las de la población general, mostrando cómo los miembros de las clases superiores están sobre-representadas en el Parlamento y los de las clases medias y populares están sub-representadas. Un análisis diferenciado según el partido muestra, además, como cada uno privilegia el acceso de fracciones diferentes de las clases superiores.

Los primeros pensadores de las elites políticas (Pareto, 1979; Wright Mills, 2005; Mosca, 2006) se interesan por la forma en que los procesos de democratización social y política, así como las transformaciones socioeconómicas de las sociedades modernas, impactaron en la composición de las elites políticas. En Argentina, De Imaz (1964) y Cantón (1964) se harán eco de estas preocupaciones sobre las elites políticas, siendo Cantón (1964) quien estudió específicamente a los miembros del Poder Legislativo.

Al estudiar los integrantes del Parlamento en los años 1889, 1916 y 1946, el propósito de Cantón es «documentar si el proceso de cambio por el que atravesó el país en ese lapso histórico —creciente urbanización y alfabetización, desarrollo industrial— aparecía reflejado o no, y cómo, en las características de un sector de dirigentes» (Cantón, 1964: 1). La elección del período de estudio permite considerar, a su vez, el impacto del acceso de nuevas fuerzas políticas al poder, como el peronismo y el radicalismo. El autor estudia a los diputados y a los senadores, considerando variables sociales y políticas: el nivel educativo, la ocupación, el origen étnico, la edad, el origen social —a través del nivel ocupacional y educativo y los cargos electivos ocupados por los padres de los parlamentarios— y el partido político de pertenencia, lo cual le permite asimismo, a partir de los rasgos de las elites, caracterizar a los partidos políticos.

Entre otras observaciones, el autor señala que la expansión de las oportunidades educativas en la sociedad argentina no se refleja en el nivel educativo de los parlamentarios, sino que cuanto menores eran las oportunidades, el nivel educativo era mayor, el reclutamiento se realizaba entre los miembros medios de la sociedad. Con respecto al perfil socio-ocupacional, se observa un espectro ocupacional más

heterogéneo recién en 1946, cuando también se observan menos parlamentarios provenientes de los estratos superiores.

Los estudios pioneros sobre elites políticas en Argentina dan pistas sobre las razones del desinterés por los integrantes del poder legislativo nacional. De Imaz (1964), que indagó sobre las características sociales de los elencos dirigentes en Argentina entre 1936 y 1961, excluyó a los legisladores nacionales. Su argumento era que Argentina es un país presidencialista, no parlamentario, siendo el Poder Ejecutivo la principal fuente de las grandes decisiones, no así el legislativo. A pesar de reconocer la importancia del Poder Ejecutivo en Argentina, Cantón (1964) sí estudió a los parlamentarios, en tanto su objetivo no era indagar sobre los principales factores de poder, sino poner en relación las características de la sociedad argentina con la de su elite –la elite legislativa contaba con la ventaja metodológica de ser fácilmente localizable e identificable–.

Las elites legislativas y las elites políticas en general volverán a ser objeto de indagación de la sociología argentina en el siglo XXI. Se buscará producir conocimiento sobre los espacios sociales de proveniencia, reconstruyendo las relaciones y los recursos que acumulan para acceder al poder político. Se considerará cómo la pertenencia social de origen, la inserción en el mundo del trabajo, la formación educativa y la participación en organizaciones sociales y grupos de interés, se transforman en recursos para construir una carrera política y acceder a determinados cargos. Ello no excluye el estudio de la trayectoria política –militancia partidaria y ocupación de cargos políticos–, cuyo abordaje se complejiza incorporando variables sociales.

Se encuentran trabajos que se interesan por las elites legislativas nacionales (Ferrari, 2008; Canelo, 2011; Rodrigo, 2014; Levita, 2015) y subnacionales (Aelo; 2002, 2004; Ortíz de Rozas; 2012a; Landau, 2015; Mellado, 2015), así como los que abordan otros tipos de elites políticas (Heredia, 2004, 2012; Ferrari, 2008, 2011; Mellado, 2011; Morresi y Vommaro, 2011, 2014; Gené, 2014; Canelo, 2012; Rodrigo, 2012; Heredia, Gené y Perelmiter, 2012; Perelmiter, 2012; Sosa, 2014; Giorgi, 2014; Ferrari y Mellado, 2016). Por otro lado, se indaga por el modo en que los agentes reconvierten distintos tipos de capital –económico, cultural, social– para valorizarlos en el campo político y devenir agentes políticos (Bourdieu, 1979, 1981, 2007); teniendo en cuenta que el capital propiamente político es tan sólo una de las especies posibles que permiten el acceso al campo político (Joignant, 2012). Una de las principales inquietudes remite a los procesos de profesionalización de la política, el surgimiento de un grupo social especializado en la actividad políti-

ca (Bourdieu, 1981; Offerlé, 1999). Se indaga, en el sentido weberiano, sobre la actividad política como una actividad que se realiza a tiempo completo, teniendo en cuenta las fuentes de financiamiento personal de los políticos; considerando la variedad de formas de profesionalización y de dedicación a la actividad política –sin remitirse exclusivamente a la ocupación de cargos políticos–.

Desde la historia política, Ferrari (2008) estudia las elites parlamentarias –centrando su estudio en Córdoba y Buenos Aires–, en el marco del estudio del personal político en el período de la ampliación democrática (1916-1930), buscando indagar, entre otras cuestiones, por el modo en que las transformaciones políticas y sociales de principios de siglo XX –movilidad social, profesionalización política– impactaron en las características del personal político. La autora se interesa por cómo las características y atributos de los políticos eran convertidos en recursos políticos, así como por las carreras partidarias de los mismos, sus prácticas y formas de vincularse con grupos de poder y con la sociedad.

El trabajo de Ferrari (2008) muestra cómo el conocimiento de las dinámicas partidarias es necesario para comprender la composición del elenco gobernante. El radicalismo, en crecimiento, ofrecía oportunidades para una trayectoria política, en contraste con las fuerzas conservadoras, que carecían de un partido nacional. La participación en un partido político era condición excluyente para acceder a una banca legislativa y los notables fueron progresivamente reemplazados por hombres de partido. Los senadores tenían mayor experiencia e influencia al interior de los partidos y tenían una proyección nacional; y los diputados habían participado en los órganos de conducción partidaria y tenían experiencia política en las capitales provinciales.

Si bien no es su principal objeto de indagación, la autora aborda aspectos relativos al funcionamiento del Congreso, cuya relación de fuerzas se modificó a partir la aplicación de la ley Sáenz Peña y el acceso de nuevos actores. El recinto legislativo se convirtió en un espacio para defender la identidad partidaria o las posiciones de poder, más que para cumplir con sus funciones legislativas específicas. Ello no puede ser explicado exclusivamente por los vínculos entre Poder Legislativo y Ejecutivo, sino principalmente por las características de un personal político, con más competencias para hacer política electoral de base que para las tareas legislativas (Ferrari, 2008).

La autora también muestra ciertas dimensiones de la actividad política de los parlamentarios, en torno al contacto con las bases electorales y los actores

políticos en sus distritos; cuestión en la que tenían un papel relevante la prensa periódica –nacional y local– y los intermediarios, personajes políticos de confianza que los mantenían informados y actuaban políticamente a su favor, a cambio de beneficios materiales y simbólicos. El trabajo de Ferrari (2008) también aborda la relación entre las trayectorias sociales de los parlamentarios y su actividad en el Parlamento. Estudia cómo la participación en redes de sociabilidad ligadas a las FFAA y a la Iglesia favorecía la adquisición de recursos y competencias que los impulsaban en su acceso al Congreso y, una vez allí, actuaban guiados por una doble lealtad, partidaria y corporativa. El trabajo mencionado articula así el estudio de distintas dimensiones del Poder Legislativo: las características de sus integrantes, su actividad, las características de los partidos y el funcionamiento institucional más amplio.

Los integrantes del Congreso en períodos más recientes de la historia argentina han recibido la atención por parte de la sociología política. Con el objetivo de reflexionar sobre las características y transformaciones de la profesión política en Argentina, Canelo (2011) estudia el perfil de los senadores que acceden al poder en los años 1973, 1983 y 1989, teniendo en cuenta las posiciones sociales de origen, el nivel educativo, inserción socio-ocupacional, género, el tipo de carreras políticas de los senadores y la forma en que la irrupción de la dictadura militar incidió en ellas.

Entre otras observaciones, señala cómo la influencia de «familias políticas» y la posesión de un título universitario continúan siendo muy importantes en las carreras parlamentarias; de difícil acceso para sectores medios-bajos y bajos, cuya presencia es muy reducida. El Partido Justicialista muestra un reclutamiento más «abierto» que la Unión Cívica Radical en cuanto al género, educación y ocupación. Como hipótesis provisoria, señala un aumento de la profesionalización política, en tanto las carreras políticas tienden a la estabilidad; en contraste con lo observado para ministros y diputados nacionales. Canelo (2011) discute así con la literatura politológica –analizada más arriba– que señala la debilidad o inestabilidad de las carreras legislativas. Señala asimismo el predominio de «carreras ascendentes» de tipo «tradicional», por sobre las de tipo descendente; en tanto la mayor parte de los senadores, luego de dejar su banca ocupan cargos como gobernador, diputado o nuevamente senador; lo cual contrasta con lo observado para los diputados, cuyas carreras muestran un «ida y vuelta» entre los distintos niveles de gobierno.

Con respecto al impacto de la dictadura en las carreras políticas, advierte que ella supuso un «final de carrera» para los senadores argentinos; que, igualmente,

a través de diversas vías –actividades políticas, ocupación de cargos públicos, actividades empresarias y/o profesionales– luego en democracia pudieron seguir siendo profesionales de la política.

Con un abordaje cualitativo, Levita (2015) estudia las trayectorias de los senadores nacionales argentinos entre 2001 y 2011, preguntándose por las características de sus carreras políticas y las condiciones sociales que han influido en ellas. Teniendo en cuenta los cargos –electivos y no electivos– ocupados antes de llegar al Senado, explora las formas de acceso al Congreso de los senadores y reflexiona sobre la profesionalización política de los mismos.

De forma congruente con la literatura politológica, observa el peso de las dinámicas políticas provinciales en la construcción de las carreras. Sin embargo, más allá del factor común de la importancia de los líderes partidarios provinciales en su reclutamiento, muestra la diversidad de recorridos políticos de los legisladores, elaborando una tipología que diferencia perfiles y lógicas de acumulación de poder en distintos niveles territoriales –el municipio, los altos cargos provinciales– así como en distintos ámbitos –legislativos, cargos de gestión no electivos– e incluso en el ámbito de la política no partidaria –en el mundo sindical, intelectual, asociativo o judicial–.

Levita (2015) cuestiona la noción de la escasa especialización legislativa de los legisladores nacionales (Jones *et al*, 2002), en tanto observa la presencia un grupo de senadores con un recorrido con cargos legislativos en diferentes niveles territoriales. Cuestiona también el abordaje de la profesionalización política entendida exclusivamente a partir del tiempo de formación política. Al considerar, junto con los recorridos políticos, las características y posiciones sociales de los senadores, puede observar una diversidad de formas de profesionalización política, variables en cuanto a la dedicación a la actividad política, las fuentes de financiamiento de su actividad, los modos de ingreso a la política y las formas de construcción de su poder político.

A diferencia de los trabajos de corte más institucionalista, las investigaciones provenientes de la sociología política permiten identificar aspectos informales que inciden en el reclutamiento político, reconstruyendo aspectos de las trayectorias –lugar de procedencia, profesión u oficio, nivel educativo, entre otras dimensiones ligadas a la «socialización difusa» que supone el oficio político (Offerlé, 2011)–, permitiendo obtener información sobre aquellos criterios de elegibilidad no necesariamente codificados en las reglas que regulan la actividad político- partidaria.

Como se ha señalado, el estudio de las variables sociales no excluye el estudio de los mecanismos propiamente políticos e institucionales de reclutamiento le-

gislativo. En su estudio sobre los elencos parlamentarios de once países europeos entre 1848 y 1999, Best y Cotta (2000) tienen en cuenta, tanto los procesos de diversificación en las bases sociales de reclutamiento, como la incidencia de las transformaciones en las estructuras de oportunidades y de reclutamiento político. Este tipo de abordaje ha tenido influencia en la sociología política latinoamericana. Entre otros trabajos sobre elites parlamentarias, cabe mencionar el de Serna (2012), que estudia las bases sociales de las carreras de los diputados uruguayos, y los estudios realizados por el Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NPSPB) de la Universidade Federal do Paraná, que analizan los procesos de profesionalización política de senadores y diputados federales en Brasil (Codato, Costa y Massimo, 2013; Codato, 2014).

Serna (2012) estudia los cambios en las elites políticas uruguayas en el Parlamento y el Gobierno Nacional, a partir del acceso de fuerzas políticas de izquierda al gobierno nacional en 2005. Se identifican diferentes patrones de reclutamiento político, teniendo en cuenta la posición social de origen, los recursos colectivos —provenientes de organizaciones sociales y de organizaciones partidarias—, los recursos políticos electorales individuales y la influencia de los mecanismos institucionales y partidarios de selección de candidatos y reclutamiento político.

Los legisladores uruguayos muestran ciertas transformaciones a partir de la llegada de partidos de izquierda al gobierno nacional: un perfil menos universitario, una mayor participación de las mujeres, una menor presencia de profesiones liberales clásicas y una mayor presencia de profesiones más ligadas a los sectores medios —ciencias sociales, educación, cultura y medicina—, así como de asalariados. Los legisladores acceden al poder luego de una trayectoria de ocupación de puestos de representación política, valiéndose de recursos partidarios y también asociativos, lo que implica la formación de nuevas elites más ligadas a los sindicatos de trabajadores y organizaciones de la sociedad civil (Marenco y Serna, 2007; Serna, 2012).

En paralelo a la existencia de estas pautas más inclusivas y pluralistas de reclutamiento, se produce un proceso de creciente profesionalización de los cuadros políticos y especialmente de los legisladores, que Serna (2012) describe a partir de indicadores como el grado de especialización en tareas políticas, el papel de la militancia partidaria, la relevancia de los partidos y sus líderes en la elección de candidatos, la dedicación exclusiva a la vida política y la acumulación progresiva de cargos públicos y lugares en los núcleos decisorios del poder político. En el caso de Brasil, el NPSPB aborda las transformaciones del perfil social y la trayectoria política

de la elite parlamentaria brasilera (Codato, Costa y Massimo, 2013). Se preguntan por los procesos complejos de profesionalización política de los diputados federales y senadores en el período 1889-2014, entendiendo por profesionalización el proceso por el que atributos de status social dan lugar a recursos y status político como criterio para el reclutamiento legislativo (Eliassen y Pedersen, 1978). Para operacionalizar la noción de profesionalización se abordan tanto dimensiones relativas al status social –formación educativa, trayectoria ocupacional– como al status político –cargos públicos, cargos partidarios, participación en asociaciones–.

Los hallazgos sobre la historia social de la clase política brasilera van en sentido contrario de la tendencia dominante observada en las democracias tradicionales, que suponen la sustitución del político diletante y del notable por el político tradicional. El caso de Brasil parece cuestionar el camino típico ideal, como lo muestra por ejemplo la transformación histórica de la inserción profesional de los miembros de la Cámara Alta, cada vez más reclutados en el mundo de los negocios privados y no en la clase política. La investigación articula abordajes sociológicos con abordajes politológicos; combinando variables institucionales, históricas y sociales, que permiten responder al interrogante sobre la relación de las transformaciones de la elite política con el régimen político predominante, el régimen electoral y determinadas coyunturas críticas y cambios en los patrones de competencia electoral. Por ejemplo, el contraste entre el período oligárquico (1889-1930), en un contexto de un quasi-monopolio de la vida política de los estados por una única organización partidaria, combinado con un federalismo extremo; y el período posterior a la Revolución de 1930, cuando existe un cambio en la estructura de oportunidades políticas.

Sobre períodos más recientes, se ha estudiado la influencia de las ocupaciones profesionales sobre el reclutamiento político parlamentario, mostrando una fuerte asociación entre las ocupaciones más propensas a generar éxito político y el éxito electoral, independientemente de las variables de género y tamaño del partido de pertenencia, aunque no así de color de piel (Bolognesi, Perissinotto y Codato, 2016).

La perspectiva de la sociología política pone en el centro del análisis dimensiones sociales mayormente ausentes en los análisis politológicos, relevantes para comprender las lógicas de acceso a los puestos legislativos, con una mayor sensibilidad por las particularidades de los contextos históricos. Esta perspectiva no es necesariamente antagónica con el interés por las lógicas propiamente políticas e institucionales, sino que amplía el conocimiento de las lógicas informales de acceso

al poder político. En el marco de esta disciplina, también se observa un terreno inexplorado: el modo en que las trayectorias y pertenencias sociales inciden en el comportamiento de los legisladores una vez en el poder. Las prácticas de los parlamentarios no han concitado aún el interés de la sociología política en Argentina. Una agenda de investigación pendiente remite al modo en que las pertenencias asociativas, así como sus lazos con organizaciones sociales, corporaciones y otros grupos sociales, condiciona la actividad legislativa propiamente dicha, como también la actividad política por «fuera» del Congreso, vinculada con las «bases electorales» y grupos sociales de pertenencia.

CONCLUSIONES

La mayor parte de los estudios sobre el Poder Legislativo en Argentina proviene de la ciencia política, que, entre otros aspectos, se ha interesado en la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. En forma similar a otros poderes legislativos en América Latina, se ha observado un papel relativamente limitado del Congreso como generador de políticas públicas, con un rol preponderante del Poder Ejecutivo en ese sentido. La concepción del Congreso como débil o como plenamente subordinado al Poder Ejecutivo ha sido sin embargo cuestionada, mostrando el papel del Congreso como promotor de legislación así como propulsor de modificaciones de las iniciativas del Ejecutivo.

Para comprender el funcionamiento del Congreso, la ciencia política ha estudiado las características de las carreras políticas y las formas de reclutamiento de sus integrantes. Las mismas se explican principalmente por factores institucionales como las reglas electorales que regulan el acceso a las candidaturas y variables relativas a la organización partidaria; variables internas del sistema político, que crea determinadas estructuras de oportunidades para el desarrollo de las carreras y condicionan el comportamiento de los legisladores en el recinto.

Es posible afirmar que la principal preocupación sobre las carreras políticas está signada por el interés más general sobre funcionamiento del Congreso en su rol de elaboración de leyes. De allí el interés por describir el grado de *expertise* en asuntos legislativos por parte de sus integrantes que, en términos generales ha sido señalado como limitado, como consecuencia de un sistema político que promueve carreras legislativas cortas y mayormente orientadas hacia los líderes partidarios y no hacia los electores.

Esta visión sin embargo ha sido matizada, mostrando la existencia de un grupo de legisladores con cierto *expertise*, una relación positiva entre género y especialización; así como entre los antecedentes profesionales y las comisiones legislativas integradas. Una mayor indagación en estas dimensiones, así como otras relativas a la especialización legislativa, permitiría conocer más en profundidad las características de la *expertise* legislativa de nuestros diputados y senadores nacionales.

Los estudios de la ciencia política han realizado un aporte al conocimiento de las particularidades de las carreras políticas de los legisladores en un país federal como Argentina, donde existe la posibilidad de ocupar cargos y desarrollar carreras políticas en diferentes niveles de gobierno. Así como en otros países de América Latina, y en contraste con países como Estados Unidos, donde las trayectorias políticas terminan en el nivel nacional y cargos legislativos son más valorados; se observan idas y vueltas entre los niveles local, provincial y nacional de gobierno y los cargos ejecutivos son los más valorados.

A pesar de haberse señalado la relevancia del distrito en las carreras políticas, salvo excepciones, no se ha indagado suficientemente sobre los aspectos de la actividad de los legisladores nacionales orientada a las provincias representadas. En los casos en que se ha realizado, se ha observado una relación positiva entre el tipo de legislación presentada –orientada hacia los distritos– y las aspiraciones de seguir las carreras políticas en el nivel subnacional. Ello podría indicar que la relación de los legisladores con sus votantes tiene cierta incidencia en el comportamiento legislativo y no están exclusivamente signadas por la relación con los líderes partidarios y los gobernadores.

En este sentido, los trabajos realizados sobre política provincial en Argentina permiten esbozar algunas hipótesis. En congruencia con los estudios sobre carreras políticas, distintos estudios de caso han señalado la importancia del rol de los gobernadores y las elites políticas en la selección de candidatos y la decisión de los destinos políticos del personal político provincial (Behrend, 2011; Maidana, 2010; Ortíz de Rozas, 2012a). Sin embargo, la relación con el gobernador no es el único recurso relevante en las trayectorias políticas, también lo son los recursos personales como el prestigio, caudal electoral y saberes adquiridos en el desempeño de los cargos públicos; que sin embargo a veces sólo son valorizados en conjunto con el apoyo simbólico del gobernador (Maidana, 2010).

En particular, un recurso relevante en las trayectorias políticas de los políticos provinciales es el capital territorial –capital político construido en un distrito especí-

fico de la provincia de origen, departamento, ciudad– (Ortíz de Rozas, 2012b). Los dirigentes políticos se vuelven valiosos ante los gobernadores a partir de los recursos políticos que pueden aportar al partido, lo cual pone en primer plano la relación de los mismos con sus bases electorales. En este sentido, sería relevante indagar sobre el peso del capital territorial en las trayectorias de los legisladores nacionales y el modo en que condiciona su actividad como legisladores en sus aspectos formales –en la línea que lo han hecho Micozzi (2009, 2014) y Bonvecchi y Mustapic (2011)–, pero también informales –las actividades políticas que no corresponden estrictamente con su actividades como legisladores, tal como han realizado trabajos provenientes de la antropología política y/o con una metodología etnográfica–.

En Argentina, los trabajos de la sociología política han permitido conocer aspectos informales, ligados a las características sociales –origen social, inserción laboral, formación educativa– y las pertenencias asociativas de los legisladores nacionales, que inciden en su acceso al poder; en el marco de procesos sociales más amplios en determinadas coyunturas históricas de cambio económico, social y político. Ello no excluye el estudio de la trayectoria política propiamente dicha –militancia partidaria y ocupación de cargos políticos–, cuyo abordaje se complejiza incorporando variables sociales que inciden en las mismas.

Si bien supone un abordaje teórico-metodológico en cierta forma contrastante con la ciencia política, que entiende las carreras políticas principalmente a partir de variables internas al sistema político, en términos empíricos es posible afirmar una complementariedad en cuanto al interés de estudiar el Congreso a partir de las características de sus integrantes.

Ambos enfoques permiten obtener un cuadro más completo en cuanto a las características de los legisladores nacionales y su reclutamiento. El estudio de las variables sociales permiten identificar aspectos informales que inciden en el acceso al poder, lo cual no excluye el estudio de los mecanismos propiamente políticos e institucionales de reclutamiento legislativo; que asimismo son susceptibles de ser considerados desde una perspectiva socio-histórica, en tanto las transformaciones sociales y económicas condicionan las formas de reclutamiento político, tanto institucionales como informales.

En el marco de la sociología política, también se observa una vacancia o terreno inexplorado: el modo en que las trayectorias y pertenencias sociales inciden en el comportamiento de los legisladores una vez en el poder. Una excepción la constituye

el trabajo de Ferrari (2008), que muestra cómo la participación de los parlamentarios en redes de sociabilidad ligadas a las FFAA y a la Iglesia incidía en la forma de actuar en el Congreso, guiados por una doble lealtad, partidaria y corporativa.

En el caso argentino, donde el territorio representado parece tener un peso relevante en las carreras de los legisladores, el estudio de las actividades ligadas con las pertenencias o lealtades socio-territoriales permitiría iluminar un aspecto aún no muy trabajado por la literatura, que es la relativa a la dimensión representativa del Congreso: las «prácticas representativas» de los legisladores (Fenno, 2013) –más allá de las formas de votar y los proyectos de ley presentados– que hacen a la relación de los legisladores con sus bases electorales.

El recorrido realizado por los estudios legislativos en Argentina, ha permitido conocer las características de un campo de estudios en formación; al tiempo que el interés en la construcción de una perspectiva interdisciplinaria, ha permitido proponer una agenda de investigación, una de las tantas posibles para un objeto de estudio tan complejo y rico como el Congreso de la Nación.

Bibliografía

- ALCÁNTARA SAEZ, MANUEL (2008): *Política y Políticos en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- ALTMAN, DAVID Y CHASQUETTI, DANIEL (2005): «Re-Election and Political Career Paths in the Uruguayan Congress, 1985-99», en: *Journal of Legislative Studies*, vol. 11, n° 2.
- AMES, BARRY (2001): *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- ARDANAZ, MARTÍN, LEIRAS, MARCELO Y TOMMASI, MARIANO (2012): The Political Economy of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability, Working Paper IDB-WP-327, Washington, Inter-American Development Bank.
- ABÉLÈS, MARC (2001): *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob.
- ALEMÁN, EDUARDO Y CALVO, ERNESTO (2010): «Unified Government, Bill Approval and the Legislative Weight of the President», en: *Comparative Political Studies*, vol. 43, n° 4.
- AELO, OSCAR HUBERTO (2002): «Elites políticas en la provincia de Buenos Aires: peronistas y radicales

- en las elecciones de 1948», en: *EIAL. Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 13, n° 2.
- AELO, OSCA HUMBERTO (2004): «Apogeo y ocaso de un equipo dirigente: el peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1947-1951», en: *Desarrollo Económico*, vol. 44, n° 173.
- ARON, RAYMOND (1965): «Catégorie dirigeante ou classe dirigeante?», en: *Revue française de science politique*, vol. 15, n° 1.
- BEHREND, JACQUELINE (2011): «The unevenness of democracy at the subnational level», en: *Latin American Research Review*, vol. 46, n° 1.
- BEST, HEINRICH Y COTTA, MAURIZIO (EDS.) (2000): *Parliamentary representatives in Europe 1848-2000. Legislative recruitment and careers in eleven European countries*, Oxford, Oxford University Press.
- BEZERRA, MARCOS OTAVIO (1999): *En nome das bases. Política, favor e dependência pessoal*, Río de Janeiro, Relume Dumará.
- BOLOGNESI, BRUNO; PERISSINOTTO, RENATO Y CODATO, ADRIANO (2016): «Reclutamiento político en Brasil. Mujeres, negros y partidos en las elecciones federales de 2014», en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, n° 226.
- BONVECCHI, ALEJANDRO Y ZELAZNIK, JAVIER (2011): «Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999-2007)», en: *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, n° 3.
- BONVECCHI, ALEJANDRO Y MUSTAPIC, ANA MARÍA (2011): «El secreto eficiente del presidencialismo argentino», en Alcántara Sáez, Manuel y García Montero, Mercedes (editores), *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- BONVECCHI, ALEJANDRO Y SCHIJMAN, AGUSTINA (2005): «Organización y funcionamiento del Congreso argentino: hacia una agenda de investigación», *VII Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP*, Córdoba, 15-18 de noviembre.
- BOTELLA, JOAN; RODRÍGUEZ TERUEL, JUAN; BARBERÁ, OSCAR Y BARRIO, ASTRID (2011): «Las carreras políticas de los jefes de gobierno regionales en España, Francia y el Reino Unido (1980-2010)», en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 133.
- BORCHERT, JENS (2010): «Ambition and Opportunity in Federal Systems: The Political Sociology of Political Career Patterns in Brazil, Germany, and the United States», Annual Meeting of the American Political Science Association Washington.
- BOTERO, FELIPE (2008): *Ambitious Career-Seekers: An Analysis of Career Decisions and Duration in Latin America*, Tesis doctoral, University of Arizona, Department of Political Science.
- BOURDIEU, PIERRE (1979): *La distinction. Critique sociale du jugement*, París, Minuit.
- BOURDIEU, PIERRE (1981): «La représentation politique: éléments pour une théorie du champ politique», en: *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 36, n° 1.
- CABEZAS RINCÓN, LINA (2012): «Profesionalización de las elites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú», en: *PostData*, vol. 16, n° 2.
- CALVO, ERNESTO (2013): «Representación Política, Política Pública y Estabilidad Institucional en el Congreso Argentino», en Acuña, Carlos, *Instituciones y actores de la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CAMINOTTI, MARIANA, RÖTMAN, SANTIAGO Y VARETTO, CARLOS (2011): «Carreras políticas y oportunidades «generizadas» en la Provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)», en: *PostData*, vol. 16, n° 2.
- CANELO, PAULA (2011): «Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores

- nacionales en 1973, 1983 y 1989», en: *Polhis*, vol. 4, n° 7.
- CANELO, PAULA (2012): «Un ministerio de tercera línea». Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los ministros de Defensa argentinos», *Polhis*, n° 9.
- CANTÓN, DARÍO (1964): «El Parlamento Argentino en épocas de cambio: 1889, 1916 y 1946», *Desarrollo Económico*, vol. IV, n° 13.
- CAREY, JOHN M. Y SHUGART, MATTHEW SOBERG (1995): «Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas», en: *Electoral Studies*, vol. 14, n° 4.
- CHASQUETTI, DANIEL Y MICOZZI, JUAN PABLO (2014): «The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay», en: *Legislative Studies Quarterly*, vol. 39, n° 1.
- CODATO, ADRIANO, COSTA, LUIZ DOMINGOS Y MASSIMO, LUCAS (2013): «Régimen político y reclutamiento parlamentario en Brasil: perfil de los senadores en la democracia y la dictadura», 2° Reunión Internacional sobre Formación de las Elites, Buenos Aires, FLACSO.
- CODATO, ADRIANO (COORDINADOR) (2014): «Projeto «Sócio-história da classe política brasileira: um estudo dos processos de profissionalização política de deputados federais e senadores (1889-2014)»», *I Jornadas «Transformaciones recientes de las elites políticas en América Latina. Hacia una convergencia teórico-metodológica para su abordaje»*, Universidad Nacional de General Sarmiento, 12 de mayo.
- DE IMAZ, JOSÉ LUIS (1964): *Los que mandan*, Buenos Aires, Eudeba.
- DE LUCA, MIGUEL; JONES, MARK Y TULA, MARÍA INÉS (2002): «Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina», en: *Comparative Political Studies*, vol. 4, n° 35.
- ELIASSEN, KJELL A. Y PEDERSEN, MOGENS N. (1978): «Professionalization of Legislatures: Long-Term Change in Political Recruitment in Denmark and Norway», en: *Comparative Studies in Society and History*, vol. 20, n° 2.
- EPSTEIN, DAVID; BRADY, DAVID; KAWATO, SADAFUMI Y O'HALLORAN, SHARYN (1997): «A Comparative Approach to Legislative Organization: Careerism and Seniority in the United States and Japan», en: *American Journal of Political Science*, vol. 41, n° 3.
- FENNO, RICHARD F. (2013): *The Challenge of Congressional Representation*, Cambridge, Harvard University Press.
- FERRARI, MARCELA (2008): *Los políticos en la República radical*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- FERRARI, MARCELA (2011): «Acerca de los políticos y la profesionalización de la política», en: *Polhis*, vol. 4, n° 7.
- FERRARI, MARCELA Y MELLADO, VIRGINIA (2016): *La Renovación peronista en clave subnacional. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes en democracia*, EDUNTREF.
- GARCÍA MONTERO, MERCEDES (2007): «La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos», en: *Lateinamerika Analysen*, vol. 17, n° 2.
- GARCÍA MONTERO, MERCEDES (2009): *Presidentes y Parlamentos ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- GAXIE, DANIEL (1980): «Les logiques du recrutement politique», en: *Revue française de science politique*, n° 1.
- GENÉ, MARIANA (2014): *Al interior de la política. Trayectorias, destrezas y modos de hacer política en el Ministerio del Interior (1983-2007)*, Tesis de Doctorado, UBA-EHESS.
- GIORGI, GUIDO (2014): «Los factores «extrapolíticos»

- de la carrera política: Una aproximación a las sociabilidades de los ministros de la Nación en la Argentina (1854-2011)», en: *Política. Revista de Ciencia Política*, vol. 52, n° 2.
- HAZAN, REUVEN Y RAHAT, GIDEON (2009): «Selección de candidatos: métodos y consecuencias», en Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel, *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Iberoamérica.
- HEREDIA, MARIANA (2004): «El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA», en: Pucciarelli, Alfredo (coordinador), *Empresarios, tecnócratas y militares*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- HEREDIA, MARIANA (2012): «La ciencia global en el gabinete nacional. El singular ascenso del Ministerio de Economía», en: *Polhis*, vol. 5, n° 9.
- HEREDIA, MARIANA, GENÉ, MARIANA Y PERELMITER, LUISINA (2012): «Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional», en: *Polhis*, vol. 5, n° 9.
- JOIGNANT, ALFREDO (2012): «Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político», en: *Revista mexicana de sociología*, vol. 74, n° 4.
- JONES, MARK P. (2001): «Carreras Políticas y Disciplina Partidaria en la Cámara de Diputados Argentina», en: *PostData*, n° 7.
- JONES, MARK P., SAIEGH, SEBASTIÁN M., SPILLER, PABLO T. Y TOMMASI, MARIANO (2002): «Amateur legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal System», en: *American Journal of Political Science*, vol. 46, n° 2.
- JONES, MARK P. (2008): «The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina», en: Siavelis, Peter y Morgenstern, Scott (editores), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Pennsylvania, Penn State University Press.
- JONES, MARK P., Y HWANG, WONJAE (2005): «Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress», en: *American Journal of Political Science*, n° 49.
- LANDAU, MATÍAS (2015): «Campo político y elencos legislativos en la Ciudad de Buenos Aires (1997-2011): un análisis sobre la renovación legislativa y política local», *Congreso Internacional Élités y liderazgo en tiempos de cambio*, Salamanca, 10 y 11 de junio.
- LEVITA, GABRIEL (2015): «La política como profesión: perfiles y tipos de trayectorias de los senadores argentinos», en: *TELOS*, vol. 17, n° 1.
- LODOLA, GERMÁN (2009): «La Estructura Subnacional de las Carreras Políticas en Argentina y Brasil», en: *Desarrollo Económico*, vol. 49, n° 194.
- MAIDANA, FERNANDA (2010): *El ascenso y el descenso de los dirigentes del Partido Justicialista (P.J.) en los cargos de gobierno durante los años 1995-2005. Relaciones entre políticos y la política en Salta con J.C. Romero*, Universidad Nacional de Salta.
- MARENCO, ANDRÉ Y SERNA, MIGUEL (2007): «Por que carreiras políticas na esquerda e direita não são iguais? Recrutamento legislativo no Brasil, Chile e Uruguai», em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, n° 64.
- MELLADO, MARÍA VIRGINIA (2011): *Elites políticas y territorialidad del poder en la historia reciente de Mendoza. Formación y reclutamiento de los elencos dirigentes en democracia (1983-1999)*, Tesis para obtener el título de Doctora, UBA-EHESS.
- MELLADO, VIRGINIA (2016): «La representación política en cuestión. Trayectorias de los legisladores de Mendoza en el largo plazo (1946-1999)», en: Mauro, Sebastián, Paratz, Martín y Ortíz de Rozas, Victoria, *Política Subnacional en Argentina. Enfo-*

- ques y problemas, Buenos Aires, CEAP-Honorable Senado de la Nación.
- MICOZZI, JUAN PABLO (2009): *The Electoral Connection in Multi-Level Systems with Non-Static Ambition*, Tesis Doctoral, Rice University, Houston, Estados Unidos.
- MICOZZI, JUAN PABLO (2014): «From House to Home: Strategic Bill Drafting in Multilevel Systems with Non-static Ambition», en: *The Journal of Legislative Studies*, vol. 20, n° 3.
- MIQUEL, GERARD PADRO I Y SNYDER, JAMES M. (2006): «Legislative Effectiveness and Legislative Careers», en: *Legislative Studies Quarterly*, vol. 31, n° 3.
- MOLINELLI, N. GUILLERMO; PALANZA, VALERIA Y SIN, GISELA (1999): *Congreso, Presidente y Justicia en Argentina. Materiales para su Estudio*, Buenos Aires, Temas Grupos Editorial, CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad.
- MORRESI, SERGIO Y VOMMARO, GABRIEL (2011): *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires, Prometeo/UNGS.
- MOSCA, GAETANO (2006): *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MOSCOSO, GUIDO (2015): «Representar, legislar y controlar: El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia», en: *Revista SAAP*, vol. 9, n° 1.
- MORGENSTERN, SCOTT Y NACIF, BENITO (2002): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- MUSTAPIC, ANA MARÍA (2000): «Oficialistas y Diputados»: Las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina», en: *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156.
- MUSTAPIC, ANA MARÍA (2002): «Oscillating Relations: Presidents and Congress in Argentina», en: Morgenstern, Scott y Nacif, Benito, *Legislative politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1994): «Delegative Democracy», en: *Journal of Democracy*, vol. 5, n° 1.
- OFFERLÉ, MICHEL (1999): *La profession politique XIXe-XXe siècles*, Paris, Belin.
- OFFERLÉ, MICHEL (2011): «Los oficios, la profesión y la vocación de la política», en: *Polhis*, vol. 4, n° 7.
- ORTÍZ DE ROZAS, VICTORIA (2012A): *El régimen político provincial a través de las elecciones y las trayectorias del personal político. La pauta del gran elector en Santiago del Estero (1999-2010)*, Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Ciencia Política, Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín.
- ORTÍZ DE ROZAS, VICTORIA (2012B): «Política provincial y liderazgos de popularidad territorial. Los «aparatos» o «máquinas políticas», un asunto de representación política», en: Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (compiladores), *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- PARETO, VILFREDO (1979): *The Rise and the Fall of the Elites*, New York, Arno Press.
- PERELMITER, LUISINA (2012): «La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio «de la pobreza» en la Argentina reciente», en: *Polhis*, vol. 5, n° 9.
- RODRIGO, CINTIA (2012): «Caracterización de los elencos políticos sanjuaninos, 1983-2003», *II Jornadas de Sociología Política*, Mar del Plata.
- RODRIGO, CINTIA (2014): «Perfil de las diputadas nacionales por la provincia de Buenos Aires, 1999-2015», *Quinto Encuentro de Tesistas y Becarios. Democracia, Estado y cuestión social (1983-2014)*, Universidad Nacional de Lanús.
- ROSSI, MARTÍN Y TOMMASI, MARIANO (2012): «Legislative Effort and Career Paths in the Argentine Congress», en: IDB Working Papers Series, n° IDB-WP-378.
- SAIEGH, SEBASTIÁN (2010): «Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role

- of Latin American Legislatures», en: Scartascini, Carlos, Stein, Ernesto y Tomassi, Mariano, *How democracy works: political institutions, actors, and arenas in latin american policymaking*, Washington, Inter-American Development Bank y DRCLAS-Harvard University.
- SAIEGH, SEBASTIAN (2011): *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*, New York, Cambridge University Press.
- SAMUELS, DAVID (2003): *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, New York, Cambridge University Press.
- SANTOS, MANOEL L., PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL Y GARCÍA MONTERO, MERCEDES (2014): «El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina», en: *Revista de ciencia política (Santiago)*, vol. 34, n° 3.
- SCHLESINGER, JOSEPH A. (1966): *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally.
- SERNA, MIGUEL (COORD.) (2012): *Giro a la Izquierda y nuevas elites en Uruguay: Renovación y Re-conversión*, Montevideo, UDELAR.
- SOSA, PAMELA (2014): *Desintegración social y poder político. Génesis y consolidación del Frente para la Victoria en la Provincia de Santa Cruz (1988-1996)*, Tesis para obtener por el título de Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- SIAVELIS, PETER Y MORGENSTERN, SCOTT (2008): *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*, University Park, Penn State University Press.
- WRIGHT MILLS, CHARLES (2005): *La elite de poder*, México, Fondo de Cultura Económica.

Registro bibliográfico

ORTÍZ DE ROZAS, VICTORIA

«Aproximaciones al estudio del Congreso Nacional Argentino. Contrastes, convergencias y agendas de investigación», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXVII, n° 52, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, enero-junio, 2017, pp. 65-92.

Descriptores · Describers

Congreso nacional / legisladores / trayectorias políticas / ciencia política / sociología política
National congress / legislators / political trajectories / political science / political sociology

Recibido: 09 / 06 / 2016

Aprobado: 31 / 01 / 2017