

## VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores

Instituto de Investigaciones Gino Germani

Universidad de Buenos Aires

4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

**Alfonsina Bagnarelli.** Universidad Torcuato Di Tella. Graduada de la Licenciatura en Ciencia Política.

[alfonsina.bagnarelli@gmail.com](mailto:alfonsina.bagnarelli@gmail.com)

Eje 10: Democracia y Representación

### **Ambición Política y Producción Legislativa en un Sistema Multinivel.**

#### **Un estudio del Senado argentino de 2001 a 2007**

#### **Resumen**

---

Este trabajo, que se enmarca dentro de la literatura sobre ambiciones políticas surgida luego de la publicación de “*Congress: The electoral connection*”, parte del análisis y la sistematización de las motivaciones humanas y busca entender las consecuencias del comportamiento legislativo basado en esa motivación. Los legisladores que no buscan la reelección constante no son políticos sin ambición. Por el contrario, muchos de ellos aspiran a otros cargos políticos que concentran incluso una mayor cantidad de recursos, visibilidad y poder.

¿Cómo afectan las ambiciones de los senadores en la agenda legislativa? Los legisladores con ambiciones progresivas, es decir los que no pretenden “atesorar” una banca en el Senado y aspiran a ocupar espacios de mayor visibilidad y poder, ¿suelen impulsar proyectos distributivos? Estas preguntas son respondidas en esta investigación por medio de la estimación del efecto de las ambiciones de los Senadores sobre el contenido de las iniciativas legislativas que presentan.

#### **Palabras clave:**

Ambición progresiva, Senado argentino, política distributiva.

#### **Agradecimientos**

---

En primer lugar a Alejandro Bonvecchi que fue el tutor de esta investigación y un excelente profesor que me incentivó a mí, así como a todos sus alumnos, a pensar más allá de las teorías y discutir soluciones a los problemas y desafíos del país.

En segundo lugar a Mauricio Grotz que fue de gran ayuda para el desarrollo de los modelos estadísticos e interpretación de resultados.

Por último a Ernesto Calvo, Germán Lodola, Leonardo Gasparini y Juan Pablo Micozzi, quienes compartieron generosamente muchos de los datos por ellos construidos para que sean utilizados en esta investigación.

## **Introducción**

La ambición es una de las principales motivaciones que guían el comportamiento humano y, en particular, a los políticos. Quien se interese por la política deberá ser ambicioso en la búsqueda de preservar o aumentar su poder, al igual que cualquier persona que desee ser exitoso en lo que haga. Un empresario, un deportista o un artista sin ambición, difícilmente alcance el éxito. Lo mismo ocurre con los políticos.

Sin embargo, no todas las ambiciones son iguales. Por el contrario, pueden existir diversos tipos de ambición. La literatura sobre ambiciones en las carreras políticas surgida en Estados Unidos define las ambiciones estáticas como aquellas en que los políticos, alcanzado un cargo suficientemente bueno (como una banca en el Senado estadounidense), optan por preservar su posición en lugar de saltar a otros puestos. Esto es lo que se conoce como ambición estática y fue por primera vez desarrollado por David R. Mayhew (1974).

La Argentina presenta un diseño institucional diferente al norteamericano. Si se entiende que las instituciones afectan el comportamiento individual y colectivo, entonces un diferente entramado institucional generará un comportamiento necesariamente diferente. Los sistemas federales y electorales argentinos generan incentivos que hacen políticamente más atractiva la búsqueda desde el Legislativo de cargos ejecutivos antes que la continuidad en las bancas, tal como ocurre en Estados Unidos. Esto se denomina ambición progresiva.

El principal objetivo de esta investigación es analizar qué hacen los políticos mientras son legisladores para llegar a esos cargos futuros. La ambición de lograr un determinado cargo hace que quienes la poseen actúen en consecuencia. Por lo que es lógico pensar que los individuos racionales maximizarán los recursos que tengan a su alcance para lograr el objetivo

que su ambición les dicta. En el caso de los legisladores el recurso que maximizarán es la presentación de proyectos.

Sin embargo, no cualquier tipo de proyecto contribuye al logro del objetivo planteado (ganar elecciones para cargos ejecutivos nacionales o subnacionales). Existe evidencia para sostener que las iniciativas legislativas que maximizan esta estrategia son los proyectos de Ley.

David R. Mayhew (1974, pág. 88) al analizar las herramientas que tienen los legisladores, presenta una “solución obvia” para los que están buscando armarse de una reputación positiva y ganar elecciones: distribuir bienes particularistas que generen costos difusos y beneficios concentrados. Mayhew argumenta que ésta es la mejor forma en que se protege el interés de ganar las elecciones. Esta distribución de bienes particularistas sólo es posible en proyectos de Ley.

Los legisladores ambiciosos harán las inversiones más seguras. Es decir, priorizarán los proyectos de Ley con contenido distributivo. Por lo tanto, la principal variable dependiente de esta investigación es el contenido de los proyectos de Ley. Ellos se clasifican según si son distributivos o si, por el contrario, regulan alguna actividad.

Lo que esta investigación busca explicar son los causantes de la introducción de este tipo de legislación. Específicamente se investiga si los legisladores con ambiciones progresivas son más propensos a presentar proyectos de Ley que proponga una distribución de bienes.

En cuanto al sujeto de estudio, la literatura disponible generalmente se ocupa de la Cámara de Diputados argentinos (Jones, Saiegh, Spiller, & Tommasi, 2002); (Mustapic, 2000); (Jones M., 2001). Este trabajo se encargará del estudio de la contraparte bicameral: el Senado. En cuanto al período de estudio, se analizan todos los proyectos de Ley presentados entre los años 2001 y 2007, un total de 4965 iniciativas legislativas.

Este trabajo se organiza en cuatro secciones. La primera sección es la introducción aquí desarrollada. En la segunda sección se realiza una revisión de la literatura existente, se definen las principales variables de interés y se desarrollan las hipótesis a testear. En la tercera sección se presentan los diferentes modelos que, por medio de regresiones logísticas, ofrecen evidencia a favor las diferentes hipótesis. La sección final presenta las conclusiones generales y específicas y propone recomendaciones para futuras investigaciones.

### **Ambición y política distributiva: la conexión electoral**

## **Ambiciones políticas**

Las instituciones afectan el comportamiento de quienes actúan dentro de ellas imponiendo ciertas limitaciones e incentivos. Asimismo, modelan el conjunto de alternativas alcanzables. En el caso del sistema político, modelan el conjunto de cargos a los que los políticos racionalmente pueden aspirar dada la relación de costos y beneficios. El resultado de este cálculo individual que las personas realizan es la ambición que poseen.

La literatura distingue entre ambiciones estáticas, progresivas, discreta, entre otros. El clásico estudio de David R. Mayhew (1974), “Congress: The Electoral Connection”, sentó las bases del concepto de ambición estática al considerar a los legisladores de Estados Unidos como *single-minded reelection seekers*. En otras palabras, los legisladores sólo buscan la reelección constante de su banca.

Sin embargo, la estructura de incentivos argentina es diferente a la norteamericana, por lo que las ambiciones de los actores que se desempeñan en ella deben ser, necesariamente, diferentes. En el caso argentino, los sistemas federales y electorales generan incentivos que hacen políticamente más atractiva la ambición progresiva, es decir la búsqueda desde el Legislativo de cargos ejecutivos antes que la continuidad en los legislativos.

Jones et al. (2002) sostienen que la forma de selección de candidatos, las reglas electorales y el sistema federal son las principales instituciones que afectan el comportamiento de los actores políticos. Dado que las candidaturas se definen a nivel provincial, los legisladores tienen como primera prioridad establecer una buena relación con las personas influyentes dentro del partido provincial, en vez de ser buenos legisladores nacionales con alta especialización y *expertise* legislativo.

Además del mecanismo de selección de candidatos, el sistema federal argentino genera importantes incentivos de carrera. Los gobernadores y los intendentes, sobre todo de grandes municipalidades, tienen una alta visibilidad y nivel de reconocimiento en la sociedad, además de control sobre recursos fiscales que se relacionan directamente con el poder político. Los ejecutivos, como su nombre lo indica, ejecutan programas y gestionan el gobierno por medio de la administración pública, otorgando empleos públicos y disponiendo sobre transferencias fiscales. Por lo que en países federales como la Argentina donde cada nivel de gobierno maneja su propio presupuesto, políticas públicas e impuestos, se vuelve muy redituable

políticamente ocupar alguno de estos cargos ejecutivos (a nivel nacional, provincial o municipal).

En cambio, los legisladores disponen de un presupuesto menor y su equipo de trabajo se reduce a algunos pocos asesores. Asimismo, su visibilidad es reducida durante el mandato e incluso, en algunos casos, durante el periodo electoral. El sistema electoral proporcional con listas cerradas para el Congreso hace que, en muchos casos, sólo se reconozca el nombre que la encabeza y detrás de éste haya personas que no figuran en los spots publicitarios y el votante no conoce.

Dados estos incentivos y partiendo del supuesto de que los políticos son actores racionales en búsqueda de maximizar su poder, Juan P. Micozzi (2009) afirma que las posiciones ejecutivas a nivel nacional y provincial son el verdadero lugar de llegada de la ambición de carrera de los legisladores dentro de este sistema de múltiples niveles. Por lo tanto, si se acepta que ocupar una banca en el Congreso Nacional no es el fin último, entonces, los legisladores no buscarán indefinidamente su reelección como sostiene Mayhew para el caso americano. Por el contrario, los legisladores argentinos ambiciosos apuntarán a ocupar algún cargo ejecutivo (a nivel nacional, provincial o municipal). En estos casos, la ambición es progresiva.

Siguiendo a Micozzi, los legisladores desempeñan estratégicamente su actual mandato para contribuir al éxito en su futura carrera. Para mantener e incrementar su poder, maximizarán los recursos que tienen a disposición para construirse su capital político: los proyectos de Ley. Estas iniciativas legislativas serán escritas prospectivamente, teniendo en cuenta los objetivos de carrera futura y apuntando a enviar las correctas señales a quienes definen su futuro político y a beneficiar a sus votantes y bases de apoyo.

La literatura disponible generalmente se ocupa de la Cámara de Diputados argentina. Este trabajo se encargará del estudio de la contraparte bicameral: el Senado. La Cámara Alta presenta algunas características que hacen interesante el estudio y análisis de los actores que allí se desempeñan.

En primer lugar, esta Cámara está compuesta por un menor número de representantes, 72 Senadores en total, lo que les da mayor visibilidad y permite al investigador hacer un estudio más profundo de las características propias de cada uno de los integrantes. Por otra parte, el presidente de la Cámara es el vicepresidente de la Nación lo que permite a los Senadores estar en mayor contacto con el Poder Ejecutivo Nacional, algo sumamente importante si desean

continuar su carrera política en el nivel nacional. A su vez, el presidente provisional del Senado es el segundo en la línea de sucesión para ocupar el cargo de Presidente de la Nación, algo del diseño institucional que hace mucho más atractivo ser miembro del Senado.

El Senado ha sido también el puerto final o transitorio de individuos que desempeñaron cargos ejecutivos, ex gobernadores y ex presidentes, como Eduardo Duhalde, Carlos Menem y Raúl Alfonsín.

Las atribuciones del Senado los vuelven también una Cámara más atractiva para los políticos con ambiciones progresivas. El Senado tiene la capacidad, a diferencia de la Cámara de Diputados, de autorizar al Presidente para que declare el Estado de Sitio, prestar acuerdo al Poder Ejecutivo para la designación de jueces, embajadores, oficiales de las Fuerzas Armadas y autoridades del Banco Central de la República Argentina. Además, la Cámara Alta tiene la atribución exclusiva de tratar iniciativas sobre la coparticipación federal de impuestos, de importancia crucial para las provincias.

Resaltada la importancia del estudio del Senado argentino, la presente tesis estudiará el comportamiento de los principales actores que en él se desempeñan: los Senadores.

Los Senadores, como todo actor político, tienen una ambición que los motiva. El caso de mayor riqueza teórica para esta investigación son los Senadores con ambiciones progresivas: aquellos que mientras ocupaban su banca en la Cámara Alta, planeaban ser gobernadores, intendentes o incluso presidente.

Pero el estudio de la ambición no es sencillo: ella es interna de cada persona y, en consecuencia, muy difícil de medir. Micozzi (2009) enfrentó este problema y le dio una solución pragmática: analizar la ambición en el tiempo 1 según la trayectoria política en el tiempo 2. En este trabajo se utiliza la misma metodología.

Se define, pues, como ambiciosos (específicamente, con ambiciones progresivas) a aquellos Senadores que en el periodo inmediatamente posterior a finalizar su mandato ocuparon un cargo electivo ejecutivo (en cualquiera de los tres niveles de gobierno), o al menos participaron de las elecciones para ocuparlo.

Los políticos que luego de su mandato como Senadores fueron por la reelección en la Cámara Alta, en cambio, son clasificados como poseedores de ambiciones estáticas. Sin embargo, la reelección legislativa no siempre significa tener ambiciones estáticas. Por el contrario, si un

Senador pasó a la Cámara Baja y ocupó la presidencia de una comisión importante, como Presupuesto y Hacienda, o fue jefe de bloque, la ambición no es clasificada como estática sino como progresiva ya que este pasaje implica un aumento en su poder y nivel de visibilidad.

En el medio están los casos de los Senadores que luego de su mandato pasaron a cargos notablemente superiores en niveles de visibilidad y recursos, pero que no son electivos. Por ejemplo, Senadores que luego ocuparon ministerios, jefatura de gabinete o presidencias de bancos provinciales o del Banco Central de la República Argentina. Evidentemente estos legisladores no tuvieron una ambición estática; por el contrario enviaron las señales correctas a quienes luego los designaron en estos puestos. Existe evidencia en la literatura para considerarlos como políticos con ambiciones progresivas.

Por último está el grupo de Senadores que luego de su mandato se retiraron de la política, sea porque volvieron a su profesión anterior, por ejemplo empresarios, porque se dedicaron al trabajo en ONGS, al trabajo académico o simplemente se jubilaron. Este último grupo presenta un retroceso en su carrera política y son caracterizados por tener ambiciones regresivas<sup>1</sup>.

### **Proyectos de Ley distributivos**

El Congreso argentino permite la introducción de cuatro tipos de iniciativas: proyectos de Ley, de Resolución, de Declaración y de Comunicación. El reglamento del Senado define a los proyecto de Comunicación como “toda proposición dirigida a contestar, recomendar o pedir algo, o a expresar un deseo o aspiración de la Cámara, en particular los pedidos recabando informes” (2014, pág. 40). Los proyectos de Resolución “son toda proposición que tenga por objeto originar una resolución particular del Senado” (2014, pág. 40). Los proyectos de Declaración están destinados a “expresar una opinión del cuerpo” (2014, pág. 40).

Los proyectos de Resolución, de Declaración y de Comunicación comparten la misma característica: no generan cambios al status quo debido a que su componente es predominantemente simbólico. Los proyectos de Ley son los únicos que modifican las reglas de juego del país.

---

<sup>1</sup> Aquí es donde se evidencia las limitaciones del lenguaje. Uno puede pensar que nadie ambiciona empeorar, ya que esto viola la definición misma de ambición. Sin embargo, esto excede el tema de investigación de esta tesis, por lo que es material para ser estudiado y reconceptualizado en el futuro.

Este trabajo toma en consideración únicamente estos últimos justificándose en la idea esbozada por Nazareno et al. (2005, pág. 251) de que cuanto mayor sea la visibilidad de la inversión realizada –en este caso del proyecto de Ley o posterior Ley– mayor será el impacto electoral. Los proyectos de Declaración, Comunicación y Resolución no son más que proyectos simbólicos, con muy poca visibilidad. Los proyectos de Ley son los únicos que pueden producir resultados tangibles.

Por otra parte, Mayhew (1974, pág. 88) al analizar las herramientas que tienen los legisladores, presenta una “solución obvia” para los que están buscando armarse de una reputación positiva y ganar elecciones: distribuir bienes particularistas que generen costos difusos y beneficios concentrados, argumenta Mayhew, es la forma en que mejor se protege el interés de ganar las elecciones. Esta distribución de bienes particularistas sólo es posible en proyectos de Ley.

De estos dos argumentos nace la idea de que los legisladores ambiciosos harán las inversiones más seguras. Es decir, priorizarán los proyectos de Ley con contenido distributivo.

### **Hacia una definición de política distributiva**

Para investigar sistemáticamente el comportamiento de los legisladores resulta necesario definir lo que se entiende por política distributiva. Dentro de la literatura sobre el tema, se destaca la tesis de Barry R. Weingast et al (1981), quienes parten de la divergencia que se genera entre el principio económico normativo de la eficiencia y las preferencias de los actores políticos y muestran cómo las instituciones políticas transforman el cálculo de costo y beneficio económico en costos y beneficios políticos. El segundo cálculo, y no su contraparte económica, es la que define la racionalidad de los individuos que se desempeñan como actores políticos.

Este influyente escrito sobre política distributiva muestra que la causa principal del desvío que se genera en las decisiones hacia más amplios, en vez de más eficientes, proyectos distributivos, son los factores políticos. La división federal y financiera constituye una primera causa. Por un lado, el sistema fiscal federal divide a la economía en unidades políticas desarticuladas que se denominan provincias. Hay provincias más ricas y más pobres y, en consecuencia, provincias que contribuyen más y menos al tesoro nacional. Por otro lado, la división política federal genera incentivos para concentrar recursos en distritos con potenciales votantes.

La segunda fuente del desvío, estrechamente relacionada con la anterior, es el método de financiamiento de los proyectos ubicados en distritos específicos a través de la recaudación impositiva general. La última causa de que sean priorizados los grandes proyectos distributivos, en vez de los eficientes, es la racionalidad de los actores políticos, que es guiada por los costos y beneficios políticos en vez de los económicos.

Sobre estas bases, Weingast et al definen las políticas distributivas como “los proyectos, programas y transferencias que concentran beneficios en circunscripciones geográficas específicas, mientras distribuyen los costos a todos los distritos a través de impuestos generalizados” (1981, pág. 643).

Sin embargo, la definición presenta una inconsistencia con la lógica que la anima al circunscribir a los beneficiarios concentrados en poblaciones definidas según un criterio geográfico, cuando lo esencial del concepto es la concentración del beneficio más allá del criterio de selección. Por lo tanto, la definición de Weingast et al es modificada para ser aplicada a este trabajo por medio del análisis separado de las cuatro partes que la componen: qué es lo que se distribuye; a quién se lo distribuye; quién lo paga; y cómo lo paga.

En primer lugar, qué es lo que distribuye una política distributiva está bien caracterizado por los autores, aunque su caracterización es incompleta: mencionan proyectos, programas y transferencias, pero no contemplan impuestos. Los **proyectos** deben ser, necesariamente, de obra pública: por ejemplo un puente, cloacas, colegios, etc. Los **programas**, para que sean considerados como distributivos, deben contemplar algún bien físico. Los programas más simbólicos, por ejemplo las campañas de concientización, no son considerados como una política distributiva y quedarán fuera de la clasificación. Por último las **transferencias** son distributivas siempre que contemplen bienes físicos: inmuebles, territorio o dinero.

No obstante, ninguna de estas tres categorías contempla la **reducción de impuestos**, por ejemplo las exenciones impositivas a una zona declarada como desastre o un régimen de promoción industrial. Si se parte del concepto de que todas las políticas distributivas modifican la distribución de la riqueza de la que parten, entonces, existen importantes motivos para creer que una reducción de impuestos constituye una política distributiva. Por lo tanto, se incluyen aquí en la definición esas reducciones. Siguiendo la misma lógica, se añaden también los diferimientos impositivos.

En segundo lugar, definir a quién se distribuye el bien es análogo a preguntarse quién es el beneficiario de la política distributiva. Weingast et al, sólo consideran los casos en que los beneficiarios están circunscriptos en un territorio determinado, dejando explícitamente fuera de su definición los beneficiarios por cuestiones socioeconómicas. Según los autores, el programa *Medicare* no constituye una política distributiva ya que está orientada a los pobres dispersos en todo el territorio. Esta definición es un tanto restrictiva ya que existen innumerables políticas distributivas, por ejemplo el *Medicare*, Bolsa Familia o la Asignación Universal por Hijo, que no están orientadas a un distrito particular sino a un grupo socioeconómico.

La definición de política distributiva aquí adoptada no será tan restrictiva en este sentido. Son distributivas aquellas políticas cuya población objetivo está clasificada según condiciones objetivas, por ejemplo lugar de residencia, nivel socioeconómicos o pertenencia a un determinado grupo económico o social.

La tercera parte de la definición, quién paga/financia la política, se respetará del modelo de Weingast et al. Es distributiva aquella política que dispersa los costos de su puesta en funcionamiento a todos los distritos. En este caso, los proyectos de Ley que proponen una reasignación de la partida presupuestaria, utilizan el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES, modifican la coparticipación, entre otros son incluidos dentro de la categoría distributiva.

Por último, y en estrecha relación con el tercer punto, cabe considerar la cuarta parte de la definición: cómo se paga la política pública. En este caso también se mantendrá la definición original que establece que su financiamiento se da por medio de los impuestos generales.

En resumen, unificando los cuatro criterios, se considera distributiva a una política que contemple **“proyectos, programas, transferencias o reducciones impositivas que concentren beneficios en una población según criterios objetivos, como nivel socioeconómico, lugar de residencia o pertenencia a un grupo, mientras distribuyan los costos a todos los distritos a través de impuestos generales.”**

Además de las políticas distributivas, los proyectos de Ley pueden regular una actividad específica, lo que Lowi (1972) en su tipología denomina políticas regulatorias o autorregulatorias.

Las políticas regulatorias imponen restricciones o limitaciones al comportamiento de individuos y grupos, como el Código de Trabajo. Las políticas autorregulatorias son parecidas a las anteriores porque consisten en controlar la actividad de algún sector o grupo, pero se diferencian en que son defendidas y apoyadas por el grupo como forma de proteger los intereses de sus miembros. Los requisitos necesarios para la apertura de un establecimiento de farmacia configuran una política autorregulatoria.

Estas políticas regulatorias también pueden generar bienes. Por ejemplo, una política de regulación ambiental genera un bien público: un aire más puro o aguas limpias. Una política que regula la actividad farmacéutica puede generar un bien de club: mayores ingresos para los dueños de farmacias limitando el ingreso de nuevos establecimientos. Una política que regula el mecanismo de compra directa a grandes proveedores de la represa Yacyretá genera un bien privado: ingresos más rápidos al puñado de grandes proveedores de la obra.

En definitiva, es esencial para esta investigación definir exhaustivamente y clasificar los proyectos Ley ingresados según si son distributivos o regulatorios y si reparten o generan algún tipo de bien. En el siguiente apartado se profundiza en esta segunda parte de la clasificación.

### **Expectativas sobre la agenda legislativa**

El objetivo de esta tesis es desarrollar una explicación causal de los determinantes de la actividad legislativa en un sistema con múltiples niveles, donde distintos tipos de ambición y carrera política son posibles. Los legisladores inmersos en este sistema disponen de pocos recursos para satisfacer su ambición, por lo que maximizan los que tienen a disposición: la presentación de Proyectos. Para que este supuesto cobre sentido debe apoyarse en otro: los legisladores presentan proyectos y luego reclaman crédito por ellos.

Si los dos supuestos de los que se parte son correctos, es lógico pensar que los Senadores ambiciosos buscarán armarse de una buena reputación y beneficiar a sus futuros votantes. Por lo tanto, la hipótesis principal que aquí se desarrolla es que *los legisladores con ambiciones progresivas son más propensos a introducir legislación con algún tipo de contenido distributivo.*

### **Estrategia empírica**

El objetivo de este tercer capítulo es explicar el modo en que se construyeron las principales variables de interés y las estrategias que se utilizaron para testear empíricamente las hipótesis planteadas.

Si bien es cierto que el sistema de múltiples niveles argentino permite distintos tipos de ambición y trayectorias políticas, en la realidad parece predominar un tipo de ambición: las ambiciones progresivas (Micozzi, 2009). Un indicio de ello es la baja tasa de reelección en el Senado de la Nación: desde la vuelta de la democracia hasta el 2011 en promedio los legisladores estuvieron 1,198 mandatos en el Senado. De los 253 Senadores durante ese período, sólo 45 fueron por la reelección de su banca, mientras que 208 compitieron por otros cargos. Es decir, las ambiciones estáticas no son la regla como sí lo son en los Estados Unidos.

El período de estudio de esta tesis es el Senado de la Nación del 10 de diciembre de 2001 hasta el 9 de diciembre de 2007; es decir, desde el primer Senado íntegramente electo por la ciudadanía luego de la implementación de la reforma constitucional<sup>2</sup> de 1994 hasta 2007. El universo de estudio son todos los proyectos de Ley presentados en ese periodo, por lo que el N es 4965 proyectos.

Para estimar los diferentes modelos causales, se sistematizaron las variables según las definiciones esbozadas en el capítulo anterior. La base de datos se construyó aprovechando la ya realizada por Ernesto Calvo donde está sistematizada la información correspondiente a todos los proyectos presentados en ambas Cámaras para el periodo 1983-2007 (Calvo, 2014).

La nueva base construida para esta investigación cuenta con tres niveles de información. Por un lado, está la información correspondiente a cada proyecto de Ley presentado entre el 10 de diciembre de 2001 y 9 de diciembre de 2007: el contenido distributivo o regulatorio. Por otro lado, está sistematizada la información para cada Senador: nombre y apellido, partido, provincia, congruencia entre el partido del Senador y del gobernador y el tipo de ambición.

---

<sup>2</sup> La reforma constitucional argentina de 1994 estableció la elección directa de tres senadores por cada provincia y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la renovación por tercios de las bancas y la duración del mandato de 6 años. Según las cláusulas transitorias, la totalidad de los senadores serían elegidos siguiendo el nuevo procedimiento dentro de los dos meses anteriores al 10 de diciembre de 2001 (Bavastro, 1999). La nueva constitución también creó la figura de Jefe de Gabinete, redujo la duración de mandato del presidente a 4 años, habilitó la posibilidad de reelección inmediata y estableció la elección directa por doble vuelta del presidente y el vicepresidente, entre otras modificaciones que pueden consultarse en “Las implicancias de la reforma constitucional de 1994” escrito por Roberto Bavastro (1999).

Por último, está organizada la información correspondiente a cada provincia: indicadores de pobreza, PBG (producto bruto geográfico) y la cantidad de votantes habilitados.

A nivel individuo se sistematizó la información del primer autor de cada proyecto de Ley: el nombre y apellido, el partido por el cual fue elegido el Senador según del registro histórico del Senado (Senado de la Nación, 2015) y la provincia que representa. Además se consideró la congruencia partidaria del Senador con el gobernador.

### **Cómo las ambiciones afectan la agenda legislativa**

En este capítulo se analizan y comparan los diferentes modelos para testear empíricamente las hipótesis presentadas. Dado que la variable dependiente es categórica se optó, en todos los casos, por regresiones logísticas. En primer lugar, se estima el modelo principal de esta investigación: la relación entre las ambiciones progresivas y los proyectos distributivos.

#### **Ambiciones progresivas y proyectos distributivos**

La hipótesis principal de esta investigación es que *los legisladores con ambiciones progresivas son más propensos a introducir legislación con algún tipo de contenido distributivo*. Sin embargo, dado que la variable dependiente es dicotómica no se puede establecer una relación lineal entre las dos variables, por lo que se exploran las probabilidades de que un proyecto sea distributivo dado el tipo de ambición ( $Pr(\text{proyecto}=1|_{\text{Ambición}})$ ). Por medio de la regresión logística, se convierte la probabilidad en razones (*odds ratio*), dividiendo la probabilidad de ocurrencia de un suceso por la probabilidad de su no ocurrencia. Esta razón indica la relación (o proporción) entre la probabilidad de ocurrencia del suceso y la probabilidad de su no ocurrencia.

Para las estimaciones logísticas se realizaron algunas transformaciones en las variables independientes. En primer lugar, la variable AMBICION se transformó en una dummy (AMB\_PROGRE) que toma el valor 1 cuando la ambición es progresiva y el valor 0 cuando la ambición es estática o regresiva. En segundo lugar, se creó una nueva variable con los datos de la variable CARGO\_POSTERIOR. La nueva variable se denominó como CARGO\_ELECTIVO y toma el valor 1 cuando el cargo posterior fue electivo (es decir, se accedió al puesto por medio del voto popular) y 0 cuando el cargo posterior no fue electivo. La expectativa de esta variable es que afecte positivamente la variable dependiente. Por último se creó una variable dummy PERONISTA con los datos de la variable PARTIDO, que toma el valor 1 si el Senador es representante del Partido Justicialista o del Frente para la

Victoria. Al igual que con la variable original, no hay una expectativa clara detrás de la introducción de esta variable, pero se introduce siguiendo a Micozzi (2009) quien también la incorpora en su modelo.

Para la comparación y selección del mejor modelo se utilizó el método de selección por pasos de tres modelos jerárquicos. El Modelo\_I es jerárquicamente superior y está compuesto por 9 variables independientes. El Modelo\_II es jerárquicamente intermedio con 6 variables independientes. El Modelo\_III es jerárquicamente inferior con 4 variables.

El primer modelo (ModeloI) se construyó a partir de la incorporación de todas las variables independientes que se conjetura que podrían afectar la variable dependiente (si se presentan proyectos distributivos o regulatorios). Sin embargo, muchas de las variables incorporadas no son individualmente significativas: POBREZA, CONGRU\_GOB, PERONISTA, ELECCIÓN y ELECCIÓN\_PEN. Las variables restantes en este modelo son significativas al 1%.

En cuanto a los signos, todas las variables presentan los signos esperados a excepción de la cantidad de votantes (CANT\_VOTANT). En este caso el logaritmo de la razón de que el proyecto presentado sea DISTRIBUTIVO es negativamente afectado por la cantidad de votantes que tiene la provincia del primer autor del proyecto. La expectativa era la contraria ya que se esperaba que los distritos más poblados tengan demandas heterogéneas que induzcan a sus representantes a presentar mayor cantidad de proyectos distributivos.

El segundo modelo (ModeloII) elimina todas las variables que no resultaron significativas en el modelo anterior, a excepción de las variables POBREZA y ELECCION. Éstas son preservadas bajo la hipótesis de que puede existir una relación entre las variables independientes que esté reduciendo la significatividad del efecto de cada una sobre la variable dependiente. Sin embargo, los resultados de este modelo muestran que continúan sin ser significativas y, por ello, fueron borradas del siguiente ejercicio.

El tercer modelo (ModeloIII) elimina entonces las variables POBREZA y ELECCION, y sólo conserva las variables independientes que resultaron significativas en el modelo anterior.

Tabla 2: Regresión logística - comparación modelos I, II y III



su mandato participa de la competencia por un cargo electivo, la razón de presentar proyectos distributivos aumenta 1,28 veces.

En los casos en que el coeficiente resulta inferior a 1, la razón de ocurrencia del suceso disminuye cuando aumenta en una unidad la variable independiente en cuestión. En este modelo, esto ocurre con la variable del Producto Bruto Geográfico per cápita (PBGCAPITA). Cuanto mayor sea el PBG per cápita de la provincia que representa el Senador, menor es la probabilidad de que presente un proyecto distributivo.

En los casos en que el cociente de razón es 1, la variable independiente no tiene efecto sobre la variable a explicar. Eso ocurre con la variable cantidad de votantes (CANT\_VOTANTES), cuyo cociente de razón es 0,9999999 y el intervalo de confianza va de 0,9999 a 1.

## **Discusión**

La estimación desarrollada en la sección anterior presenta cierta evidencia a favor de la hipótesis principal de esta investigación.

El estudio cuantitativo sobre las variables que afectan la introducción de proyectos distributivos para el período 2001-2007 presenta evidencia estadística que confirmaría la Hipótesis 1. Existe una correlación (que no necesariamente prueba pero sí sugiere causalidad) entre la variable ambición progresiva y la probabilidad de presentar proyectos distributivos: los legisladores con ambiciones progresivas son efectivamente más propensos a introducir legislación con algún tipo de contenido distributivo. Sin embargo, y como era esperable, los resultados de la regresión logística presentan evidencia sobre otras variables que afectan la probabilidad de presentar proyectos distributivos.

Esta probabilidad no sólo es afectada por la ambición que posee el autor del proyecto, sino también por el Producto Bruto Regional per cápita de la provincia y por el cargo posterior del autor (si es un CARGO\_ELECTIVO o no).

## **Conclusiones**

Esta investigación contribuye al estudio de un tema que la ciencia política argentina hasta el momento no había considerado: la relación entre las ambiciones individuales de los Senadores y el contenido específico de cada proyecto de Ley que presentan.

Una de las principales contribuciones de esta investigación es añadir evidencia empírica a la teoría cada vez más desarrollada sobre cómo el desempeño estratégico de los Senadores está orientado a apoyar su carrera política posterior. Por medio de métodos estadísticos, se encontró evidencia a favor de la principal hipótesis de esta tesis: los legisladores ambiciosos son más propensos a presentar proyectos que propongan una distribución de bienes.

La teoría sostiene que la distribución de bienes es una de las mejores formas que los Senadores tienen disponibles para armarse de una buena reputación y reclamar crédito ante su *constituency*. Sin embargo, en esta investigación no se desarrolló evidencia empírica sobre la efectividad de esta estrategia para alcanzar esos cargos futuros. Es tarea de futuras investigaciones avanzar sobre este interrogante.

Otra contribución de este trabajo es haber encontrado evidencia empírica sobre el desempeño legislativo dentro del Senado Argentino, Cámara que suele ser relegada en la literatura.

Asimismo, en investigaciones futuras, pues, se podría medir la ambición no sólo según su carácter progresivo, estático o regresivo, sino también según su orientación; es decir qué nivel de gobierno buscaba alcanzar el legislador (Nación, provincia o municipio) y testear nuevamente las hipótesis.

Por último, en investigaciones futuras se deberá analizar no sólo la ambición individual de cada legislador, sino su carrera política agregando la dimensión de trayectoria previa tal como lo hacen Germán Lodola y Hirokazu Kikuchi (2014). Estas investigaciones serán, necesariamente, mucho más ricas en contenido y descubrimientos.

En conclusión, esta investigación se proponía partir sobre un supuesto sobre las motivaciones humana y desarrollar una explicación sobre el comportamiento basado en esa motivación. Aunque con ciertos matices, este objetivo se logró y se encontró evidencia a favor de la principal hipótesis desarrollada: *los Senadores que ambicionan con ocupar otros cargos que acumulen incluso una mayor concentración de poder y visibilidad serán más propensos a presentar proyectos de Ley que propongan la distribución de recursos.*

## Bibliografía

- Amaral, S., & Stokes, S. C. (2005). *Democracia Local. Clientelismo, Capital Social e Innovación Política en la Argentina* (1ra ed.). Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Amaral, S., & Stokes, S. (2005). *Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Angrist, J., & Pischke, J.-S. (2008). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricists Companion*. Estados Unidos: Princeton University Press.
- Armesto, M. A. (2012). Gasto particularista en bienes públicos locales: índice de desviación. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(3), 395-428.
- Bavastro, R. (1999). *Las implicancias de las reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Benítez, M. (2008). Democracy and distribution: Subnational Regim dynamic in Mexico. Prepared for delivery at the Conference on Democracy and Its Development.
- Buchanan, J. E. (Febrero de 1965). An Economic Theory of Clubs. *Económica*, 32(125), 1-14.
- Calvo, E. (2014). *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina*. Cambridge: University Press.
- Collie, M. (1988). The legislature and distributive policy making in formal perspective. *Legislative Studies Quartely*, 13(4), 427-458.
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1997). Political Structure and Economic Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes. *Department of Political Science, University of California*.
- Crisp, B. F., Escobar-Lemmon, M. C., Jones, B. S., Jones, M. P., & Tarylor-Robinson, M. M. (August de 2004). Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies. *The Journal of Politics*, 66(3), 823-846.
- Dal Bó, E., & Martín, R. A. (2011). Term Length and The Effort of Politicians.
- Edwards, G. C., Barrett, A., & Peake, J. (April de 1997). The Legislative Impact of Divided Government. *American Journal of Political Science*, 41(2), 545-563.
- Gasparini, L. (s.f.). *CEDLAC*. Recuperado el 15 de Abril de 2015, de <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics.php>

- INDEC. (1996). *Proyecciones de Población por Sexo y Grupos de Edad, Urbano-Rural y Económicamente Activa (1990-2025) y por provincia (1996-2016)* (Vol. 7). Análisis Demográfico.
- Jones, M. (2001). Carreras Políticas y Disciplinas Partidarias en la Cámara de Diputados Argentina. *POSTData*, 189-230.
- Jones, M. P., Saiegh, S., Spiller, P. T., & Tommasi, M. (Julio de 2002). Amateur Legislator-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal System. *American Journal of Political Science*, 46(3 ), 656-669.
- Keefer, P. (2007). Clientelism, credibility, and the policy choice of young democracies. *American Journal of Political Science*, 51(Octubre), 2007.
- Kerevel, Y. P. (Febrero de 2015). Pork-Barreling without Reelection? Evidence from the Mexican Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 137-166.
- Kikuchi, H., & Lodola, G. (2014). The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case. *Journal of Politics in Latin America*, 73-105.
- Koch, M. R. (2008). ELABORACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE UN PROYECTO LEGISLATIVO EN EL SENADO DE LA NACIÓN. *Trabajo realizado para su publicación y difusión en la base de datos jurídicos del CECAP*.
- Lemos, L. B. (2000). O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. Trabalho apresentado na 54ª Conferência Anual da Associação de Ciência Política de Nova Iorque, 14-15 de abril de 2000.
- Lenarduzzi, J. (2º semestre de 2013). El auge de la "renovación política": reflexiones en torno a la producción de significantes vacíos en la democracia argentina (1983-2011). *Papeles de Trabajo*(12), 123-145.
- Lowi, T. J. (Jul-Aug de 1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The electoral connection*. New Haven, Connecticut, Estados Unidos: Yale University Press.
- McCubbins, M., & Rosenbluth, F. (1995). Party provision for personal politics: Dividing the vote in Japan. En P. Cowhey, & M. McCubbins, *Structure and Politic in Japan and the United States* (págs. 35-55). Cambridge: Cambridge University Press.
- Micozzi, J. P. (2009). *The Electoral Connection in Multiple-Level Systems with Non-Static Ambition: Linking Political Careers and Legislative Performance in Argentina*. Houston: Rice University.

- Micozzi, J. P. (2014). From house to home: strategic bill draftin in multilevel systems with non-static ambition. *Journal of legislative studies*, -.
- Moscoso, G. L. (Abril de 2012). Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones en torno a cómo estudiamos el Poder Legislativa. *POSTData*, 17(1), 101.
- Mustapic, A. M. (Jan-Mar de 2000). "Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 39(156), 571-595.
- Parlamentaria, S. (2014). *Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación*. Buenos Aires: Dirección General de Publicaciones.
- Samuels, D. (2002). Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil. En S. Morgenstern, & B. Nacif, *Legislative Politics in Latin America* (págs. 315-340). Cambridge University Press.
- Sandler, T., & Tschirhart, J. (1997). Club they: Thirty Years Later. *Public choice*, 93(3/4), 335-355.
- Santos, F., & Amorin Neto, O. (2003). The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. *LEGISLATIVE STUDIES QUARTERLY*, XXVIII(4).
- Senado de la Nación*. (1 de Mayo de 2015). Obtenido de <http://www.senado.gov.ar/senadores/Historico/Periodo>
- Stein, R., & Kenneth, B. (1994). Universalism and the electoral connection: a test and some doubts. *Political Research Quartely*, 47(2), 295-317.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público* (3ra edición ed.). Barcelona, España: Antoni Bosch.
- Taylor Robinson, M., & Díaz, C. (1999). Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?: A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, 589-625.
- Tow, A. (s.f). [www.andytow.com](http://www.andytow.com). Recuperado el 20 de junio de 2015, de <http://andytow.com/atlas/totalpais/indice.html>
- Volden, C., & Wiseman, A. E. (2014). Measuring Legislative Effectiveness. En C. Volden, & A. E. Wiseman, *Legislative Effectiveness in The United States Congress* (págs. 14-60). New York: Cambridge University Press.
- Weingast, B. R., Shpsle, K., & Johnsen, C. (Aug. de 1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy*, 89(4), 642-664.