



¿LEGISLADORES O REPRESENTANTES?

EVIDENCIA SOBRE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LOS BICAMERALISMOS DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

María Paula Bertino¹

Universidad de Buenos Aires e Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca

✉ mpbertino@gmail.com

Abstract

Este artículo señalará como las diferencias en los diseños institucionales de las legislaturas bicamerales en las provincias argentinas afecta su producción legislativa. Retomando evidencias empíricas de dos provincias bicamerales de Argentina, mostrará como los legisladores perfilan un tipo de producción legislativa diferenciada a partir de la influencia de variables institucionales, vinculadas con la dimensión de la congruencia de los bicameralismos. Más específicamente, este artículo señalará que se produce mayor cantidad de legislación particularista en aquellas Legislaturas en donde el sistema electoral y la selección de candidatos – ambos indicadores de congruencia legislativa – se ajusta a un modelo mayoritario para una de las Cámaras mientras que en la otra Cámara se sostiene un modelo proporcional. Se demostrará que mientras más diferenciados sean los sistemas electorales y la selección de candidatos para las Cámaras, mayor tendencia de los legisladores que integran la Cámara con representación del modelo mayoritario para la presentación de proyectos particularistas.

Key Words: bicameralismo, congruencia, producción legislativa, provincias argentinas.

* **María Paula Bertino:** Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín (Argentina) y Docente/Investigadora de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Se especializa en temas de estudios legislativos y política subnacional argentina.

1. Introducción

Como parte del sistema político, las unidades subnacionales han resultado siempre atractivas para los estudios politológicos. Tanto sus instituciones como las dinámicas que ellas generan forman parte de las explicaciones atribuidas a los fenómenos políticos que se dan a escala nacional. En el caso argentino, tratándose de un sistema federal, su relevancia parecería aún mayor, dadas las implicancias que las relaciones entre unidades subnacionales y el gobierno nacional tienen sobre las lógicas de negociación dentro del Congreso Nacional, su impacto en el proceso de transición a la democracia, y su peso electoral.

Quizás por esta razón, los estudios orientados hacia la política subnacional se han concentrado fuertemente en la relación entre niveles, y han dejado de lado el estudio de las instituciones provinciales – con excepción de los Ejecutivos Provinciales, que han recibido y siguen recibiendo especial atención dentro de las investigaciones – Es así que las Legislaturas Provinciales han tenido poca exposición dentro de la Ciencia Política. Recientemente, y posiblemente a partir de que estudios electorales han subrayado la necesidad de observar la política provincial, las Legislaturas subnacionales han comenzado a ocupar un lugar cada vez más importante en las agendas de investigación de la política argentina y latinoamericana¹.

Este artículo retoma a las Legislaturas provinciales argentinas, concentrándose en aquellas que toman forma bicameral, a fin de observar si las diferencias en el diseño institucional del bicameralismo tiene algún impacto en la producción legislativa de las Cámaras y de la Legislatura en general. Vale señalar que en Argentina, las unidades subnacionales que componen las 24 provincias se han dado diferentes tipos de diseños institucionales. Y es por esta razón que en la actualidad tan sólo 8² de las 24 provincias cuentan con un Poder Legislativo Bicameral. De las restantes provincias, cuatro adoptaron legislatura unicameral con un sistema mixto de elección de los legisladores³, mientras que las restantes 14 conservan legislaturas unicamerales clásicas, con diversos tipos de sistemas electorales.

Dentro de las ocho provincias que aún conservan legislaturas bicamerales, la variedad en el tipo de bicameralismo también es amplia. Si bien todas ellas mantienen – al igual que el Congreso Nacional – altos niveles de simetría entre las Cámaras, hay variación en la congruencia de las mismas. Es por esto que un análisis comparado del funcionamiento de estos bicameralismos subnacionales resulta pertinente. Este tipo de análisis permite observar la política a escala provincial. En lo que refiere a estudios legislativos a nivel subnacional, sobre todo aquellos que apuntan a visibilizar relaciones entre electores y legisladores, la reducción de las distancias entre ambos es notoria. También existen argumentos metodológicos que abogan por este tipo de estudios. Tal como señala Snyder (2001) las comparaciones a nivel subnacional permiten un mayor control sobre condiciones ecológicas, culturales y socioeconómicas, permitiendo de esta manera acceder a una idea más acertada de como los cambios en las instituciones políticas inciden en los fenómenos estudiados.

Para este fin, el artículo presentará evidencia empírica sobre la producción legislativa de dos Legislaturas Provinciales Bicamerales durante 9 períodos legislativos en ambas Cámaras. Se analizaron 8496

¹ Los estudios legislativos a nivel subnacional comenzaron a formar parte de la agenda de investigación en la academia estadounidense hacia mediados de los 80, sin ser aún una rama demasiado extendida dentro de la disciplina (Véase Clucas, 2003). Principal, aunque no excluyentemente, por no haber logrado establecerse teorías fundamentales que definan este tipo de estudios.

² Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis, Santa Fe son las ocho provincias que en la actualidad poseen legislaturas bicamerales. Las provincias de Tucumán hasta 1991, y Córdoba hasta 2001 también compartían esta característica pero ambas reformaron su constitución a fin de eliminar la Segunda Cámara. A la inversa, la provincia de San Luis mantuvo un formato unicameral hasta 1987, momento en el cual reformó su constitución instalando una Segunda Cámara en su legislatura.

³ Río Negro, San Juan, Santa Cruz, y la provincia de Córdoba, una vez eliminado el Senado provincial, establecieron sistemas de representación mixta en sus Legislaturas.

leyes presentadas en las Cámaras de Diputados y Senadores de las Provincias de Mendoza y Santa Fe entre los años 2003 y 2011. Estas leyes fueron clasificadas en función de una serie de indicadores que permitirán establecer qué tipo de legislación es presentada por cada Cámara, y luego sujetas a un análisis de impacto de las variables institucionales sobre su presentación y aprobación. Se parte del supuesto que las Cámaras con representación del tipo mayoritaria tendrán mayor tendencia a la presentación de proyectos particularistas. Y que la condición de bicameralidad de estas legislaturas lleva a que, allí donde los bicameralismos son incongruentes, exista una diferenciación entre el tipo de producción legislativa de las Cámaras.

Se sostendrá en este artículo la idea de que existe una suerte de división del trabajo legislativo influenciada por las bases de representación a las cuales responden las Cámaras Legislativas; y que en sistemas bicamerales incongruentes, esta división del trabajo legislativo lleva a que la Cámara que se constituyen a partir de la aplicación de un sistema electoral del tipo mayoritario – que por lo general es la Segunda Cámara – presenten una mayor cantidad de proyectos particularistas. En bicameralismos congruentes, dada la similitud en la constitución de ambas Cámaras, las tasas de presentación de proyectos de este estilo tienden a ser similar entre ellas.

Asimismo, se planteará aquí que la condición de congruencia o incongruencia de las Legislaturas bicamerales opera sobre el rol que los legisladores cumplen en sus bancas. Se señalará que hay una tendencia de los Senadores que integran Segundas Cámaras incongruentes a cumplir un rol más representativo, entendiendo esto como la presentación de búsqueda de aprobación de proyectos vinculados directamente con los distritos a los cuales representan, mientras que los Diputados – o representantes electora para las Cámaras con sistemas proporcionales – tendrán mayores incentivos para la presentación de legislación general o adecuada a los intereses del conjunto de la sociedad⁴. Y que en bicameralismos congruentes, esta diferenciación de roles entre legisladores y representantes no se encuentra distinguida entre las Cámaras. Diputados y Senadores cuentan con iguales incentivos para la presentación de leyes que apunten a sus distritos como leyes que se enfoquen en la Provincia.

Asimismo, se planteará aquí que en los bicameralismos incongruentes, los proyectos particularistas presentados en la Cámara con representación mayoritaria tienen una mayor tasa de éxito legislativo que el mismo tipo de proyectos presentados en bicameralismos congruentes o aquellos presentados en la Cámara con representación proporcional de un bicameralismo incongruente. Consecuentemente, se señalará que existe una diferencia en el tipo de legislación exitosa que emana de estos diversos tipos de bicameralismos, dado que en el total de la legislación varía en función de la tendencia a la aprobación que se señalaba previamente.

Esta diferencia en el tipo de leyes que se presentan y aprueban en las Legislaturas Bicamerales estará influenciada por el diseño institucional que se le confiere a la Legislatura, congruente o incongruente, puesto que será el efecto generado por esa congruencia el que establezca los incentivos para que los legisladores actúen de manera diferente ya sea que compiten y obtienen una banca en la Cámara con representación mayoritaria o proporcional. En tanto que en los Bicameralismos Congruentes, este efecto de división del trabajo legislativo será menor puesto que las bases de representación son similares, y por ende, también lo son los incentivos para la presentación de proyectos.

En los casos de bicameralismos congruentes, se sostiene aquí que no se da una gran diversificación en los proyectos que se presentan. Esto afecta tanto a los proyectos particularistas, como aquellos

⁴ Si bien no se retoma en esta investigación, es posible señalar que en casos de bicameralismos incongruentes, la Primera Cámara de representación proporcional también será la arena en donde los gobernadores decidan presentar mayor cantidad de legislación dado el peso de la disciplina partidaria.

orientados a sectores específicos de la sociedad, o los llamados proyectos generales, legislación orientada a nivel provincial o regional. De esta manera, lo que este artículo trata de señalar es como los diseños institucionales de las provincias afectan el tipo de legislación que estas generan. Dicho de otro modo, que los diferentes bicameralismos generan diferentes tipos de diputados y senadores provinciales: quienes se orientan más hacia la producción de leyes “legislativas” y quienes se orientan hacia la producción de leyes “representativas”.

El artículo se dividirá en las siguientes secciones. En la primera se repasarán los conceptos básicos relativos a los bicameralismos, los debates respecto a las definiciones de fortaleza y debilidad de los mismos y la importancia de destacar los diseños institucionales a fin de observar las diferencias que estos generan y se establecerá que tipos de bicameralismos es posible encontrar en las provincias argentinas. Luego se dará un apartado a la cuestión de la medición de la producción legislativa, a fin de lograr distinguir una tipología de leyes. Se expondrán en un tercer apartado los resultados de la investigación empírica, para en la cuarta sección dar conclusiones respecto a los efectos que el diseño institucional tiene sobre la producción legislativa y abrir posibles agendas de investigación.

2. Conceptualizando el Bicameralismo: Las implicancias de la existencia de una Segunda Cámara

Los debates en torno al concepto de bicameralismo han girado sobre dos ejes. Por un lado, el planteo institucionalista cristalizado en los estudios de Lijphart (1987; 2000) referidos a la fortaleza o debilidad de estos sistemas y centrados en la definición de dos dimensiones a partir de las cuales mensurarlos. Por el otro, las mediciones espaciales planteadas por Tsebelis y Money (1997) que se orientan a distinguir métodos de negociación y alteración del status quo en sistemas con mayor cantidad de actores de veto institucionales. Tanto desde una perspectiva como desde otra, la mera existencia de una Segunda Cámara modifica la lógica de producción y aprobación de legislación de dichas Legislaturas.

En el caso de las lecturas institucionales de los bicameralismos, cuya intención radica en la posibilidad de describir estos sistemas, las dimensiones de simetría y congruencia definen tipos de bicameralismos. En términos de Lijphart, estas dos dimensiones serán las que determinen la forma en la cual se equilibran los poderes de gobierno, a partir de concentrar o dispersar el poder de las Legislaturas. De esta manera, la dimensión de simetría hace referencia a los poderes constitucionales asignados a cada una de las Cámaras, así como a la legitimidad de origen de sus integrantes⁵. En tanto que la congruencia se define en función de la similitud o diferencia en los métodos de selección y las bases de representación de cada Cámara⁶. Mientras más disperso el poder, más fuerte el bicameralismo⁷.

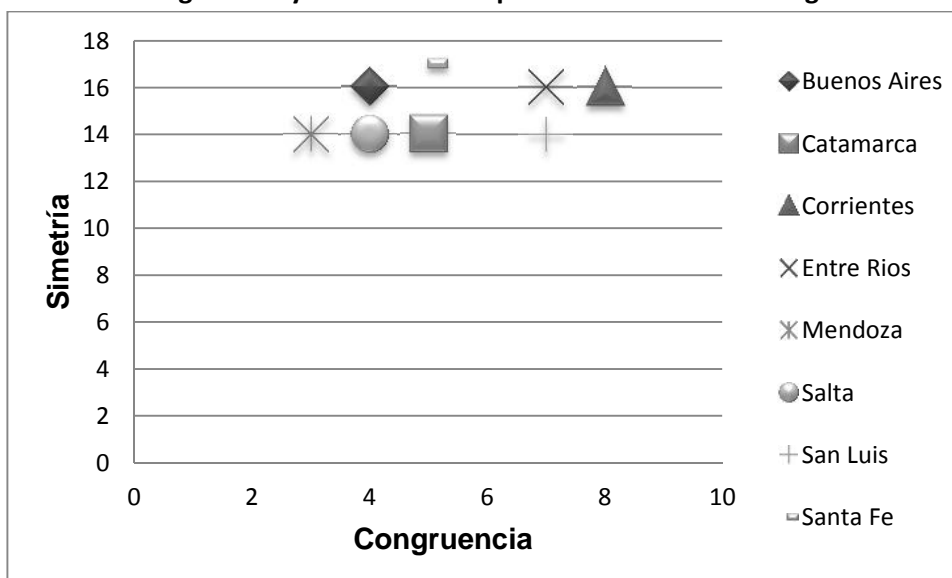
⁵ La legitimidad de las Cámaras cruza las dimensiones de Congruencia y simetría en tanto y en cuanto pone en cuestión los orígenes democráticos o no de los legisladores. Cuando se toma la característica de legitimidad en la dimensión de la simetría se piensa a esta desde la existencia o no de bases democráticas en la conformación de las Cámaras. Cuando atañe a la Congruencia, supone la existencia de métodos democráticos de selección (elecciones) pero aplica a la sobre o sub representación que puede existir en alguna de las Cámaras.

⁶ Las diferencias en los sistemas electorales que se aplican para la selección de legisladores de Primeras y Segundas Cámaras, así como la existencia o no de sobre representación en una de las dos Cámaras son la base para la definición de la dimensión de Congruencia en Lijphart.

⁷ Por lo tanto, Bicameralismo simétricos – con las mismas atribuciones y legitimidad de origen para las cámaras – e incongruentes – con diversidad en la conformación de los cuerpos – serán fuertes. Mientras que legislaturas de doble Cámara incongruentes y asimétricas o bien simétricas y congruentes tenderán a una mayor concentración del poder y serán clasificadas como “semifuertes”. Por último, los bicameralismos con menor dispersión de poder serán aquellos que homologuen sus bases de representación y sistemas electorales – congruentes- pero en donde las Cámaras no compartan prerrogativas constitucionales o bien la legitimidad de origen de sus legisladores no sea democrática – asimétrica - .

A fin de lograr una medición de ambas dimensiones, Llanos (2003) propone un índice de Congruencia y Simetría que permite identificar los principales indicadores para cada una de las ellas. En este sentido, se rescata allí la importancia que toman los sistemas electorales – tanto las magnitudes de distrito como las fórmulas electorales y la selección de candidatos - en la definición de la Congruencia de las legislaturas bicamerales. Tanto es así que la autora pondera este indicador asignándole mayor valor a partir de la inclusión de sub variables tales como la magnitud del distrito y la fórmula electoral. El resultado de la elaboración de este índice permite una mayor comprensión de estos conceptos, y delimita, entre otros, el alcance de la legitimidad como característica de una y otra dimensión⁸. Este índice es retomado por Malamud y Costanzo (2003) y aplicado a las provincias bicamerales argentinas. El resultado de dicha aplicación indica que a nivel subnacional en Argentina, los bicameralismos son extremadamente simétricos, pero no necesariamente congruentes. Tal como se expresa en el Gráfico 1, las provincias argentinas con legislaturas bicamerales varían en su congruencia.

Gráfico 1: Congruencia y Simetría de las provincias bicamerales argentinas



Fuente: Malamud y Costanzo (2003)

Entretanto, el planteo de Tsebelis y Money respecto a los bicameralismos gira en torno a la idea de que la sola existencia de una Segunda Cámara afecta a los resultados legislativos. Esto es, que la fortaleza o debilidad de los bicameralismos son conceptos en parte obsoletos puesto que aún en el marco de un bicameralismo clasificable con débil en términos de Lijphart, el impacto de la mera existencia de la Segunda Cámara será visible tanto en los procesos de negociación como en la aprobación de legislación. Incluso su impacto alcanza a los incentivos para la presentación de legislación. La existencia de una Segunda Cámara, aunque congruente y asimétrica, puede desincentivar la presentación de un proyecto de ley.

Partiendo del planteo de que el bicameralismo dificulta la alteración del status quo a partir de generar un nuevo actor de veto; que reduce los desacuerdos de la legislatura y los partidos de múltiples dimensiones a una sola y que la alteración de los resultados legislativos existe incluso en bicameralismos asimétricos, señalan que las dimensiones en juego en las Legislaturas bicamerales son la Política (o

⁸ Los índices que presenta Llanos tienen la bondad de desagregar el Concepto de Legitimidad y la incidencia del mismo tanto sobre la dimensión de Simetría como sobre la dimensión de la Congruencia, superando así una de las limitaciones que se planteaba frente a la conceptualización de Lijphart.

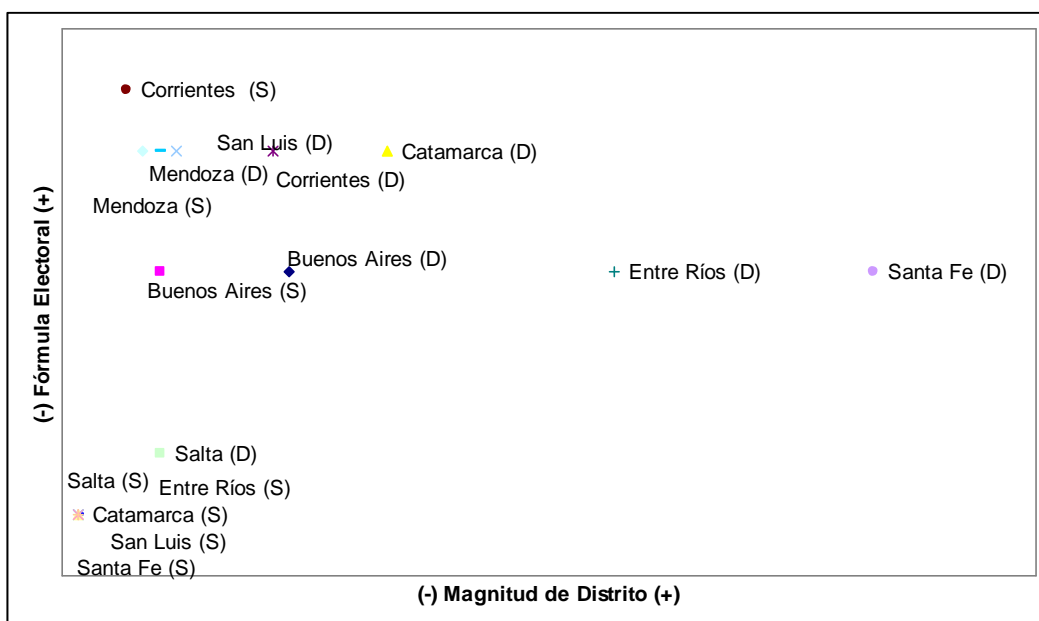
redistributiva) y la dimensión de la eficiencia. Estas dimensiones suponen el alcance – o no – de puntos de equilibrio entre las Cámaras que permitan el pase de legislación y su aprobación. A los efectos de este artículo, baste señalar que ambas dimensiones contienen elementos propios de la Congruencia. En especial el hecho de que las bases de representación que definen a cada Cámara tendrán impacto sobre la dimensión que se privilegie al momento de resolver el pasaje o aprobación de una Ley.

Ese impacto de la Congruencia – en tanto similitud de las Bases de Representación de las Cámaras – se expresa antes bien en la posibilidad de generar acuerdos entre Primeras y Segundas Cámaras, a fin de lograr el pase de la legislación. En tanto y en cuanto la conformación de las Cámaras sea similar, y por ende más congruente, mayores posibilidades de alcanzar equilibrio entre las Cámaras. Ahora bien, es posible argumentar que esas posibilidades de equilibrio aumentan en la medida en que esa congruencia coincide con la aplicación de un sistema electoral de tipo mayoritario para las Cámaras.

La congruencia entre las Cámaras resulta un elemento central al momento de evaluar las legislaturas bicamerales. Y en especial, la medición de los elementos propios del Sistema Electoral para cada una de las Cámaras. Es posible señalar que en legislaturas bicamerales, la congruencia entre ambas Cámaras se extrema allí donde ambos sistemas electorales – el de las Primeras y las Segundas Cámaras – utilice no sólo el mismo distritamiento y fórmula, sino también allí donde la tendencia del sistema electoral de ambas Cámaras se oriente hacia un modelo ya sea mayoritario o proporcional.

En el gráfico 2 se observa la dispersión de los Sistemas Electorales para las Cámaras de Diputados y de Senadores de las Provincias bicamerales argentinas. Allí es posible observar con más detalle los niveles de congruencia e incongruencia de estas Legislaturas., puesto que muestra las tendencias de los sistemas electorales para cada Cámara hacia un modelo mayoritario o proporcional. Estas tendencias están calculadas teniendo en cuenta los sesgos mayoritarios que se generan a partir de la aplicación de los sistemas electorales, y de la combinación de las magnitudes de distrito, las formulas electorales y los umbrales.

Gráfico 2: Dispersión de los sistemas electorales de las provincias bicamerales en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a las Constituciones Provinciales

Sistemas electorales que tiendan hacia el modelo mayoritario en ambas Cámaras conformarán congresos más congruentes⁹. Mientras más se amplíe la brecha entre los modelos mayoritarios y proporcionales de las Cámaras, se encontrarán legislaturas bicamerales con mayores niveles de incongruencia. Este artículo señala que la incongruencia genera incentivos para la presentación y posterior aprobación de diferente tipo de legislación al interior de las Cámaras¹⁰, y a su vez la diferencia entre bicameralismos congruentes e incongruentes también se expresa en el tipo de legislación que emana de las Cámaras.

3. De Proyectos y Leyes: Aproximaciones a una tipología de Producción Legislativa

A fin de lograr la distinción en la legislación presentada y aprobada en estas legislaturas – sean o no bicamerales - es necesario recurrir a indicadores que permitan establecer una tipología de leyes. Al respecto, existe cierto acuerdo en torno a las clasificaciones de leyes en función de su nivel de agregación, esto es, los sujetos directos de la legislación. Las discrepancias surgen al momento de señalar si las clasificaciones de la ley deben medirse también por su efecto sobre el sujeto directo de la ley (Taylor-Robinson y Díaz, 1999) por sus enfoque de política pública (Mejía Acosta, Perez Liñan y Saiegh, 2006) o si debe agregarse a los indicadores la cuestión temática (Amorim Neto y Santos, 2003).

En cualquier caso, la aplicación de estos indicadores a las leyes intenta establecer una descripción más acabada de que tipos de leyes se presentan, con el fin de dar cuenta de la actividad legislativa de un gobierno. En la distinción del tipo de legislación se puede observar la marginalidad o no de un Congreso. La aplicación de indicadores de sujetos directos de la Ley permite distinguir la orientación de la legislación. Y en este sentido, hay acuerdo en la literatura respecto a que las Legislaturas que generen mayor tasa de leyes orientadas a individuos o localidades serán marginales. Esta – mal denominada – marginalidad supone la lógica de división de trabajo legislativo a la que se hacía referencia previamente en el artículo. En este tipo de legislaturas, la tendencia será a la presentación y aprobación de una mayor cantidad de proyectos de alcance local (o incluso individual) mientras que la legislación a nivel general correrá por cuenta del Ejecutivo¹¹.

Este acuerdo se sostiene sobre el supuesto de que en sistemas de gobierno del tipo presidencialistas, con separación de poderes impera una lógica que Amorim Neto y Santos denominan “secreto de la ineficiencia”. Este modelo de división de tareas de la actividad legislativa, que es aplicable a sistemas de separación de poderes como el que rige en las provincias argentinas, asigna a los legisladores el rol parroquial o localista en la producción de legislación e introduce la lógica de la asignación de *pork barrel*¹² como elemento de negociación para la concreción tanto de legislación localista como general.

⁹ Lo mismo ocurre si ambas Cámaras tienden hacia la aplicación de un modelo proporcional.

¹⁰ Otros estudios han evaluado la incidencia de la dimensión de la Congruencia en los bicameralismos y su impacto en la sanción de leyes. En Hiroi (2008) se evalúan las implicancias de esta dimensión en la posibilidad de éxito así como en el tiempo que las leyes tardan en ser aprobadas, para el Congreso Nacional de Brasil.

¹¹ O su contingente legislativo. Respecto a este tema específico – quien legisla en los presidencialismos - se han escrito bibliotecas completas dentro de la disciplina. Dado que no es el objeto de este artículo detenerse en la marginalidad o centralidad de las legislaturas o discutir la actividad legislativa de los Ejecutivos, no se expondrán aquí dichas teorías pero se recomienda la lectura de Shugart y Carey (1992), Molinelli (1995), Figueiredo y Limongi (2000), Cox y Morgenstern (2001), Haggard y McCubbins (2001) Morgenstern y Nacif (2002), Mainwaring y Shugart (2002), García Montero (2009), entre otros.

¹² El término *pork barrel* refiere a las transferencias y distribución de recursos a los distritos de los legisladores que son alcanzados a través de la negociación. Supone que los legisladores ofertan sus votos sobre leyes nacionales a fin de conseguir votos para la aprobación de legislación específica para sus distritos.

A los efectos de esta investigación, la inclusión de un modelo del secreto de ineficiencia en las provincias bicamerales argentinas es absolutamente pertinente. Los sistemas de gobierno de las provincias argentinas se rigen por la lógica de separación de poderes, en donde los Gobernadores (el Poder Ejecutivo Provincial) son electos de forma separada a sus legislaturas. Son sistemas de frenos y contrapesos que reproducen las lógicas presidenciales que se dan a nivel nacional, asignando poderes legislativos a los Ejecutivos Provinciales y al mismo tiempo, múltiples herramientas de control de ese poder a las Legislaturas¹³. En este sentido, la lógica de la división de tareas que supone el secreto de la ineficiencia permite distinguir, en un análisis al interior del cuerpo legislativo, la existencia de esta tendencia.

Según se plantea en esta investigación, existe una división del trabajo legislativo que se encuentra influenciada por las diferencias en los diseños institucionales de los bicameralismos, y más específicamente por la congruencia o no de los mismos. Los bicameralismos incongruentes encontrarán una mayor cantidad de proyectos de ley presentados con orientación local y particularistas allí donde exista una Cámara cuyo sistema electoral aplique un modelo mayoritario mientras que la otra Cámara cuente con un sistema electoral del tipo proporcional. En el marco del secreto de la ineficiencia, la importancia que cobra esta diferencia en la constitución de las Cámaras es central, puesto que aporta a la idea de que en la Cámara de aplicación del modelo mayoritario para la selección de legisladores, existirán mayores incentivos para la presentación de proyectos localistas, parroquiales o particulares. Cuando se trata de sistemas congruentes, la similitud en la presentación de los proyectos en ambas Cámaras opera como neutralizadora de la división del trabajo legislativo intralegislativo. Y entonces la presentación de proyectos particularistas, parroquiales o locales quedará atada antes bien al modelo de sistema electoral – mayoritario o proporcional – que impere para ambas Cámaras que a una diferencia en la composición de las Cámaras¹⁴. Y por ende, no existirán diferencias sustanciales respecto a qué tipo de leyes se presentan en una Cámara o en otra. Sino más bien, se diferenciarán entre Congresos bicamerales congruentes e incongruentes la tasa de proyectos particularistas presentados.

Ahora bien, otro de los supuestos del secreto de la ineficiencia radica en la aprobación diferenciada de las leyes. Las tasas de éxito legislativo, que generalmente se mide cruzadas por el origen de la ley, se consideran como otro indicador de quien legisla. En este sentido se plantean dos cuestiones a tener en cuenta referidas al tipo de leyes aprobadas. Por un lado, las tasas de éxito de las leyes – cuantas de ellas, en función de quienes las presentan, son aprobadas - y por el otro, la importancia de las leyes aprobadas. En lo referido al segundo ítem, la cuestión del sujeto directo de la ley vuelve a aparecer, así como la relevancia de las leyes para el Ejecutivo, o su impacto en la opinión pública. El objetivo final de señalar la importancia de las leyes es distinguirlas, de la misma forma en la que se trata de tipificarlas. Y en este sentido, aun cuando no existe coincidencia académica respecto a una forma de medición de importancia¹⁵, es posible

¹³ En el marco de este artículo no se observará la producción legislativa de los Ejecutivos Provinciales, pero baste con señalar que en los dos casos sobre los que se trabaja aquí, los Gobernadores cuentan con la capacidad de iniciar legislación.

¹⁴ Podría sí, plantearse que en este tipo de sistemas bicamerales congruentes la presentación de proyectos particularistas, parroquiales o localistas esta mediada por la relación Ejecutivo – Legislativo, operando el modelo del Secreto de la Ineficiencia sin distinción al interior de las Cámaras

¹⁵ El mapa de estudios referidos a la importancia legislativa está lejos de resolverse. Los estudios referidos a la temática no han acercado posiciones con otras miradas respecto a los resultados legislativos. De hecho, son pocos los estudios que discriminen sobre la base de la importancia a la legislación producida por los congresos. Las preguntas de para quien es importante y como esa relevancia impacta en la toma de decisiones siguen latentes. Queda entonces abierta una agenda para los estudios legislativos: la definición de importancia en la legislación, así como la forma de medirla.

establecer que la antedicha marginalidad de los Congresos se define en parte por la presentación y aprobación de leyes de baja importancia, localistas, parroquiales o particularistas.

Y en lo referido específicamente al éxito legislativo, la medición de las tasas de aprobación según el origen del proyecto son utilizadas como indicadores de actividad legislativa por rama de gobierno e incidencia en la toma de decisiones públicas (Calvo y Alemán 2006), como resultado de los procesos de toma de decisión en sistemas presidenciales (García Montero 2009) o como indicador de las relaciones oficialismo – oposición en sistemas con separación de poderes (Taylor-Robinson y Díaz 1999).

A fin de lograr una tipificación de los proyectos de ley presentados, y de las leyes sancionadas en las legislaturas provinciales bicamerales de Argentina, aquí se utilizará la tipología planteada por Mejía Acosta, Perez Liñan y Saiegh, que permite la definición del particularismo legislativo, dejando de lado otras categorizaciones de legislación previamente expuestas. Esta decisión radica en la preferencia que los autores plantean al cruzar los indicadores de sujetos directos de la Ley con enfoque de política pública que emana de la norma propuesta¹⁶. Es en esta clasificación en donde se pone de manifiesto la negociación de *pork barrel* para la sanción de una ley. Leyes que apunten a un sujeto directo individual o local, pero que dejen de lado la distribución de recursos no dejan de ser relevantes y estar sujetas a análisis. Pero al mismo tiempo, son leyes de menor costo, que no requieren mayores negociaciones al interior de las Cámaras y que no necesariamente permiten la individualización del beneficio que generan. La definición de legislación particularista supone leyes orientadas a nivel individual o local con enfoques distributivos, que permiten la generación de políticas de patronazgo. Leyes que generan *pork*.

En este sentido, cabe señalar que la producción de legislación particularista se ve influenciada por los elementos propios de los sistemas electorales. Tipos de listas, magnitudes de distrito, posibilidades de reelección de los legisladores, selección de candidatos y frecuencia electoral son las variables que determinarían la existencia o no de este tipo de legislación (Mejía Acosta, Perez Liñan y Saiegh 2003). Por lo tanto, la variación de las mismas dentro de un mismo cuerpo legislativo, debería generar diferencias en el tipo – y la cantidad - de leyes que se producen en una y otra Cámara.

Asimismo, en lo referido al éxito legislativo, se trabajarán las frecuencias de éxito de cada Cámara, a fin de observar si existen diferencias – y de existir qué tipo de diferencias son – entre las Tasas de Éxito de los diferentes diseños bicamerales. Asimismo, se observará si existen variaciones al interior de los cuerpos legislativos respecto a estas tasas de aprobación, ya sea que una Cámara apruebe más legislación que otra, o tan solo que varíe la aprobación del tipo de legislación que ambas aprueban.

4. Producción Legislativa en los Bicameralismos Provinciales Argentinos

La intención de este artículo entonces es tipificar las 8496 leyes presentadas y las 1020 leyes aprobadas tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores de las provincias de Santa Fe y Mendoza en los 8 períodos legislativos que abarcan los años 2003 a 2011, a fin de observar si la diferencia en el diseño institucional de las Legislaturas genera algún efecto sobre la producción legislativa de las mismas. Las provincias de Santa Fe y Mendoza cuentan ambas con una legislatura bicameral. Pero mientras que Mendoza cuenta con un congreso simétrico y congruente, la provincia de Santa Fe se caracteriza por la incongruencia de sus Cámaras Legislativas. La selección de estos dos casos tiene que ver, no sólo con que se trata de dos bicameralismos diferentes, sino también con el hecho de que resultan provincias similares en

¹⁶ En la tipología de leyes que plantean Mejía Acosta, Perez Liñan y Saiegh se utilizan indicadores de sujetos directos de la ley planteados por Taylor-Robinson y Diaz – nacionales, regionales, sectoriales, locales e individuales – con enfoques de políticas públicas planteados por Lowi (1964) – distributivas, redistributivas y regulatorias.

tanto su sistema de partidos, sus niveles de democratización y la influencia de los gobernadores en el comportamiento legislativo¹⁷.

La Legislatura Mendocina es electa directamente por el pueblo en sus dos Cámaras. Y los legisladores, tanto para la Cámara de Senadores como para la Cámara de Diputados, son electos en cuatro distritos, conformados por Secciones Electorales que agrupan entre tres y seis municipios. La magnitud de los distritos es variable: para la Cámara de diputados oscila entre los 10 y los 16 miembros, mientras que para la Cámara de Senadores varía entre los 8 y los 12. La renovación de las Cámaras es parcial, hecho que reduce las Magnitudes efectivas de los distritos a una variación entre 5 y 8 diputados por distrito, y 4 a 6 Senadores provinciales por distrito. La fórmula electoral que se aplica para la selección de los legisladores nacionales es un Fórmula D'Hont, y se aplica un umbral del 3% de los votos positivos.

La Constitución Provincial permite la reelección de los legisladores en ambas Cámaras. También existe en la provincia una ley de Cupo Femenino para la selección de Diputados y Senadores provinciales. Hasta la actualidad la selección de candidatos para los cargos legislativos provinciales se encuentra sujeta a la voluntad de las cúpulas partidarias.

En la provincia de Santa Fe, por el contrario, los legisladores son electos directamente por el pueblo, pero los distritos electorales varían para la primera y la Segunda Cámara. Mientras la Cámara de Diputados – que cuenta con 50 bancas – es electa en distrito único, que toma todo el territorio provincial, y reparte bancas a partir de la aplicación de una fórmula de mayorías y minorías, la Cámara de Senadores es electa en distritos uninominales, definidos por los departamentos administrativos de la provincia. Santa Fe cuenta con 19 departamentos administrativos, e igual número de bancas senatoriales provinciales.

La fórmula electoral de mayoría-minoría que se aplica en la elección de diputados provinciales, supone que el partido que acumule la mayor cantidad de votos recibirá 28 bancas en la Cámara de Diputados, y las 26 bancas restantes se repartirán a partir de la aplicación de una fórmula D'Hont. Entre 1991 y 2005 se aplicó en la provincia de Santa Fe un sistema de Doble Voto Simultáneo y Acumulativo (Ley de Lemas) para la elección de Gobernador y Vice, y para ambas categorías legislativas. A partir del 2005 rige en la provincia un sistema de Internas Abierta Simultáneas y Obligatorias que regula la selección de candidatos para estos cargos.

Al igual que Mendoza en la provincia de Santa Fe existe una Ley de Cupo Femenino y se permite la reelección ilimitada de los legisladores. La legislatura santafecina se renueva en su totalidad cada cuatro años, y en el período en cuestión esa renovación coincidió con una alternancia en el gobierno de la provincia al igual que en Mendoza.

El análisis de las leyes se realizó de la siguiente forma. En una primera instancia se distinguieron los proyectos de ley presentados por Cámara, diferenciando el origen de cada proyecto, para luego distinguirlos en función de dos atributos: el sujeto directo de la ley, y el enfoque de la misma. Para la definición del sujeto directo de los proyectos de ley se adaptó levemente la tipología presentada por Taylor-Robinson y Diaz (1999), que está orientada a la evaluación de leyes que emanan de legislaturas nacionales, para que la misma aplique a legislación que surge de Congresos a nivel subnacional. De esta forma, se redefinieron las categorías presentadas por los autores para adaptarlas a los niveles provinciales. Por ende los criterios para la definición de leyes provinciales se ajustaron en función de los criterios

¹⁷ La selección de los casos de estudio estuvo mediada por la existencia de estas variables de control. En lo que a estudios legislativos se refiere, se han esgrimido varias teorías que apuntan a que estas pueden ser variables intervinientes en la definición de la producción legislativa. Al mantener a todas ellas constantes, se intenta garantizar que su intervención no modifique los resultados de la investigación.

planteados para la definición de leyes nacionales¹⁸, y se tomó el criterio definitorio de regiones planteado por los autores para trasladarlo a nivel provincial¹⁹. Las categorías de leyes individuales y sectoriales, así como las leyes locales, son definidas por los autores de forma tal que no requirieron adaptación y son tomadas tal cual se señala en su tipología.

Al retomar las leyes presentadas por las Legislaturas en el período señalado entonces, lo primero que se distingue es una leve diferencia en los proyectos presentados en función de los sujetos directos de la ley. Las Cámaras Mendocinas y la Cámara de Diputados de Santa Fe presentan un menor porcentaje de proyectos orientados a localidades o individuos en comparación al Senado santafecino tal cual se señala en la Tabla 1.

Tabla 1: Porcentajes de proyectos presentados según nivel de agregación

	MZA D	MZA S	SF D	SF S
Provinciales	62,14%	63,23%	66,03%	52,78%
Regionales	1,18%	1,61%	1,14%	1,54%
Sectoriales	10,98%	15,17%	17,39%	15,38%
Locales	20,93%	15,69%	11,42%	27,93%
Individuales	4,77%	4,30%	4,02%	2,37%
Totales	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración Propia en base a los datos de www.hcdmdza.gov.ar, www.legislaturamendoza.gov.ar, www.senadosantafe.gov.ar

Estos primeros resultados señalan hacia donde se orientan los proyectos que los legisladores presentan en las Cámaras de ambas provincias. Como es posible observar de la tabla 1, las tendencias a la presentación de legislación orientada a nivel provincial se asemeja para las Cámaras Mendocinas y entre estas y la Cámara de Diputados de Santa Fe, mientras que hay una leve reducción (de 10 puntos porcentuales) con los porcentajes de presentación de proyectos de orientación provincial en el Senado Santafecino. Asimismo, se observa que las cuatro Cámaras tienen muy bajos porcentajes de presentación de proyectos con orientación regional. Esto puede explicarse a partir de que las regiones, tal como son definidas en la tipología de leyes según niveles de agregación, no encuentran expresión política o administrativa en las provincias, difícilmente puedan ser definidas, y al mismo tiempo – y a los efectos de este artículo – atraviesan dos o más distritos electorales provinciales por lo que parecería no existen incentivos para la

¹⁸ Si una ley Nacional es definida por Taylor -Robinson y Diaz como aquellas que afectan a toda la población del país, e incluyen allí impuestos nacionales, tratados internacionales, conmemoración de días patrios o de próceres, aquellas que tienen como objeto cualquier agencia o sector del gobierno nacional y las que tienen que ver con el prestigio internacional del estado; su adaptación a nivel provincial supone leyes que tienen como sujeto directo a toda la población de la provincia, y además de incluir leyes impositivas, incluirán leyes que conmemoren días y próceres provinciales, que afecten a las agencias del Estado provincial, y que ratifiquen tratados – tanto con otras provincias, como con el Estado Nacional o/y otros Estados – y adhesiones a leyes Nacionales y/o internacionales.

¹⁹ Aunque la definición de leyes regionales se limita a señalar que las mismas apuntan a cuestiones vinculadas con territorios que exceden un municipio pero que no alcanzan a toda la población del país; aquí se interpreta a las leyes regionales como aquellas que exceden un municipio pero no alcanzan a toda la población de la provincia.

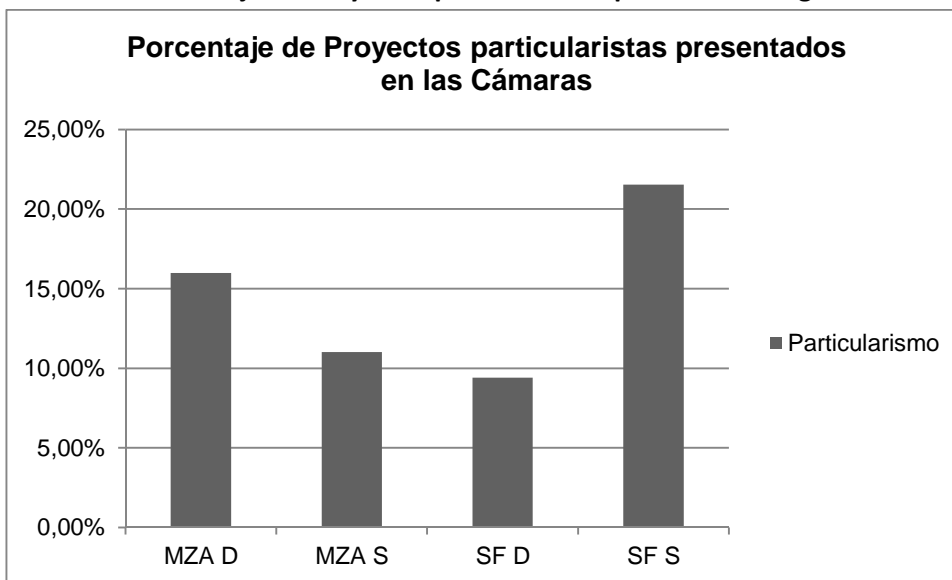
presentación de proyectos que las incluyan.

En lo referido a la presentación de proyectos de agregación sectorial, que ronda entre un 11 y un 17 % de los proyectos, dependiendo de la Cámara, son, en su mayoría, proyectos del tipo regulatorios. La explicación para ello es que no existe legislación nacional que regule las actividades profesionales específicas. Por lo tanto, y en vista de la necesidad de regulación de las actividades profesiones específicas, la tasa de proyectos presentados tendientes a la regulación de actividades profesionales es significativa, y similar, en ambos congresos.

Asimismo, se observa que, en lo que refiere a las Cámaras Mendocinas, no existe demasiada distancia en cuanto a la presentación de proyectos Locales e Individuales, no superando los 5 puntos porcentuales de diferencia entre la presentación de estos proyectos en la Cámara de Diputados y de Senadores. Y que en las Cámaras Santafecinas, esta diferencia es superior (más de 15% de diferencia entre proyectos de alcance individual o local entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores). Y que en el caso santafecino, esta diferenciación en el tipo de proyectos de ley orientados por su nivel de agregación muestra una preferencia de presentación de proyectos individuales pero sobre todo locales en la Cámara de Senadores.

Sin embargo, el sólo hecho de distinguir los niveles de agregación de los proyectos no alcanza para distinguir el tipo de legislación presentada. Y como se señaló previamente, la distinción de la legislación presentada se hará en función de los niveles de particularismo legislativo. Para tal fin, se distinguió para cada proyecto de ley presentado la condición – distributiva, redistributiva o regulatoria – del enfoque del proyecto. Los resultados de dicha distinción se muestran en el Gráfico 3.

Gráfico 3: Porcentaje de Proyectos particularistas presentados según Cámara de origen



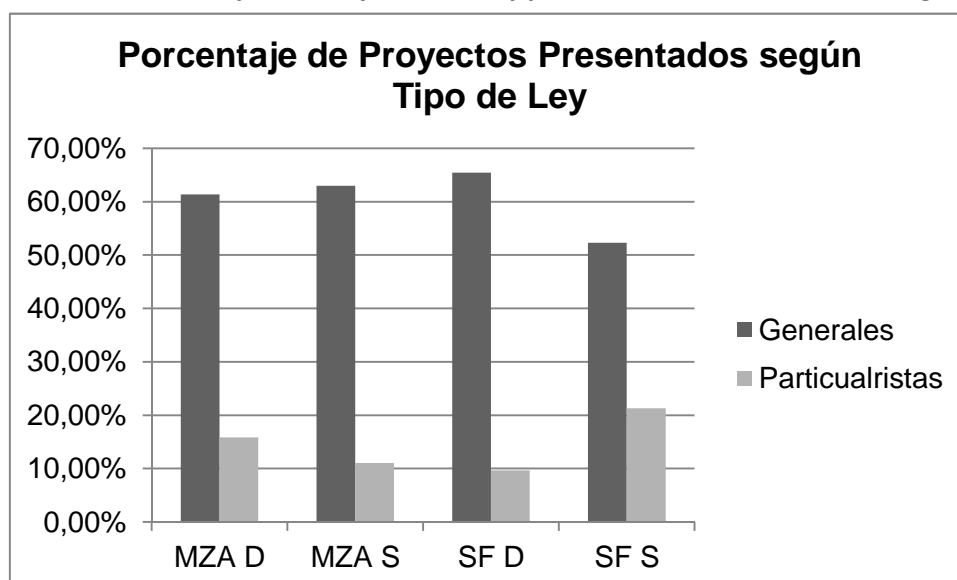
Fuente: Elaboración Propia en base a los datos de www.hcdmdza.gov.ar, www.legislaturamendoza.gov.ar, www.senadosantafe.gov.ar

Los proyectos particularistas son aquellos con un nivel de agregación local o individual y con un enfoque distributivo. Como se observa en el Gráfico 3, no hay una fuerte diferenciación en cuanto a la presentación de leyes particularistas entre las Cámaras de Diputados y de Senadores en Mendoza – a pesar de que existe una leve tendencia a la mayor presentación de este tipo de proyectos en la Primera Cámara de esta provincia – mientras que la Legislatura Santafecina claramente diferencia las Cámaras de origen de dichos proyectos. El Senado Santafecino presenta casi un 25% de legislación local o individual con efectos

distributivos, mientras que su Cámara de Diputados no alcanza el 10% de presentación de este tipo de proyectos. Este es un primer indicio de que la diferencia en la en el diseño institucional de las Cámaras afecta la división del trabajo legislativo. Allí donde las Cámaras son incongruentes, y donde esa incongruencia se sostiene sobre la base de la existencia de un sistema electoral de modelo mayoritario para la elección de una de las Cámaras mientras que propone un sistema electoral del tipo proporcional para otra de ellas, la división del trabajo legislativo orientará a la Cámara de tendencia mayoritaria a la presentación de proyectos particularistas.

Entretanto, allí donde existe congruencia entre las Cámaras, no se evidencia una clara división del trabajo legislativo. No sólo en lo referido a la presentación de proyectos particularistas, sino también en lo que refiere a la presentación de lo que podría denominarse proyectos de Leyes Generales: proyectos de ley con un nivel de agregación provincial o regional, y con enfoques redistributivos o regulatorios. Tal como se muestra en el Gráfico 4.

Gráfico 4: Porcentajes de Proyectos de Ley presentados en cada Cámara según tipo de Proyecto de Ley



Fuente: Elaboración Propia en base a los datos de www.hcdmdza.gov.ar, www.legislaturamendoza.gov.ar, www.senadosantafe.gov.ar

Este gráfico muestra como la distinción en la diferencia de presentación de proyectos en cada Cámara no sólo afecta a los proyectos particularistas sino que al mismo tiempo incide sobre las tasas de presentación de proyectos generales para cada Cámara Legislativa. Tal como es posible observar aquí, la congruencia del Congreso Mendocino no da cuenta de una clara división del trabajo legislativo de Primeras y Segundas Cámaras, mostrando ambas similitud en los porcentajes de presentación de proyectos generales y particulares. Mientras que las Cámaras santafecinas sugieren que le división del trabajo legislativo, sin limitar el accionar de ninguna de las dos Cámaras sobre proyectos específico, privilegia la presentación de proyectos generales en la Cámara de Diputados mientras que los Senadores provinciales originan más proyectos particularistas.

Sin embargo, cuando las Cámaras son tomadas en conjunto, el agregado de la presentación de proyectos particularista se asemeja, tal como se muestra en la Tabla 2. Esta similitud en el tipo de proyectos presentados, sin embargo, no tiene una réplica en las tasas de aprobación o de éxito de los proyectos particularistas.

Tabla 2: Frecuencia de Proyectos Particularistas presentados y aprobados en Mendoza y Santa Fe

	Mendoza	Santa Fe
Generales	62,01%	61,30%
Particularistas	13,77%	13,33%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de www.hcdmdza.gov.ar, www.legislaturamendoza.gov.ar y www.senadosantafe.gov.ar

Nota: Los porcentajes en el cuadro no suman el total de las leyes presentadas puesto que se dejan por fuera del análisis los proyectos presentados orientados a nivel sectorial

Y aunque en principio la existencia de una paridad en la frecuencia de proyectos particularistas y generales presentados parecería ir en contra de la hipótesis planteada en el comienzo de la investigación referida a la existencia de una división del trabajo legislativo, una mirada más profunda a las razones de esta paridad señalan que los Senadores santafecinos presentan un porcentaje mucho menor de toda la legislación provincial en comparación a los Senadores Mendocinos, tal como se señala en la Tabla 3. Esto es, existen indicios para suponer una división del trabajo legislativo en diferentes sistemas bicamerales. Y esa división del trabajo podría orientarse no sólo a los tipos de leyes que se presentarán en cada Cámara, sino también a la cantidad de proyectos que los legisladores presentan.

Tabla 3: Porcentaje de Presentación de proyectos por Cámara

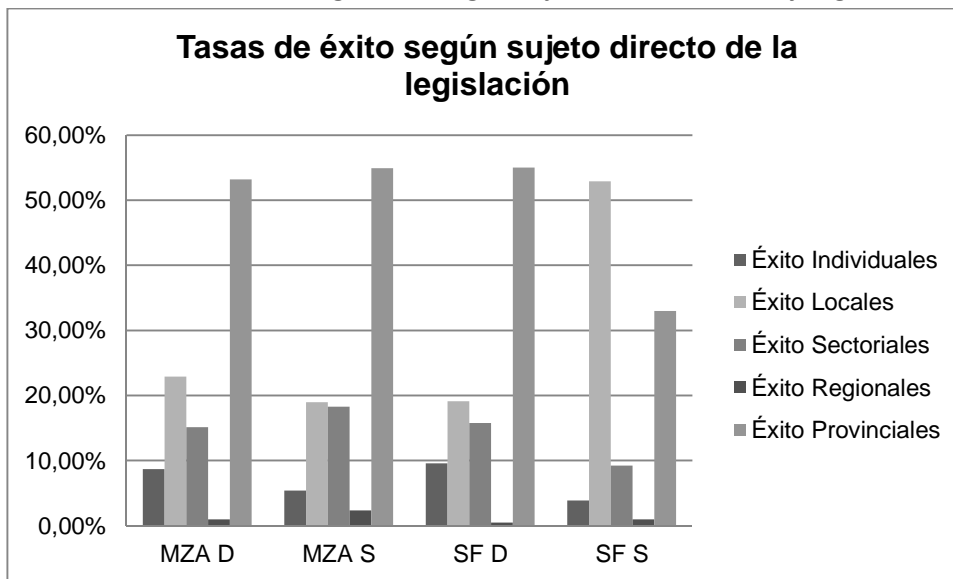
	Mendoza	Santa Fe
Diputados	57,15%	68,53%
Senadores	42,85%	31,47%

Fuente: Elaboración Propia en base a los datos de www.hcdmdza.gov.ar, www.legislaturamendoza.gov.ar, www.senadosantafe.gov.ar

En lo que a éxito legislativo refiere, esto es la tasa de proyectos presentados que efectivamente se convierten en leyes provinciales, las legislaturas vuelven a mostrar diferencias en sus porcentajes de aprobación. En este caso, se muestran en el Gráfico 5 las tasas de éxito legislativo de las Cámaras distinguidas en función de su Cámara de Origen, y su nivel de agregación. Se observa allí, nuevamente, que la Legislatura mendocina aprueba en porcentajes similares proyectos orientados hacia la población de la provincia en general como proyectos orientados a localidades. No hay indicios para señalar que este tipo en este tipo de bicameralismo congruente exista una diferencia en la cantidad de proyectos aprobados según la Cámara en la que fueron originados. Sin embargo, cuando se revisan las tasas de aprobación de proyectos según el sujeto directo de la legislación en la Legislatura de Santa Fe, se observa que la diferencia que ya existía previamente en relación a la cantidad de proyectos presentados aumenta en lo que refiere a proyectos aprobados. Esto es, de todos los proyectos originados en la Cámara de Senadores de la provincia que se convierten efectivamente en leyes provinciales, más del 50% tienen como sujetos directos a localidades o individuos. Mientras que los proyectos originados en la Cámara de Diputados que son aprobados y convertidos en Ley, este tipo de proyectos localistas, parroquialesco particularistas se reduce al 15%, siendo más del 60% de la legislación aprobada la que refiere a legislación orientada a toda la

población de la provincia.

Gráfico 5: Tasas de Éxito legislativo según sujeto directo de la Ley según Cámara de origen

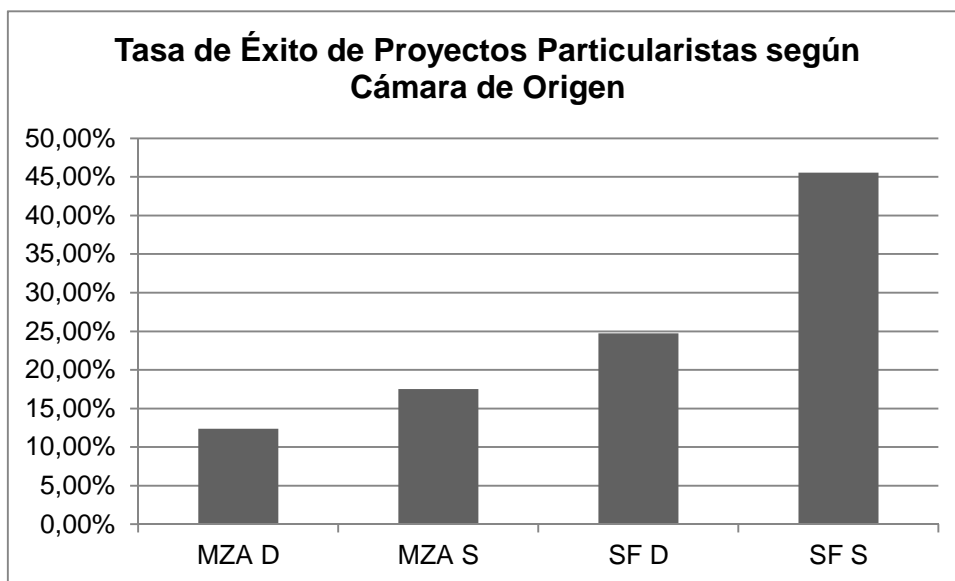


Fuente: Elaboración Propia en base a los datos de www.hcdmdza.gov.ar, www.legislaturamendoza.gov.ar, www.senadosantafe.gov.ar

La incongruencia de la Legislatura Santafecina entonces no sólo afectaría la presentación de proyectos, estableciendo una división del trabajo legislativo que se asentaría sobre la lógica del secreto de la ineficiencia, sino que al mismo tiempo, esta tendría alguna incidencia en el tipo de legislación que se aprueba en esta Legislatura. Se señala que en las legislaturas cuyo diseño institucional se asemeje a la incongruencia del congreso de la Provincia de Santa Fe imperaría la lógica del secreto de la ineficiencia, puesto que este supone que existe una institución – en este caso los Senados o Cámaras con tendencia mayoritaria en bicameralismos incongruentes - que legislarán a nivel local, parroquial o individual mientras que otra institución – en este caso la Cámara de Diputados pero para Amorim Neto y Santos, los Ejecutivos – que orientaran sus prerrogativas legislativas hacia la formulación e legislación general.

El caso es que en bicameralismos congruentes como el Congreso de Mendoza, este secreto de la ineficiencia no aplicaría. Allí, y tal como se observa en el Gráfico 6, las tasas de éxito Proyectos de Ley particularistas es menor, incluso, que las tasas de éxito de la Cámara de Diputados de Santa Fe. Como se observa en dicho gráfico, de todos los proyectos particularistas que se presentan en las Cámaras de ambas provincias, poco más del 10% son aprobados en la Cámara de Diputados de Mendoza, mientras que los Senadores encuentran una aprobación de sus proyectos que apenas supera el 15%. En Santa Fe, por el contrario, los Senadores encuentran que los proyectos con orientación local o individual y con un enfoque distributivo tienen un 45% de aprobación, siendo este tipo de proyectos los que mayor tendencia al éxito tienen para esta Cámara, tal como se muestra en el Gráfico 7.

Gráfico 6: Tasa de éxito de proyectos particularistas según Cámara de Origen

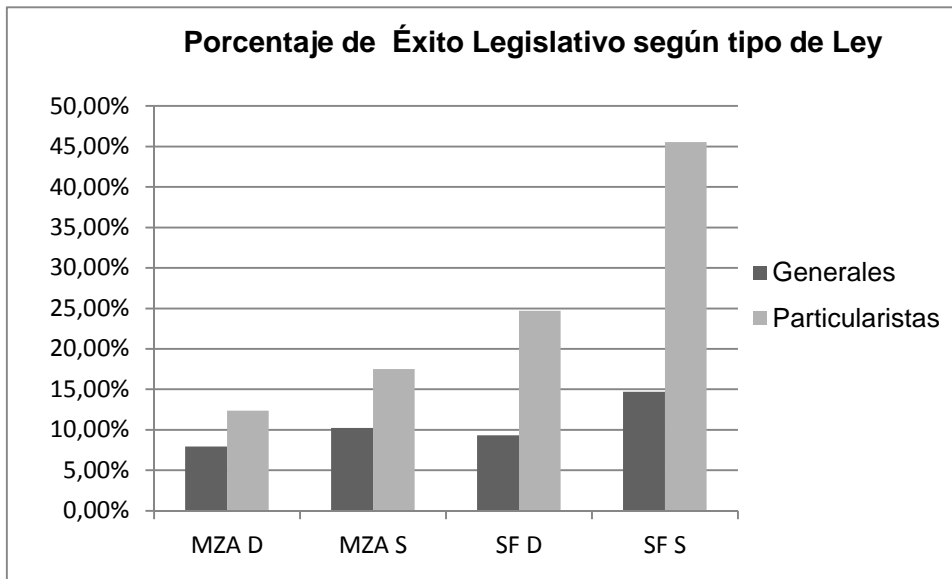


Fuente: Elaboración Propia en base a los datos de www.hcdmdza.gov.ar, www.legislaturamendoza.gov.ar, www.senadosantafe.gov.ar

Se señala que el Secreto de la Ineficiencia no aplicaría a la Legislatura Mendocina puesto que allí, pareciera, no se registran tasas de legislación parroquial o localista altas. No es posible ver, a la luz de esta evidencia, una división temática del trabajo legislativo, ni tampoco es argumentable que en los bicameralismos congruentes las Cámaras diferencien la presentación y aprobación de legislación en función del tipo de leyes. Ahora bien, tal como se señala en el Gráfico 7, tampoco registran altas tasas de aprobación los proyectos denominados generales. Las tasas de éxito de la Legislatura mendocina son similares tanto para la Primera como la Segunda Cámara.

Igualmente, el contenido del Gráfico 7 muestra que en los bicameralismos incongruentes existiría una división del trabajo legislativo que también se expresa en las tasas de éxito de los proyectos. El Senado santafecino es la Cámara con mayor tasa de aprobación de proyectos de esta muestra. De esos proyectos exitosos, la mayoría apunta a leyes particulares, pero también se aprueban leyes generales iniciadas en esta Cámara. Mientras que la Cámara de Diputados de esta provincia aprueba un menor porcentaje de proyectos particularistas en comparación al Senado, pero un mayor porcentaje de proyectos aprobados en comparación a los tipos de proyectos que fueron originados en la Primera Cámara.

Gráfico 7: Tasa de Éxito Legislativo según tipo de Ley según Cámara de Origen



Fuente: Elaboración Propia en base a los datos de www.hcdmdza.gov.ar, www.legislaturamendoza.gov.ar, www.senadosantafe.gov.ar

5. Conclusiones

En esta investigación se planteó que las diferencias en el diseño institucional de los diferentes bicameralismos afecta su producción legislativa. Para dar cuenta de esta afirmación, se evaluaron los porcentajes de proyectos presentados en dos legislaturas bicamerales a nivel subnacional en Argentina – una congruente y otra incongruente – tanto en función del origen como la diferencia de tipos de proyectos presentados por tipo de bicameralismo, para luego observar las tasas de aprobación de dichos proyectos. Allí, se distinguieron las tasas de aprobación en función del origen de los proyectos, y en función del tipo de sistema bicameral a fin de observar si existen diferencias en las tasas de aprobación de los proyectos por tipo de bicameralismo.

Se propuso el supuesto de que los Diputados y Senadores en bicameralismos se ven afectados por una división de trabajo legislativo. Y que en este sentido, asumen roles de legisladores o representantes, entendiendo a los primeros como aquellos que producen legislación general, mientras que los segundos apuntan a la generación de legislación particularista, legislación individualizable que distribuye recursos. En este sentido, la evidencia de las provincias argentinas muestra que efectivamente existen diferentes roles dentro de los Diputados y Senadores provinciales en función del tipo de Bicameralismo. Mientras que la Legislatura congruente presenta un perfil de Diputados y Senadores “legisladores”, en la Legislatura incongruente se observa que los Diputados cumplen un rol de “legisladores” mientras que los Senadores cumplen un rol de representantes.

El hecho de trabajar con Legislaturas subnacionales agrega la condición de cercanía entre los Diputados y Senadores con sus electores. La diferencia en los sistemas electorales - que es un factor determinante de la Congruencia de las Cámaras – afecta este rol diferenciado que cumplen los legisladores. La evidencia que se aporta permitiría señalar que la conexión electoral diferenciada en los bicameralismos incongruentes es una variable central al momento de establecer la diferencia en el tipo de legislación que se produce y el éxito de la misma. Sin embargo, esta conexión electoral no puede separarse, en sistemas de doble Cámara, de la lógica de trabajo legislativo.

La hipótesis central de la división del trabajo legislativo en sistemas bicamerales incongruentes parecería comprobarse, mientras que esta división de trabajo no es notoria en sistemas bicamerales congruentes. Este hecho permite señalar que las diferencias en los diseños institucionales colaboran a la diferenciación de la producción legislativa de las Cámaras de las Legislaturas Bicamerales.

La condición de representantes de estos legisladores se expresa cada vez que uno de estos proyectos particularistas es presentado. Y los resultados que se muestran en esta investigación señalan que los legisladores tienden a asumir este rol cuando las variables propias de los diseños institucionales los acercan a los electores y depositan en estos últimos partes importantes de la posibilidad de acceso a las bancas de los primeros. Se señala aquí que hay un refuerzo de estas tendencias en sistemas bicamerales para las Segundas Cámaras que se conformen a partir de sistemas electorales mayoritarios en el marco de bicameralismos incongruentes. Y que ese refuerzo se ve alentado porque se permite la existencia de una división de trabajo legislativo que, sin alejar a los legisladores de la disciplina partidaria, los acerca a los electores.

Se muestra aquí que las tasas de éxito de estos proyectos particularistas aumentan significativamente en sistemas bicamerales incongruentes. Sobre la misma tasa de producción legislativa particularista en el total de la Legislatura bicameral, allí donde las Cámaras tienen diferentes bases de representación la tasa de éxito de estos proyectos aumenta – se sugiere aquí – porque sus autores tienen la posibilidad y encuentran la necesidad de aprobarlos para contar con esos resultados como capital político.

Lejos de saldar una pregunta, este artículo pretende abrir líneas de investigación en lo referido a la incidencia de los diseños institucionales en la producción legislativa. Si bien aquí se comprueba la hipótesis de la investigación, se toman tan sólo dos Legislaturas en 8 períodos legislativos. Al mismo tiempo, se toman dos legislaturas subnacionales. Por ende, y a pesar de que los resultados aquí expuestos permiten conocer más acabadamente la lógica que impera a nivel provincial en torno a las legislaturas, queda pendiente la pregunta de si esta misma dinámica afecta a los Legislativos Nacionales, y también como se resuelven estos roles en legislaturas provinciales unicamerales.

Asimismo, y aun cuando no forma parte central de este artículo, queda latente la pregunta que surge del planteo del Secreto de la Ineficiencia: ¿quién legisla en las provincias argentinas? ¿Quién legisla a nivel subnacional? Y desde ya, dado que esta investigación deja de lado la producción legislativa de los Gobernadores, también queda pendiente la pregunta de cómo éstos lidian con sus Legislaturas.

Bibliografía:

- Alemán, E.; Calvo, E. (2006). Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina. Working paper , 1-51.
- Amorim Neto, O.; Santos, F. (2003). The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 28, No. 4 , 449-479.
- Clucas, R. (2003). Improving the Harvest of State Legislative Research. *State Politics & Policy Quarterly*, Vol:3 No. 4, 387-419
- Cox, G.; Morgenstern, S. (2001). Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, Vol 33 No 2, 171-190.
- Figueiredo, A.; Limongi, F. (2000). Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics* N° 32 .
- García Montero, M. (2009). Presidente y Parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina? Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Haggard, S.; McCubbins, M. (2001), *Presidents, Parliaments and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press

- Hiroi, T. (2008) The Dynamics of Lawmaking in a Bicameral Legislature The Case of Brazil. *Comparative Political Studies* Vol 41 No 12, 1583-1606
- Laver, M. (1999). Review: Bicameralism by George Tsebelis and Jeannette Money. *The American Political Science Review* Vol 93 N°1 , 232-234.
- Lijphart, A. (1987). *Las Democracias Contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Llanos, M. (2003). El bicameralismo en América Latina. Tercer Congreso de Latinoamericanistas Europeos (CEISAL). Amsterdam.
- Llanos, M. y Nolte, D. (2003). Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. *The Journal of Legislative Studies* , 54-86.
- Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics* 16 , 677-715.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (comps). (2002). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Malamud, A. y Costanzo, M.. (2003). Subnational bicameralism: the Argentine case in Comparative Perspective. XIX World Congress of the International Political Science Association (IPSA), (pág. 26). Durban, South Africa.
- Mejía Acosta, A.; Perez Liñan, A.; Saiegh, S. (2006). The Partisan Foundations of Legislative Particularism in Latin America. Working Paper , 1-32.
- Molinelli, N. G. (1992), "Diseños institucionales, legislaturas "fuertes" y proceso de nominación", *Revista Contribuciones* N° 4, KAS-CIEDLA, Buenos Aires.
- Morgenstern, S.; Nacif, B. (2002) *Legislative Politics in Latinamerica*. Cambridge. Cambridge University Press
- Moscoso, Guido (2012) "Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones en torno a cómo estudiamos el poder legislativo", *Revista POSTData* N° 17 Vol 1
- Nolte, D. (2003). Funciones y Funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado. *Res Pública* (3), 9-61.
- Shugart, M. S. y Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assamblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* . Cambridge: Cambridge University Press.
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development* , 36 (1), 93 -110.
- Taylor-Robinson, M. M; Diaz, 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* 32 , 589-625.
- Tsebelis, G. y Money, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fuentes:

- Constitución Nacional de la República Argentina
- Constitución de la provincia de Buenos Aires
- Constitución de la provincia de Catamarca
- Constitución de la provincia de Corrientes
- Constitución de la provincia de Entre Ríos
- Constitución de la provincia de Mendoza
- Constitución de la provincia de Salta
- Constitución de la provincia de San Luís



Constitución de la Provincia de Santa Fe

Sitios Web:

www.hcdmdza.gov.ar

www.legislaturamendoza.gov.ar

www.senadosantafe.gov.ar