

FEDERALISMO Y CONEXIÓN SUBNACIONAL: *SENIORITY* E INCENTIVOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE ARGENTINA (1983-2023)

por Federico Huth*

I. Introducción

Existe un consenso generalizado en la literatura legislativa acerca del valor de la experiencia tanto para el desempeño individual de los legisladores como para la institucionalización¹ del Congreso. La permanencia en el cargo (*seniority* o *tenure*)² puede aumentar la efectividad individual a través del aprendizaje de normas y procedimientos y de la construcción de redes de influencia (Anderson et al. 2003). A nivel institucional, la acumulación de experiencia favorece la especialización y la continuidad del trabajo legislativo. Sin embargo, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) presenta una baja tasa de reelección y una elevada rotación de sus miembros (Jones et al. 2002). La diferencia entre el valor atribuido a la experiencia y la continuidad limitada de los diputados plantea la necesidad de examinar qué otros incentivos organizan sus carreras y su comportamiento.

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Tres de Febrero, magíster en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina, y candidato doctoral por esta última institución. E-mail: federicohuth@gmail.com. ORCID: 0009-0005-3642-0407.

¹ Es importante distinguir conceptualmente entre la institucionalización del Congreso, entendida como el desarrollo de la legislatura como un cuerpo autónomo y complejo (con sus propias reglas, burocracia y capacidad técnica), y la profesionalización individual de sus miembros, referida a su experiencia y carrera. Si bien son fenómenos distintos, la segunda nutre y es un componente fundamental de la primera.

² En este artículo utilizaré los términos experiencia, *tenure* y *seniority* de forma indistinta.

Comprender esta dinámica resulta relevante para evaluar el funcionamiento del Congreso: una elevada rotación puede limitar la especialización, la continuidad del trabajo en comisiones y la construcción de una memoria institucional. También puede afectar la capacidad de la Cámara para controlar al Poder Ejecutivo y elaborar leyes técnicamente sólidas. Sus consecuencias no se limitan, por lo tanto, a las trayectorias individuales de los diputados, sino que pueden alcanzar el desempeño del Poder Legislativo como institución.

En este trabajo pregunto bajo qué condiciones la experiencia legislativa queda subordinada a otros incentivos sistémicos y objetivos de carrera en la Cámara de Diputados argentina, y qué consecuencias puede tener esa dinámica para el comportamiento legislativo y la capacidad institucional del Congreso. Sostengo que la gravitación de las arenas subnacionales y el control de las candidaturas por múltiples actores de nominación reducen el valor relativo de acumular experiencia parlamentaria: la *seniority* no carece de beneficios, pero compite con oportunidades extraparlamentarias y lealtades territoriales que suelen ordenar las carreras políticas.

Para precisar empíricamente el alcance de la rotación, elaboré una base original a partir de las veinte composiciones bienales de la HCDN correspondientes al período 1983-2023. El análisis de diecinueve cohortes entre 1985 y 2021 distingue la reelección inmediata del retorno después de una interrupción. Los resultados muestran que la primera representó el 22,5% de los inicios de mandato, mientras que la proporción con experiencia previa observada ascendió al 30,2% al incorporar los retornos. Esta diferencia muestra que la reelección inmediata no captura toda la experiencia legislativa previa de quienes comienzan un mandato.

El artículo se estructura de la siguiente manera: primero, presenta el marco teórico y distingue la profesionalización individual de la institucionalización del Congreso. Segundo, examina cómo la conexión subnacional, las carreras políticas y los mecanismos de nominación condicionan el valor relativo de la experiencia. Tercero, presenta el relevamiento descriptivo sobre continuidad y retorno en la HCDN. Cuarto, discute, a partir de la literatura existente, cómo la experiencia puede incidir en el trabajo en comisiones, el comportamiento en el recinto y la productividad legislativa. Finalmente, se sintetizan las implicancias del argumento y los límites de la evidencia empírica.

II. Marco teórico

II.a. La experiencia legislativa como capital individual y colectivo

El *tenure* legislativo trasciende la acumulación de tiempo en un cargo; implica la adquisición progresiva de un capital político y técnico el cual es complicado valorar. Este capital se compone de un conocimiento especializado sobre los procedimientos parlamentarios, las normas no escritas que rigen la interacción política, la construcción y mantenimiento de redes de influencia y un entendimiento del contenido sustantivo de las políticas públicas. Para el legislador individual, este acervo se traduce en una mayor efectividad (Anderson et al. 2003) y se manifiesta en una capacidad definitoria para navegar el entramado legislativo.

Ahora bien, fueron precisamente los estudios fuera de Estados Unidos los que obligaron a matizar, y en ocasiones a descartar, supuestos que se consideraban generalizables (Jones et al. 2002, Lodola 2009). Ya no es suficiente analizar el comportamiento de legisladores cuya ambición de carrera se presupone estática, es decir, centrada en el propio Congreso. En América Latina, la ambición progresiva, esto es, el deseo de saltar al Poder Ejecutivo o a un cargo subnacional, puede ser una variable tanto o más potente (Lodola 2009, Jones et al. 2002, Kikuchi y Lodola 2014). Asimismo, hay que mirar la heterogeneidad institucional: sistemas de partidos con grados muy dispares de cohesión y disciplina (Carey 2007), ejecutivos con facultades legislativas protagónicas (Zelaznik 2012) y niveles de institucionalización del propio Congreso que varían drásticamente de un país a otro (Jones et al. 2002). Sumado a esto, federalismos como el argentino o el mexicano dejaron en evidencia que una parte central del juego político ni siquiera se definía a nivel nacional (Gervasoni y Nazareno 2017, Bonvecchi y Lodola 2011, Tchintian 2009). La trama de las carreras políticas (Lodola 2009), la organización partidaria —incluyendo los procesos de nominación de candidatos (Cherny, Figueroa y Scherlis 2018)— y los verdaderos anclajes de poder se definen en el territorio, a nivel subnacional (Jones et al. 2002), un plano que las teorías clásicas que miraban el Congreso estadounidense dejaban de lado.

Hay que distinguir conceptualmente lo siguiente: no es lo mismo la institucionalización del Congreso que la profesionalización de quienes

lo integran (Jones et al. 2002, Valencia Escamilla 2009, 2020, Uvalle Berrones 2002). La primera es una propiedad del cuerpo legislativo como un todo; es decir, refiere a su fortaleza, a su autonomía frente al Ejecutivo y a su capacidad para incidir en la agenda de políticas públicas (Jones et al. 2002, Judge 2003). La segunda, en cambio, es un atributo individual que se mide en la experiencia acumulada por cada legislador y su dedicación a la carrera legislativa (Jones et al. 2002, Valencia Escamilla 2009, Bárcena Juárez 2019). Ambas dimensiones, por supuesto, se retroalimentan —un cuerpo de legisladores expertos es una condición necesaria para un Congreso fuerte (Jones et al. 2002, Valencia Escamilla 2009)—, pero no son sinónimos y conviene analizarlas por separado.

La discusión sobre la capacidad del Congreso conduce a otra sobre su arquitectura, en particular, al debate sobre el bicameralismo. La tendencia en diversas latitudes a pasar a sistemas unicamerales suele apoyarse en argumentos de eficiencia: se busca reducir el gasto público y agilizar las negociaciones al disminuir el número de actores con poder de veto (Tsebelis 2002).

Ahora bien, en los sistemas que conservan dos cámaras, el análisis es distinto. Una primera dimensión fundamental es la simetría; esto es, cuánto poder real tiene la cámara alta en relación con la baja (Lijphart 1999). Si el poder es equivalente, el bicameralismo añade un filtro decisivo al proceso legislativo (Llanos 2003, Dazarola Leichtle 2022). Si es asimétrico, la segunda cámara puede cumplir otras funciones —de revisión, de representación territorial (Sánchez, Nolte y Llanos 2005)—, pero su peso en el resultado final de las políticas es menor. La otra dimensión clave es la congruencia, que se pregunta por cómo se componen ambas cámaras (Lijphart 1999). Si los métodos de elección son distintos, es más probable que sus mayorías políticas diverjan, generando una tensión adicional que moldea la dinámica de la negociación política (Tsebelis 2002).

La literatura legislativa clásica ancló el comportamiento de los políticos en un incentivo central: la conexión electoral (Mayhew 1974). La necesidad de rendir cuentas a un distrito para asegurar la reelección se consideró la variable explicativa por excelencia. Siguiendo esta línea, los legisladores estaban obligados a ser embajadores de sus territorios y sus *constituencias*, lo que permitía entender situaciones disímiles como la de tener congresos con pésima imagen pública pero con diputados indivi-

dualmente muy populares y valorados (Fenno 1978). Sin embargo, la naturaleza de esa conexión está lejos de ser homogénea: su intensidad y sus características dependen de la arquitectura del sistema electoral, en particular, si éste incentiva una política centrada en el candidato o en el partido (Carey y Shugart 1995, Carey 2007, Jones y Hwang 2005). Así, detalles no menores, como la forma de la boleta o la magnitud del distrito, son elementos fundamentales que pueden definir a quién responde realmente el legislador.

Así las cosas, el sistema electoral puede moldear la estructura de las carreras políticas (Jones et al. 2002, Lodola 2009), sumando a que la ambición de un político —esto es, dónde se ve a sí mismo en cinco o diez años— condiciona de manera crítica su comportamiento presente (Kikuchi y Lodola 2014). La pregunta clave, entonces, ya no es sólo si busca la reelección, sino quién controla la nominación que le permitirá buscarla: ¿Los votantes en una primaria o el líder partidario, subnacional (o no) que arma la lista? (Cherny et al. 2018, Gervasoni y Nazareno 2017, Tchintian 2009).

Toda esta trama de incentivos cruzados —personales, partidarios, de la dinámica oficialismo-oposición (Hix y Noury 2016)— finalmente decanta en un comportamiento que sí podemos rastrear de manera sistemática: aunque la negociación política específica, aquella conocido como “rosca”, ocurra en despachos cerrados, su resultado se materializa en instancias observables: por ejemplo, las firmas que acompañan un proyecto de ley (Alemán et al. 2009), la dinámica de una reunión de comisión y, sobre todo, el tablero de votaciones nominales en el recinto (Calvo 2007, 2014, Bonvecchi y Clerici 2022, Alemán y Clerici 2022, Carey 2007, Kikuchi y Lodola 2014). Es ahí donde las lealtades, antes invisibles, quedan expuestas.

Para entender el funcionamiento interno de un Congreso, es ineludible analizar la dinámica de sus comisiones, esos microcosmos donde se libra buena parte de la batalla legislativa antes de que el debate llegue al plenario. La literatura ha propuesto, a grandes rasgos, tres modelos teóricos para explicar su lógica, cada uno centrado en un actor principal distinto. La teoría distributiva postula que las comisiones sirven a los intereses individuales de los legisladores, permitiéndoles canalizar beneficios específicos —*pork barrel*— hacia sus distritos para asegurar su ree-

lección. En contraste, la teoría informativa sostiene que su función es un bien público: permitir la especialización en políticas públicas complejas, generando un conocimiento que beneficia a toda la cámara. Finalmente, el modelo del cartel partidario argumenta que son los partidos, y no los individuos o el plenario, quienes controlan las comisiones, usándolas como una herramienta estratégica para premiar la lealtad y garantizar la disciplina del bloque (Jones y Hwang 2005).

Existe una tensión entre estas lógicas —la individual, la informativa y la partidaria— que puede decantar finalmente en el momento de la votación en el recinto. Aquí, el modelo del cartel partidario sugiere que el clivaje fundamental que ordena las preferencias es la pertenencia al oficialismo o a la oposición (Hix y Noury 2016), donde los líderes de los bloques mayoritarios ejercen un control férreo sobre la agenda (Jones y Hwang 2005, Zelaznik 2012). Ahora bien, en Argentina, la evidencia empírica apunta a que los legisladores no responden a una única línea de mando, sino que deben su lealtad a una pluralidad de actores —gobernadores (Kikuchi y Lodola 2014, Gervasoni y Nazareno 2017, Tchintian 2009), líderes partidarios nacionales, grupos de interés— con agendas a menudo contrapuestas.

Para rastrear estas lealtades cruzadas, el análisis no puede limitarse a la votación final (Alemán et al. 2009). El acto de co-patrocinar (co-sponsorship) un proyecto de ley, por ejemplo, ofrece una ventana a las preferencias más genuinas del legislador (Alemán et al. 2009). ¿Por qué? Pues bien, porque es un momento proactivo, de señalamiento político, en el que se envía un mensaje a un electorado, a un grupo de interés o al líder que posibilitó la candidatura (Cherny, Figueroa y Scherlis 2018), antes de que operen las presiones reactivas del trabajo en comisión o la disciplina del voto en el plenario (Carey 2007, Calvo 2007, 2014). Son estas distintas instancias las que permiten mapear el juego de incentivos que moldea el comportamiento de un legislador.

II. b. Principales en competencia y preferencias individuales

Si bien el eje gobierno-oposición suele imponer las reglas del juego en el Congreso (Hix y Noury 2016), la forma en que cada legislador

se posiciona frente a él no es homogénea. La disciplina que exigen los bloques (Carey 2007, Jones y Hwang 2005) choca a menudo con la trayectoria y el capital político individual, y es aquí donde la antigüedad o *seniority* se vuelve una variable explicativa fundamental (Anderson, Box-Steffensmeier y Sinclair-Chapman 2003). Un legislador novato, con una carrera por delante (Lodola 2009) y una fuerte dependencia del aparato partidario que lo nominó (Cherny, Figueroa y Scherlis 2018, Jones et al. 2002), tenderá a exhibir una lealtad más predecible. Por el contrario, un actor con varios mandatos a cuestas y un peso político propio posee, en teoría, un mayor margen de maniobra para negociar, disentir o enfrentarse a las presiones de su bloque.

Ese margen de maniobra se puede rastrear empíricamente al analizar la consistencia del comportamiento a lo largo del proceso legislativo. La literatura, de vuelta, no ofrece una respuesta homogénea sobre el efecto del *seniority*. Para algunos, la experiencia conduce a una mayor coherencia entre lo que se apoya en comisión y lo que se vota en el recinto (Anderson et al. 2003), como resultado de la especialización. Para otros, sin embargo, es precisamente esa “espalda” política la que habilita el cambio de postura o *switching* (Bonvecchi y Clerici 2022, Espino y Canon 2009, Odom, Norris, y Meyer 2018), permitiendo al legislador experimentado actuar con una flexibilidad estratégica que un novato, por sus ataduras (Harden y Kirkland 2018), simplemente no puede permitirse.

Así las cosas, la lealtad de un legislador argentino rara vez es unidireccional. Para desentrañar la trama de incentivos, hay que analizar el concepto de *competing principals* (Carey 2007, Bonvecchi y Clerici 2022, Kikuchi y Lodola 2014, Gervasoni y Nazareno 2017, Tchintian 2009). La idea es que el diputado no solo le rinde cuentas a un electorado difuso o a la cúpula de su partido nacional; en la práctica, su teléfono suena y las presiones llegan desde despachos mucho más concretos: el del gobernador de su provincia o el de la misma Casa Rosada. Estos actores, con intereses a menudo contrapuestos, son los principales con poder real para moldear tanto votaciones como carreras políticas (Kikuchi y Lodola 2014, Gervasoni y Nazareno 2017, Tchintian 2009). Asimismo, la descentralización del poder partidario en Argentina, influenciada por las reglas electorales centradas en el partido y el sistema federal (Jones et al. 2002), refuerza un anclaje territorial de la política (Lodola 2009), cuestión que

obliga al legislador a considerar fuertemente las directrices de su delegación provincial, a veces incluso por encima de la línea del bloque nacional.

Y es precisamente en la lógica de las carreras políticas donde este andamiaje teórico muestra su fuerza: si las oportunidades más atractivas para el futuro de un político —un cargo ejecutivo, un lugar de poder en la estructura provincial— no están en el Congreso sino en la órbita de estos principales extra-parlamentarios (Kikuchi y Lodola 2014, Gervasoni y Nazareno 2017), el incentivo para buscar la reelección y acumular *seniority* se debilita drásticamente (Jones et al. 2002). Un diputado que debe su lugar en la lista al gobernador (Gervasoni y Nazareno 2017) y que aspira, por ejemplo, a un ministerio en su provincia, no calcula su futuro en términos de experiencia parlamentaria. Por lo tanto, el *tenure* legislativo se convierte así en un activo que si bien puede ser valioso resulta secundario, en un juego donde las movidas decisivas se definen fuera del recinto (Jones et al. 2002). La ambición progresiva (Lodola 2009), en consecuencia, en lugar de fortalecer al Poder Legislativo, a menudo lo convierte en una escala, en una etapa breve dentro de trayectorias cuyo centro de gravedad reside en otra parte.

La baja reelección no implica, sin embargo, que una banca nacional carezca de valor para la carrera política. Micozzi y Lucardi (2021), mediante un diseño de regresión discontinua adaptado a la representación proporcional, muestran que los candidatos peronistas marginalmente electos tienen más probabilidades de ser nuevamente nominados y de ocupar después otro cargo legislativo. En cambio, encuentran evidencia más débil de que la banca funcione como trampolín hacia posiciones ejecutivas. La experiencia parlamentaria puede operar así como un recurso de continuidad, esto es, un premio consuelo cuando otras opciones están cerradas, aun dentro de trayectorias orientadas hacia distintos niveles de gobierno.

III. La conexión subnacional: federalismo, sistema de partidos y carreras políticas en Argentina

Si bien existe una reevaluación por parte de la literatura acerca de la preeminencia del Poder Ejecutivo Nacional en el comportamiento de los

legisladores, el consenso actual reconoce a los gobernadores como actores centrales cuya influencia se proyecta sobre la arena legislativa (Gervasoni y Nazareno 2017, Tchintian 2009). Así, la conexión subnacional (Saiegh 2004) es el concepto por el cual se describe la capacidad de los ejecutivos provinciales para condicionar la agenda legislativa nacional, al utilizar a sus diputados y senadores como vehículos de los intereses subnacionales (Gervasoni y Nazareno 2017, Saiegh 2004). La principal herramienta en esta interacción es la distribución de transferencias fiscales discrecionales, donde la asignación de recursos obedece a una lógica que puede tanto premiar la lealtad política como intentar capturar el voto en distritos competitivos (Bonvecchi y Lodola 2011, Eaton 2002).

Diferentes estudios de naturaleza empírica han buscado delimitar las fuentes de dicha influencia provincial (Gervasoni y Nazareno 2017, Saiegh 2004, Bonvecchi y Lodola 2011, Eaton 2002). Los hallazgos sugieren que el poder de un gobernador sobre su contingente legislativo no deriva necesariamente de la sintonía ideológica con el presidente, sino de factores más específicos. Por ejemplo, la propia antigüedad del gobernador en su cargo, es decir, el *tenure*, emerge como una variable relevante (Gervasoni y Nazareno 2017). De manera más decisiva aún, se ha observado que la lealtad de un legislador es significativamente mayor hacia el gobernador bajo cuyo mandato fue incluido en la lista electoral (Cherny et al. 2018), lo que indica un vínculo que responde a la trayectoria y a la estructura de oportunidades de la carrera política (Lodola 2009, Jones et al. 2002).

Por lo tanto, la influencia subnacional se manifiesta en comportamientos legislativos observables que se pueden rastrear sistemáticamente. Más allá de la disciplina en las votaciones nominales —un indicador ya explorado por Kikuchi y Lodola (2014)—, la conexión se revela en la actividad proactiva de los legisladores. Aquellos con ambiciones de carrera fuera del Congreso (Lodola 2009) suelen presentar más proyectos de ley orientados a sus distritos de origen. En contextos de baja nacionalización del sistema de partidos (Jones et al. 2003, Mainwaring 2018) se observa que los diputados tienden a votar con mayor frecuencia junto a sus colegas de provincia que con su bloque nacional (Bonvecchi y Clerici 2022, Carey 2007). Esta tendencia se refuerza al observar estudios, también de naturaleza empírica, acerca del análisis de redes sobre el

co-patrocinio de proyectos (Alemán et al. 2009, Calvo 2014) donde se aporta evidencia a favor de que las alianzas de interés territorial pueden ser más fuertes que las partidarias. Todos estos estudios, desde distintas metodologías, convergen bajo la misma premisa: la arena legislativa nacional está condicionada de manera decisiva por dinámicas políticas definidas a nivel subnacional (Jones et al. 2002, Lodola 2009, Gervasoni y Nazareno 2017).

Por otro lado, Micozzi (2013, 2014a, 2014b) permite precisar cómo esas ambiciones se traducen en actividad legislativa: el cambio hacia la elección directa de los senadores reforzó su orientación hacia los votantes aun cuando la reelección inmediata no fuera el objetivo dominante (Micozzi 2013). En la Cámara de Diputados, los legisladores con aspiraciones de gestión en el poder ejecutivo tienden a cooperar entre sí mediante el copatrocinio de proyectos, incluso más allá de su pertenencia partidaria (Micozzi 2014a), mientras quienes aspiran a una intendencia presentan más iniciativas dirigidas a sus municipios de origen (Micozzi 2014b). La ambición multinivel, por lo tanto, no sólo organiza el destino posterior de los legisladores: también interviene en la selección de socios y temas durante el mandato.

Así, vale la pena destacar una variable sistémica y estructural: el federalismo argentino no se manifiesta únicamente como una distribución territorial del poder, sino que constituye un andamiaje institucional que sistemáticamente magnifica la influencia de los gobernadores en la arena política nacional (Jones et al. 2002, Bonvecchi y Lodola 2011, Gervasoni y Nazareno 2017). La conexión subnacional (Saiegh 2004) define cómo los ejecutivos provinciales no sólo condicionan el comportamiento legislativo de los representantes de sus distritos, sino que, de manera fundamental, ejercen una influencia determinante en los procesos de nominación y, por ende, en las trayectorias y perspectivas de carrera de dichos legisladores (Lodola 2009). Ahora bien, la comparación con Uruguay muestra, además, que este mecanismo no depende exclusivamente del federalismo. Chasqueti y Micozzi (2014) encuentran que, aun en un sistema unitario y partidariamente disciplinado, los diputados con aspiraciones ejecutivas subnacionales orientan parte de su actividad hacia sus distritos, especialmente en unidades pequeñas y periféricas. El federalismo argentino amplifica las oportunidades territo-

riales y los recursos de los gobernadores, pero la conexión subnacional requiere también ambición progresiva y espacios desde los cuales construir una reputación local.

Sumado a esto, la estructura del sistema de partidos argentino tiende a reforzar la dinámica descentralizada planteada más arriba. Las principales fuerzas políticas nacionales operan, en la práctica, como federaciones laxas de estructuras partidarias subnacionales, donde los liderazgos locales conservan una autonomía considerable en la toma de decisiones (Jones et al. 2002). Sin embargo, la evidencia empírica aportada por Cherny et al. (2018) introduce otros actores a la noción de un control omnímodo por parte de los gobernadores en la confección de las listas legislativas. La Tabla 1 revela que los gobernadores son directamente responsables de aproximadamente el 23% de las nominaciones con posibilidades reales de acceso a una banca de diputado nacional, una proporción comparable a la atribuida al Presidente de la Nación (cerca del 24%) e incluso inferior a la de “otros líderes partidarios provinciales” (27%). Esta fragmentación en el poder de nominación implica que los legisladores, para asegurar su posición y progresión política, deben responder a una diversidad de Actores con Poder de Nominación (APN), cuestión que añade más capas a la red de incentivos y lealtades.

La implicación directa de esta atomización del poder de nominación es la ausencia de un único principal que demande y recompense de manera sistemática la experiencia y el conocimiento legislativo como criterios primordiales para la inclusión en las listas o para la promoción dentro de la carrera política. Si la reelección y el desarrollo de una trayectoria política dependen crucialmente de satisfacer las expectativas de un nominador específico —ya sea este un gobernador, el presidente, o un líder territorial o faccioso con influencia determinante— y si las prioridades de dicho nominador se orientan hacia la lealtad personal, el mantenimiento de equilibrios de poder internos, la representación de intereses sectoriales o geográficos particulares, o simplemente hacia la necesidad pragmática de ubicar a un aliado en una banca, la pericia parlamentaria y la especialización técnica del candidato o legislador pueden relegarse a un segundo plano.

En este esquema, la profesionalización política tiende a desarrollarse predominantemente en las estructuras partidarias provinciales, en

la administración de gobiernos locales o en la arena política subnacional en general (Lodola 2009). Por lo tanto, el tránsito por el Congreso Nacional, para una proporción significativa de actores, se configura como una etapa transitoria, a menudo de corta duración, dentro de una carrera política cuyos objetivos estratégicos y recompensas principales se localizan y definen fuera del ámbito parlamentario nacional.

Si bien podría argumentarse que una mayor dispersión del poder de nominación podría, en teoría, debilitar la capacidad de cualquier actor individual para imponer candidatos carentes de experiencia, también implica que diferentes APN pueden operar con criterios de selección dispares. Un presidente de la Nación, por ejemplo, enfocado en impulsar una agenda legislativa de alto perfil, podría valorar y promover activamente la reelección de legisladores con una trayectoria probada en la negociación parlamentaria y en el tratamiento técnico de proyectos de ley. En contraste, un líder provincial emergente, concentrado en la construcción de su propia base de poder territorial, podría priorizar la lealtad incondicional y la capacidad de movilización electoral de un candidato en su distrito por encima de su *seniority* o su pericia legislativa. Esta variabilidad en los criterios de los nominadores dificulta la consolidación de una tendencia homogénea hacia la profesionalización legislativa basada en la acumulación de experiencia y permanencia en el cargo. Consecuentemente, no pareciera existir un incentivo sistémico unívoco, derivado de la estructura de nominación, que promueva de forma generalizada y consistente la continuidad y la especialización dentro de la HCDN (Jones et al. 2002).

A nivel general, la territorialización del comportamiento legislativo, donde los legisladores tienden a votar de manera más alineada con sus delegaciones provinciales cuando los sistemas de partidos están más descentralizados, es también un factor explicativo de la baja tasa de reelección (Clerici 2021). Si los legisladores actúan primordialmente como delegados de intereses provinciales, bajo la fuerte influencia de sus gobernadores o élites provinciales, su éxito y continuidad en el Congreso pueden estar más ligados a la fortuna política y a las decisiones de su principal provincial que a su desempeño o experiencia individual acumulada en la arena nacional. Un cambio de gobernador, o una decisión de éste de no apoyar la reelección de un diputado (quizá para promover

a otro dirigente o para ofrecerle un cargo en la provincia), puede truncar una carrera legislativa nacional independientemente de la *seniority* del afectado. Así, la conexión subnacional, si bien puede ser funcional para la representación de intereses territoriales, opera simultáneamente como un motor de la alta rotación legislativa y, por ende, de la devaluación de la experiencia como criterio central para la permanencia en la HCDN.

IV. Continuidad y retorno en la Cámara de Diputados (1983-2023)

El argumento desarrollado hasta aquí parte de un dato conocido: la baja tasa de reelección de los diputados argentinos. Sin embargo, observar únicamente la reelección inmediata ofrece una imagen incompleta, porque algunos legisladores regresan a la Cámara después de uno o más períodos fuera de ella. Para identificar tanto la continuidad como esos retornos, se construyó una base de datos a partir de las veinte composiciones bienales publicadas por la Dirección de Información Parlamentaria de la HCDN para el período 1983-2023. La unidad de análisis es cada diputado en cada mandato. Cuando un mismo mandato aparecía registrado en más de una composición, se contabilizó una sola vez. También se corrigieron diferencias menores en la escritura de los nombres para evitar que una misma persona fuera contada como dos legisladores distintos (Dirección de Información Parlamentaria 2024).

Para construir cada cohorte se consideró como ingresantes titulares a quienes comenzaron a ejercer dentro de los sesenta días posteriores al inicio formal del mandato. Los reemplazos identificados como tales por la fuente no fueron incluidos. Como la serie comienza en 1983, ese año se utilizó como punto de partida para reconstruir las trayectorias posteriores, pero no se incorporó al cálculo de experiencia previa: no es posible determinar, con esta fuente, cuáles de sus integrantes habían ocupado anteriormente una banca. Para las cohortes comprendidas entre 1985 y 2021, se consideró que un diputado tenía experiencia previa observada cuando registraba al menos un mandato anterior desde 1983. Se distinguió, además, entre reelección inmediata —cuando el nuevo mandato comenzaba al finalizar el anterior— y retorno —cuando el

legislador regresaba después de una interrupción—. El análisis abarca así diecinueve cohortes y tiene un alcance descriptivo.

Entre 1985 y 2021 se registraron 2.424 inicios de mandato. En 733 casos —el 30,2% del total— el diputado ya había ocupado anteriormente una banca en la Cámara dentro del período observado. De ellos, 545 correspondieron a reelecciones inmediatas, equivalentes al 22,5% de todos los inicios, mientras que 188 fueron retornos después de al menos un período fuera de la Cámara, equivalentes al 7,8%. En otras palabras, algo más de una cuarta parte de los ingresos con experiencia previa no obedeció a una reelección inmediata, sino al regreso de un legislador que había interrumpido su permanencia en la institución.

Este resultado permite distinguir dos dimensiones que suelen aparecer superpuestas: la continuidad en el cargo y la experiencia legislativa acumulada. La baja reelección inmediata señalada por Jones et al. (2002) da cuenta de una elevada rotación, pero no implica que toda la experiencia desaparezca definitivamente de la Cámara: una parte de los diputados que interrumpe su permanencia posteriormente regresa. Por lo tanto, la reelección inmediata subestima la proporción de ingresantes que ya conoce el funcionamiento de la institución. Ahora bien, la fuente no permite determinar qué actividades desarrollaron esos legisladores durante la interrupción ni explicar las causas de su salida y su retorno. Tampoco permite estimar los efectos de esa experiencia sobre su desempeño posterior, cuestión que el siguiente apartado aborda a partir de la literatura existente. Sin embargo, el relevamiento sí permite precisar el escenario sobre el cual podrían operar esos efectos: casi siete de cada diez inicios de mandato correspondieron a diputados sin experiencia previa observada, mientras que el resto se distribuyó entre continuidad inmediata y retorno. Los retornos atenúan la pérdida de experiencia, pero no equivalen a una permanencia ininterrumpida. La pregunta ya no es, entonces, si la Cámara carece por completo de legisladores experimentados, sino cómo una experiencia minoritaria y distribuida de manera asimétrica logra convertirse —o no— en especialización, autoridad y capacidad legislativa.

V. Seniority / Tenure: comisiones, trámite legislativo y comportamiento en el recinto

Así las cosas, las consecuencias institucionales de esta composición pueden examinarse en tres dimensiones: el trabajo en comisiones, la consistencia del comportamiento legislativo y la productividad. Las comisiones constituyen el núcleo técnico y deliberativo del proceso legislativo: allí los proyectos son sometidos a un examen detallado, se recibe el testimonio de expertos y actores involucrados y se elaboran los dictámenes que informan el debate en el plenario. Desde la perspectiva informativa, son también el principal espacio para la especialización de los legisladores y la acumulación de conocimiento.

Para el contexto argentino, esta perspectiva teórica ofrece un marco plausible para comprender el rol esperado de las comisiones. No obstante, la rotación de diputados y la consecuente baja *seniority* promedio en el Congreso argentino (Jones et al. 2002) plantean otra pregunta: ¿Cómo se alcanza la especialización y se consolidan ventajas informativas si la composición de las comisiones se altera con frecuencia? Una implicancia probable de esta situación es una mayor dependencia de los cuerpos de asesores técnicos permanentes o de la influencia de aquellos pocos legisladores que sí han logrado, efectivamente, desarrollar una trayectoria más extensa y, por lo tanto, un conocimiento más profundo en áreas temáticas específicas. Este escenario podría conducir a una concentración informal del poder de influencia en la redacción y negociación de los dictámenes en manos de estos tipos de actores clave, al modificar las dinámicas de poder intra-legislativas y al relativizar en cierta medida la participación efectiva de los miembros *rookies* / más novatos.

En este sentido, la relación entre experiencia y productividad depende también de la posición institucional. Los presidentes de comisión pueden funcionar como *brokers* legislativos (Calvo y Tow 2009): articulan las prioridades del bloque con el trabajo de las comisiones y con la agenda que finalmente llega al plenario. Desde esa posición pueden impulsar ciertas iniciativas, facilitar su tratamiento o, por el contrario, mantenerlas fuera de discusión (Calvo y Tow 2009). Esta capacidad de intermediación combina el capital político que el legislador posee dentro de su bloque con la autoridad institucional que le otorga el cargo.

Así, la antigüedad, por sí sola, no es condición suficiente para garantizar influencia; adquiere mayor rendimiento cuando permite acceder a posiciones desde las cuales organizar el trámite legislativo, negociar apoyos y decidir qué proyectos avanzan. En una Cámara de alta rotación, esa combinación puede concentrar una capacidad significativa en el grupo reducido que logra acumular experiencia y autoridad formal.

En lo referente a la consistencia del comportamiento legislativo, existe una correlación significativa entre las preferencias manifestadas a través del *co-sponsorship* de proyectos y el voto nominal emitido en el plenario. Este escenario sugiere que la inconsistencia manifiesta es un fenómeno relativamente infrecuente (Alemán et al. 2009). Así, la pertenencia al partido del gobernador provincial no parece incidir de manera determinante en dicha consistencia, mientras que el control mayoritario del oficialismo a nivel nacional sí tiende a incrementarla. Este punto es central ya que dispara preguntas sobre los mecanismos que explican tal consistencia en un contexto caracterizado por una baja *seniority* promedio y la influencia de múltiples *principals* (Carey 2007). Quizá, una respuesta plausible resida en la tradicionalmente elevada disciplina partidaria que ha caracterizado al sistema político argentino, especialmente al interior de los bloques oficialistas (Calvo 2007, Carey 2007). Dicha disciplina podría operar como un factor homogeneizador del comportamiento legislativo, primando sobre la experiencia individual acumulada o las convicciones personales de los legisladores.

El trabajo de Clerici y Bonvecchi (2022) sobre el *vote switching* en la HCDN aporta a esta discusión. Los autores exploran cómo factores tales como la competitividad electoral en los distritos de origen y la alineación (o desalineación) con los *competing principals* (particularmente el gobernador provincial y el presidente de la Nación) influyen en la probabilidad de que un legislador modifique su voto. Así, el planteo teórico sugiere que una mayor *seniority* podría correlacionarse con mayor *switching*, en tanto los legisladores con mayor capital político o espalda (Anderson, Box-Steffensmeier y Sinclair-Chapman 2003) tendrían un margen de maniobra superior para desviarse de la línea partidaria o de las presiones externas (Harden y Kirkland 2018).

Sin embargo, dado el bajo nivel general de *seniority* en la Cámara de Diputados argentina (Jones et al. 2002), es factible que pocos legisla-

dores acumulen ese nivel de autonomía, lo que magnificaría la influencia de otros factores, como las directivas del Poder Ejecutivo Nacional (Zelaznik 2012), las presiones de los gobernadores (Kikuchi y Lodola 2014, Gervasoni y Nazareno 2017) o las estrategias de los líderes de bloque (Jones y Hwang 2005), como determinantes del *switching*. Así, esta evidencia empírica aporta elementos tendientes a determinar que los legisladores de distritos electoralmente más competitivos, y aquellos que no se encuentran simultáneamente alineados con el gobernador y el presidente, son más propensos al cambio de voto. Por último, estos resultados refuerzan la idea de que los incentivos electorales coyunturales y las lealtades específicas hacia los *principals* pueden prevalecer sobre una línea de conducta estrictamente basada en la experiencia acumulada, o en una convicción personal forjada a lo largo de una extensa carrera legislativa.

En este entramado, la alta disciplina partidaria y la influencia de los *principals* estarían operando como sustitutos funcionales de la experiencia individual en la determinación del comportamiento legislativo. Ante la ausencia de un cuerpo legislativo mayoritariamente experimentado y con autonomía decisional propia, las directivas emanadas de los liderazgos partidarios y de los *principals* extraparlamentarios tienden a convertirse en los principales ordenadores de la conducta en el recinto. Esta dinámica, a su vez, podría desincentivar la acumulación de experiencia individual como la vía primordial para ganar influencia y efectividad legislativa, en la medida en que la conformidad con las líneas impuestas por los actores de poder consolidados se perciba como un camino más directo y seguro para la supervivencia y el progreso en la carrera política (Jones et al. 2002, Lodola 2009).

Sin embargo, la centralidad del Poder Ejecutivo y de los *principals* extraparlamentarios no supone que el Congreso carezca de una agenda propia. Mientras el presidente suele concentrar sus iniciativas en cuestiones de alcance nacional, los legisladores se ocupan en mayor medida de asuntos locales o sectoriales; el conflicto aparece cuando ambas agendas se superponen (Bonvecchi y Mustapic 2011). Esta división del trabajo permite matizar el argumento anterior: la disciplina partidaria y las presiones externas pueden ordenar el comportamiento en el recinto sin eliminar por completo los márgenes de iniciativa de los legisladores.

Finalmente, la productividad y el éxito legislativo también se ven afectados por estas dinámicas. Si bien la literatura a nivel comparado sugiere que los legisladores con mayor permanencia en la cámara tienden a demostrar una mayor habilidad para la aprobación de leyes y que aquellos que acceden a posiciones de liderazgo formal están mejor posicionados para el éxito de sus iniciativas (Anderson, Box-Steffensmeier y Sinclair-Chapman 2003), en el contexto argentino estos factores interactúan de manera difusa con la pertenencia al oficialismo y la centralidad en las redes de copatrocinio, variables que no dependen exclusivamente del *tenure* (Calvo 2014, Alemán y Clerici 2022).

Para comprender mejor cómo se construyen las mayorías necesarias para la sanción de leyes en contextos de fragmentación y ausencia de un control unificado, el análisis del éxito legislativo y el rol de los denominados *plurality cartels* es central (Calvo 2014). En estos escenarios, la experiencia acumulada en la negociación y en la articulación de coaliciones emerge como un *asset* de considerable valor. No obstante, el control efectivo de la agenda legislativa, ejercido por los líderes de los bloques mayoritarios o del oficialismo —a menudo en consonancia con las prioridades estratégicas del Poder Ejecutivo (Zelaznik 2012)—, suele imponerse como un factor determinante. De este modo, si la disciplina partidaria se manifiesta y las decisiones cruciales se adoptan predominantemente a nivel de bloque o en respuesta a directivas emanadas del Poder Ejecutivo Nacional o de los gobernadores provinciales (Hix y Noury 2016, Calvo 2007, Carey 2007), el margen de influencia real de la experiencia individual de un legislador, es decir, su conocimiento técnico especializado y su capacidad de persuasión acumulada a lo largo de una extensa trayectoria para alterar significativamente los resultados legislativos puede verse restringido. Esta dinámica, en última instancia, erosiona el retorno percibido de una inversión prolongada en una carrera parlamentaria orientada a la acumulación de *expertise* y conocimiento específico.

VI. Reflexiones finales

El *tenure* legislativo constituye un *asset* importante tanto para el Congreso como institución como para la calidad de las políticas públi-

cas. La permanencia en el cargo permite acumular conocimiento técnico, comprender los procedimientos y construir redes de influencia que pueden mejorar el trabajo legislativo y fortalecer la capacidad de control sobre el Poder Ejecutivo. No obstante, en la HCDN, la acumulación y valoración de esa *expertise* se encuentran condicionadas por una estructura de incentivos vinculada con el federalismo y la conexión subnacional (Gervasoni y Nazareno 2017, Saiegh 2004). En ese marco, las oportunidades de poder subnacional o ejecutivo compiten con la continuidad en el Congreso. Además, el acceso a las candidaturas depende de diversos APN que no necesariamente priorizan la pericia parlamentaria (Cherny, Figueroa y Scherlis 2018), lo cual dificulta que la acumulación de *seniority* se convierta en el principal motor de las carreras políticas.

Esta situación incide tanto en el trámite legislativo como en las decisiones de carrera de los diputados. A nivel procesal, la alta rotación y el bajo nivel promedio de *seniority* (Jones et al. 2002) pueden afectar la profundidad del trabajo en comisiones y limitar la capacidad de la Cámara para desarrollar una memoria institucional sólida. En el plano de las carreras, la existencia de oportunidades fuera del Congreso y la influencia de los *principals* contribuyen a que el paso por la legislatura nacional sea una etapa transitoria (Carey 2007, Lodola 2009). Dentro del recinto, la disciplina partidaria y las directivas de esos actores externos pueden imponerse sobre la autonomía asociada con la experiencia individual. Esto puede observarse tanto en los patrones de voto como en la priorización de agendas que no siempre responden a la especialización temática de los legisladores.

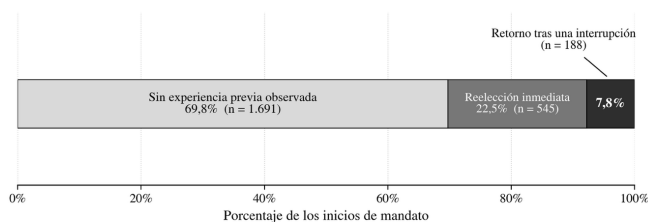
Los datos incorporados en este trabajo muestran que la reelección inmediata no captura toda la experiencia legislativa previa de quienes comienzan un mandato. Entre 1985 y 2021, el 22,5% de los inicios correspondió a una reelección inmediata, mientras que el 30,2% estuvo a cargo de diputados con experiencia previa. La diferencia corresponde a 188 retornos después de una interrupción, equivalentes al 7,8% de los inicios. La base no permite determinar quién impulsó esos retornos ni cuáles fueron sus efectos sobre el desempeño legislativo, pero sí muestra que la continuidad en el cargo y la experiencia acumulada no son dimensiones equivalentes. Este hallazgo desplaza la pregunta desde la permanencia hacia el modo en que una experiencia discontinua se reinserta y se con-

vierte —o no— en un recurso institucional. Determinar si esos retornos responden a decisiones de los APN, a estrategias de carrera multinivel o a demandas de especialización, y si se traducen en posiciones de autoridad, productividad o mayor autonomía legislativa, requiere vincular las trayectorias reconstruidas aquí con información sobre nominación, cargos y desempeño. El relevamiento de datos hecho en este trabajo permite identificar esas preguntas, pero al menos por ahora, no responderlas.

En definitiva, la experiencia legislativa no carece de valor en la HCDN, pero su acumulación y recompensa dependen de una estructura de incentivos que no la prioriza de manera sistemática. El federalismo, la conexión subnacional y la dispersión del poder de nominación favorecen carreras orientadas hacia cargos extraparlamentarios y vuelven menos probable una permanencia continua en la Cámara. Al mismo tiempo, el relevamiento de datos muestra que la rotación no elimina toda la experiencia, pues una parte vuelve a ingresar después de una interrupción. La Cámara combina, por lo tanto, una elevada rotación con una presencia minoritaria pero persistente de legisladores experimentados, cuya capacidad para convertir esa experiencia en especialización e influencia depende de las posiciones que ocupan y de los incentivos que organizan sus carreras.

GRÁFICO I

Composición de los inicios de mandato según experiencia legislativa previa observada (1985-2021)³



Fuente: elaboración propia con base en Dirección de Información Parlamentaria (2024).

³ N = 2.424 inicios de mandato. Se considera experiencia previa observada la existencia de al menos un mandato anterior en la HCDN registrado desde 1983. Debido a que la serie comienza ese año, las proporciones deben interpretarse como una estimación mínima de la experiencia previa.

TABLA I
Actores con poder de nominación (APN) para candidaturas viables a diputado nacional en Argentina (2009-2015)

Tipo de actor con poder de nominación (APN)	Candidatos «viables» nominados	
	Frecuencia	%
Líder partidario provincial	150	27,03
Presidente	132	23,78
Gobernador	129	23,24
Partido de coalición	64	11,53
Líder partidario nacional	37	6,67
Líder territorial	34	6,13
Facción del partido provincial	9	1,62
Núm. obs.	555	100

Fuente: Cherny, Figueroa y Scherlis (2018).

Bibliografía

- Alemán, Eduardo, Ernesto Calvo, Mark Jones y Noah Kaplan (2009)** “Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 34, N° 1.
- Alemán, Eduardo y Paula Clerici (2022)** “Centralidad y productividad legislativa en la Cámara de Diputados Argentina, 1983-2019”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 42, N° 1.
- Anderson, William, Janet Box-Steffensmeier y Valerie Sinclair-Chapman (2003)** “The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 28, N° 3.
- Bárcena Juárez, Sergio Arturo (2019)** “¿Qué intereses se representan en el Congreso? Legisladores mexicanos con antecedentes en grupos de interés, 2006-2015”, en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 53.
- Bonvecchi, Alejandro y Paula Clerici (2022)** “Vote Switching in Multiparty Presidential Systems: Evidence from the Argentine Chamber of Deputies”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 47, N° 2.

- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2011)** “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina”, en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 41, N° 2.
- Bonvecchi, Alejandro y Ana María Mustapic (2011)** “El secreto eficiente del presidencialismo argentino”, en Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (eds.) *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Calvo, Ernesto (2007)** “The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 37, N° 2.
- Calvo, Ernesto (2014)** *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina. Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Calvo, Ernesto y Andrés Tow (2009)** “Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 195, pp. 451-477.
- Carey, John M. (2007)** “Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 51, N° 1.
- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart (1995)** “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, en *Electoral Studies*, Vol. 14, N° 4.
- Chasquetti, Daniel y Juan Pablo Micozzi (2014)** “The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 39, N° 1.
- Cherny, Nicolás, Valentín Figueroa y Gerardo Scherlis (2018)** “¿Quién nombra a los legisladores? La conformación de las listas de candidatos para la Cámara de Diputados en Argentina”, en *Revista SAAP*, Vol. 12, N° 2.
- Clerici, Paula (2021)** “Legislative Territorialization: The Impact of a Decentralized Party System on Individual Legislative Behavior in Argentina”, en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 51, N° 1.
- Dazarola Leichtle, Gabriela (2022)** “Simetría de atribuciones en sistemas bicamerales: experiencia extranjera”, *Asesoría Técnica Parlamentaria*, N° SUP 133418, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

- Dirección de Información Parlamentaria (2024)** *Composición de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Periodos 1983 a 2023, por bienios*, Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Departamento de Asuntos Parlamentarios, disponible en https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Comp_Dip_1983-2023.pdf.
- Eaton, Kent (2002)** “Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature”, en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Espino, Rodolfo y David Canon (2009)** “Vote Switching in the U.S House”, en *The Journal of Politics*, Vol. 71, N° 1.
- Fenno, Richard F. (1978)** *Home Style: House Members in Their Districts*, Boston, Little Brown.
- Gervasoni, Carlos y Marcelo Nazareno (2017)** “La relación entre gobernadores y legisladores nacionales: repensando la «conexión electoral» del federalismo político argentino”, en *Política y Gobierno*, Vol. 24, N° 1.
- Harden, Jeffery J. y Justin H. Kirkland (2018)** *Indecision in American Legislatures*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Hix, Simon y Abdul Noury (2016)** “Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures”, en *Political Science Research and Methods*, Vol. 4, N° 2.
- Jones, Mark P. y Wonjae Hwang (2005)** “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 49, N° 2.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002)** “Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3.
- Jones, Mark y Scott Mainwaring (2003)** “The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and an Application to the Americas”, en *Party Politics*, Vol. 9, N° 2.
- Judge, David (2003)** “Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?”, en *Government and Opposition*, Vol. 38, N° 4.
- Kikuchi, Hirokazu y Germán Lodola (2014)** “The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case”, en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 6, N° 2.

- Lijphart, Arend (1999)** *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Llanos, Mariana (2003)** “El bicameralismo en América Latina”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Lodola, Germán (2009)** “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 194.
- Mainwaring, Scott (2018)** *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mayhew, David R. (1974)** *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- Micozzi, Juan Pablo (2013)** “Does Electoral Accountability Make a Difference? Direct Elections, Career Ambition, and Legislative Performance in the Argentine Senate”, en *The Journal of Politics*, Vol. 75, N° 1.
- Micozzi, Juan Pablo (2014a)** “Alliance for Progress? Multilevel Ambition and Patterns of Cosponsorship in the Argentine House”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 47, N° 8.
- Micozzi, Juan Pablo (2014b)** “From House to Home: Strategic Bill Drafting in Multilevel Systems with Non-static Ambition”, en *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 20, N° 3.
- Micozzi, Juan Pablo y Adrián Lucardi (2021)** “How Valuable Is a Legislative Seat? Incumbency Effects in the Argentine Chamber of Deputies”, en *Political Science Research and Methods*, Vol. 9, N° 2.
- Odom, Brett N., Justin J. Norris y Chase B. Meyer (2018)** “After Cloture: Vote Switching, Credit Claiming, and Position Taking in the United States Senate”, en *Congress & the Presidency*, Vol. 45, N° 1.
- Saiegh, Sebastián M. (2004)** *The Rise of the Subnational Connection: The Political Economy of National-Provincial Relations in Argentina*, Tesis doctoral, New York University.
- Sánchez, Fernando, Detlef Nolte y Mariana Llanos (2005)** “Bicameralismo, Senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano”, en Llanos, Mariana y Detlef Nolte (eds.) *El Senado en América Latina: Diseño institucional y desempeño*, Frankfurt am Main, Vervuert/Iberoamericana.
- Tchintian, Carolina (2009)** “Gobernadores en política nacional: Una revisión teórica”, en *Colección*, N° 20.
- Tsebelis, George (2002)** *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.

- Uvalle Berrones, Ricardo (2002)** *Institucionalidad y profesionalización en México: Retos y Perspectivas*, México D.F., Plaza y Valdés-UNAM.
- Valencia Escamilla, Laura (2009)** “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México”, en *El Cotidiano*, N° 155.
- Valencia Escamilla, Laura (2020)** “Institucionalización del Congreso Federal Mexicano. Transición democrática y cambio organizacional”, en *Argumentos*, Vol. 17, N° 2.
- Zelaznik, Javier (2012)** “Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno”, en Mustapic, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.), *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, UTD.

Resumen

La literatura legislativa valora la experiencia parlamentaria (*seniority*) como un capital clave para la institucionalización del Congreso, una idea modelada sobre el caso norteamericano. Sin embargo, la Cámara de Diputados argentina presenta una baja tasa de reelección. En este trabajo analizo las condiciones bajo las cuales la experiencia se subordina a otros incentivos y discuto sus posibles consecuencias. Sostengo que las carreras políticas privilegian el poder territorial subnacional y que el acceso a las candidaturas depende de

gobernadores, presidentes y líderes partidarios o territoriales que no necesariamente recompensan la especialización legislativa. El análisis utiliza una base de datos original que elaboré con las composiciones oficiales de la Cámara. Entre 1985 y 2021, la reelección inmediata representó el 22,5% de los inicios de mandato, y la experiencia previa alcanzó el 30,2% al incluir retornos tras una interrupción. El hallazgo confirma la alta rotación, pero muestra que la reelección inmediata subestima la experiencia previa al ingreso.

Palabras clave

rotación legislativa — reelección — comportamiento legislativo — nominación de candidatos — carreras políticas

Abstract

Legislative scholarship views parliamentary experience (seniority) as a key asset for congressional institutionalization, a view shaped by the U.S. case. However, Argentina's Chamber of Deputies has a low reelection rate. In this article, I analyze the conditions under which experience is subordinated to other incentives and discuss its possible consequences. I argue that political careers privilege subnational territorial power and that access to candidacies depends on governors, presidents, and party or territorial

leaders who do not necessarily reward legislative specialization. The analysis draws on an original dataset that I compiled from official Chamber rosters. Between 1985 and 2021, immediate reelection accounted for 22.5 percent of new terms, while the proportion involving prior experience reached 30.2 percent once returns after an interruption are included. This finding confirms high turnover but shows that immediate reelection underestimates prior experience among those beginning a term.

Key words

legislative turnover — reelection — legislative behavior — candidate nomination
— political careers