

## NOTA

**LA AUSENCIA DE VOCACION FEDERAL EN EL COMPORTAMIENTO DEL SENADO ARGENTINO**por **María Marta Cerro**

Profesora titular de Derecho político de la UNT, Argentina

**I. INTRODUCCIÓN**

El interés que reviste para nuestras provincias argentinas el sistema federal, no sólo desde la perspectiva que nos brinda el orden constitucional, sino fundamentalmente, desde lo que implica el compromiso para ellas en la formación de la voluntad federal, a través de la Cámara territorial: el Senado, nos lleva a preguntarnos si en realidad el Senado, como órgano de poder y decisión política, en esta dinámica histórica, tiene razón de ser. Además, plantear la necesidad de una revisión profunda de sus funciones para dotarla de eficacia.

La reforma de 1994 introdujo al menos cuatro cambios importantes en lo referente a cómo se conforma el Senado de la Nación. El primero, es que la elección es por voto popular y no a través de las cámaras provinciales. El segundo cambio es la reducción del mandato de nueve a seis años. En tercer lugar está la ampliación del número de senadores, de dos a tres por provincia –los dos primeros representan al partido político por la mayoría, y el tercero a la primera minoría–. Y el cuarto cambio es la definición de un papel específico y exclusivo de los partidos políticos, ya que el nuevo sistema electoral –definido en la misma Constitución en el artículo 54– adjudica dos bancas al partido que saca más votos y una al que sale segundo.

A pesar de la evidencia de que los partidos políticos nacionales, por su estructuración piramidal, cuando no *verticalista*, atentan directamente contra el orden federal, la reforma del art. 54 CN produjo el desplazamiento del eje de representación institucional de los intereses provinciales hacia los de esos partidos políticos. Esto es así, porque, el incremento a tres senadores por provincia, desplazó el foco de la representación de los intereses provinciales hacia los intereses partidarios al integrar la representación con dos por el partido político que obtuviera la mayoría y otro por aquel que alcanzara la primera minoría

La introducción del tercer senador responde a argumentos de representación de minorías. A este argumento no sólo puede contraponérsele el desagrado por la percepción de un gasto público innecesario, sino también los conflictos generados en torno de la disposición que establece la forma de elección de los senadores. El Senado, desde esta lógica, actúa aun más que antes de la reforma como de defensor de partidos políticos, no de estados provinciales, y justamente la representatividad territorial de los estados miembros en un sistema federal viene dada a través de la conformación de la Cámara de Senadores –conformada por las provincias y para defensa de sus intereses.

Podría argumentarse entonces que existe una evidente contradicción entre los comportamientos esperados por los textos constitucionales y los arreglos institucionales diseñados para conseguirlos ¿Puede decirse que la forma en la que se selecciona a los representantes influye directamente en los objetivos que estos persiguen y en la manera en la que se comportan? ¿Se da esto específicamente en el peso que tienen los territorios –los distritos electorales en los que han sido elegidos los senadores– en la forma de entender y llevar a cabo la representación? Y de ello dos preguntas: ¿por

qué algunos senadores tienen concepciones representativas territoriales y otros no? y ¿por qué algunos senadores se preocupan por iniciar proyectos de ley que benefician a sus distritos electorales (a sus territorios) y otros no? Lo primero a analizar para sostener lo dicho es indagar en la actuación de los representantes, en sus actitudes y comportamientos, como forma de determinar el criterio que guía su accionar y segundo, en los factores que han sido esgrimidos, desde diferentes perspectivas, para explicarla. La ciencia política nos enseña que hay dos dimensiones que han recorrido la teoría política normativa expresando dos grandes controversias sobre las que descansa la discusión acerca del vínculo representativo: el estilo y el focus de la representación

En este artículo solo abordaremos el *focus* de la representación territorial, desde dos dimensiones: una *actitudinal*, que mide el grado de importancia que otorgan los senadores a los territorios en sus concepciones representativas y una de *comportamiento*, que mide el caudal de proyectos de ley que estos inician y que afectan solo a sus territorios, es decir, que tienen beneficios geográficamente concentrados.

Las acciones políticas están mediatizadas por un marco institucional –diferente en cada caso– que influye en las actitudes y los comportamientos de los políticos. Por ello, la utilización de variables institucionales como factores explicativos del comportamiento de los actores se justifica desde una perspectiva neoinstitucionalista que enmarca, tiñe y recorre todo este trabajo, partiendo de la creencia de que las instituciones crean incentivos o generan obstáculos al comportamiento libre de los actores, es decir, regulan la interacción humana.

Al mismo tiempo, el contexto partidista en el que actúan los legisladores, las características de los distritos en los que fueron elegidos y sus propias experiencias políticas personales se incorporan como posibles determinantes que impactan en la configuración de un *focus* representativo territorial más o menos pronunciado.

Para lograr el objetivo propuesto, es necesario saber cuáles son los factores que impactan en la configuración de un *focus* representativo territorial más o menos pronunciado. Para ello se formularán varias hipótesis, las que servirán para contrastarlas con la realidad. Todas ellas se apoyaron en tesis vertidas por la literatura politológica acerca de las causas que influyen en la generación de actitudes y comportamientos particularistas en los representantes.

## **II. LA CUESTIÓN ACTITUDINAL DEL FOCUS DE LA REPRESENTACIÓN**

Los interrogantes que se plantean aquí giran en torno a las siguientes preguntas: ¿A quién o qué representan los legisladores? ¿A qué colectivos tienen en cuenta cuando toman decisiones políticas? ¿Cuál consideran que es su principal función como parlamentarios? Por ello, el interrogante final se formula alrededor de la pregunta: ¿Existen grados distintos de particularismo territorial en sus percepciones representativas?

De la medición actitudinal del Senado de Argentina se puede decir que la concepción de la representación territorial sigue siendo muy evidente, lo cual resulta llamativo ya que sus legisladores muestran una férrea disciplina partidista en las votaciones del Congreso.

Sin embargo, esta pauta territorial y no-partidista de la representación de los senadores puede deberse a las ataduras que existen entre los legisladores y los gobernadores provinciales o los jefes partidistas locales. Como consecuencia de que las carreras

legislativas (y políticas) de los legisladores dependen de los jefes provinciales de los partidos –y no de los líderes nacionales– estos ejercen una fuerte influencia sobre el proceso legislativo. El espacio de la política partidista en Argentina son las provincias y esto hace que lo que sucede en ellas condicione la suerte y la carrera de los mismos.

### **III. EL FOCUS TERRITORIAL DE LA REPRESENTACIÓN: LA DIMENSIÓN LEGISLATIVA**

De la información de los comportamientos de los senadores en la actividad legislativa –poniendo el acento en el grado de territorialidad que presenta el conjunto de las iniciativas introducidas por ellos a lo largo de una legislatura completa– será posible observar correspondencias o discrepancias entre las percepciones representativas y los comportamientos, entre aquello que dicen que representan los senadores y los temas que instalan en la agenda parlamentaria cuando buscan legislar.

En este caso, las preguntas que guían el análisis son: ¿Qué intereses defienden los senadores durante su labor parlamentaria? ¿Qué tipo de iniciativas promueven durante sus mandatos y hasta qué punto éstas son de defensa territorial?

Como en el caso de la dimensión actitudinal, aquí también la preocupación se centra en conocer los asuntos que los representantes están dispuestos a priorizar en el desempeño de sus cargos, observando si las iniciativas legislativas que impulsan están destinadas a atender más al restringido ámbito de sus distritos electorales –tienen una base territorial de impacto–, o al electorado en general o a sectores sociales dispersos a través de políticas amplias que impactan sobre una población nacional diseminada.

El examen de las iniciativas de ley propuestas por los miembros de la Cámara Alta arroja, en principio, dos grandes conclusiones dignas de ser mencionadas. La primera es la desmedida cantidad de proyectos que se presentan para ser tramitados a lo largo de cada una de las legislaturas. Aproximadamente 50% de todas las leyes sancionadas, cerca del 40% si se considera sólo legislación importante. La segunda, la viscosidad (esto es, rechazo de –o enmiendas a– proyectos del Ejecutivo) es también importante ya que una proporción importante de los mismos son rechazados.

Apoyados en esta literatura que destaca la importancia vital de la naturaleza provincial de las carreras de los legisladores y su dependencia de los jefes de los partidos a nivel provincial se podría esperar que el comportamiento de legisladores estuviera fuertemente marcado por la búsqueda de beneficios para sus distritos. Sin embargo, los datos aquí expuestos muestran que en lo que se refiere a producción legislativa, los senadores argentinos están, en términos generales, nacional o sectorialmente orientados, y son los proyectos de base territorial especialmente marginales.

### **IV. LA EXPLICACIÓN AL FOCUS TERRITORIAL DE LA REPRESENTACIÓN**

La incongruencia entre ambas dimensiones analizadas predice la existencia de distintas variables que influyen en la configuración de la representación.

Por tanto, ¿qué explica el particularismo territorial en las concepciones representativas de los legisladores? ¿Por qué algunos muestran una fuerte tendencia a la defensa de los intereses territoriales (ya sean regionales o locales) y otros no? Y, por otra parte, ¿por qué en algunos Congresos abundan los proyectos de ley de tipo particularista

mientras en otros estos son casi inexistentes? ¿Qué escenarios y factores generan más probabilidades de que los legisladores inicien este tipo de legislación?

La mayoría de los factores mencionados han sido destacados por la literatura politológica como posibles explicaciones a las concepciones representativas de los legisladores y a sus comportamientos en la arena parlamentaria.

## **V. VARIABLES SISTÉMICAS: GRADO DE FEDERALISMO, SISTEMA ELECTORAL, NIVEL DE CENTRALIZACION Y GRADO DE NACIONALIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS**

En este punto describiremos los postulados teóricos sostenidos por la doctrina para explicar como debería ser la relación entre estos y las practicas políticas concretas.

### 1. El grado de federalismo

Jones y Mainwaring afirman que el federalismo ofrece estímulos para que los partidos políticos se organicen y compitan en las unidades provinciales y tiende a fomentar más diferencias que los sistemas unitarios entre los patrones interestatales de competencia electoral.

### 2. El sistema electoral

El sistema electoral ha sido la variable más utilizada para explicar el comportamiento de los legisladores y el tipo de iniciativas que impulsan durante sus mandatos. La tesis central es que algunos sistemas electorales proporcionan a los políticos incentivos para cultivar grupos de seguidores personales en vez de adherirse a las directrices trazadas por los partidos y que estos incentivos impactan sobre los niveles de particularismo presentes en los Congresos.

El supuesto que se busca contrastar es que aquellos sistemas electorales que incentivan el voto personal tienden a generar más actitudes representativas territoriales y políticas con beneficios particularizados, que aquellos sistemas que incentivan el voto partidista.

### 3. El nivel de centralización de los partidos políticos

El grado en el que los legisladores responden a los dirigentes nacionales del partido o pueden actuar más libremente, al margen de sus decisiones, es otro factor que puede influir en el comportamiento y las actitudes representativas de los legisladores. Éste puede variar como consecuencia del sistema de recompensas y castigos que los líderes partidistas tienen a su disposición para mantener a los parlamentarios bajo sus directrices.

### 4. El grado de nacionalización de los partidos políticos

El grado de nacionalización de los partidos es otro factor que puede influir en la configuración del *focus* representativo de los senadores. Los partidos que están más nacionalizados tienden a expresarse y actuar con una orientación nacional común, en lugar de estar divididos por temas regionales y centrarse en ellos mientras que aquellos que presentan niveles de apoyo electoral variado en las distintas subunidades geográficas tienen más probabilidades de focalizar sus actuaciones hacia los territorios en los que son más exitosos.

## VI. ANÁLISIS DE LAS HIPÓTESIS EN ARGENTINA

Planteadas las hipótesis, observaremos si las mismas se encuentran en el comportamiento de los senadores en Argentina, cómo así también verificaremos si ayudan a explicar esos comportamientos, y si influyen o son significativos en nuestra experiencia política.

### 1. Federalismo

La característica más importante del federalismo en Argentina es que se trata de un federalismo distributivo lo que implica que el régimen tributario de la coparticipación ha sido centralizado por el gobierno nacional para luego distribuirla entre los gobiernos provinciales, pudiendo de esa manera “disciplinar” a las provincias, con la amenaza de recortarles la coparticipación. Esto es así, por la particular historia argentina, donde el federalismo se impuso por una cuestión de compromiso entre el interior que se oponía a la política hegemónica de Buenos Aires.

Con el correr de los años fue ganando terreno un modelo en donde la extensión de los beneficios y las prácticas preferenciales a los gobiernos provinciales posibilitó la supervivencia de las élites tradicionales, la política clientelar y las máquinas partidista locales en toda la Argentina. Los políticos de la Nación que concedían dichos beneficios contaban con el apoyo de los líderes locales del partido. El papel cada vez más intenso de las transferencias fiscales en los gastos provinciales mostró también la importante posición que tenían los políticos locales. El resultado de esas prácticas fue que los políticos provinciales apoyaran a los partidos nacionales en las elecciones, como así también consiguieran que las delegaciones provinciales en el Congreso nacional se mostraran totalmente disciplinadas. De allí que la mayor parte de los analistas políticos y constitucionales, prefieren señalar que el federalismo en Argentina es altamente centralizado.

### 2. Sistemas electorales

Para entender el impacto que tienen las instituciones federales en la democracia argentina es necesario explicar el modo en que los mecanismos electorales afectan la composición de los órganos representativos y su articulación nacional. La estructura territorial de los sistemas electorales es crucial para entender a quienes representan las instituciones de gobierno y en qué medida se aproximan al ideal democrático de un ciudadano - un voto.

El punto de partida de su análisis es el reconocimiento de que los sistemas electorales tienen distintos niveles de sensibilidad al cambio de preferencias de los electores. La existencia de fuertes sesgos mayoritarios locales en la elección nacional y provincial de representantes, resulta en un Senado con una composición partidaria extremadamente estable y una Cámara de Diputados relativamente fragmentada.

Entre sistemas electorales y partidos políticos existen una cantidad de relaciones que se condicionan mutuamente. Es fundamental para el fortalecimiento de los partidos políticos el sistema electoral. En Argentina, la combinación de muchos distritos de magnitud pequeña que actuaron con efectos mayoritarios, el tipo de listas y las candidaturas que favorecieron la disciplina partidaria a través del mecanismo de la lista bloqueada y cerrada, el carácter concentrado del sistema de partidos, el predominio de circunscripciones pequeñas y medianas, funcionó como elemento posibilitador del bipartidismo, toda vez que hizo poco atractivo a los candidatos presentarse por fuera de los partidos mayoritarios. Después de la crisis 2001-2002 se observa una tendencia hacia un pluripartidismo moderado.

El sistema electoral argentino permite que para la elección de cargos nacionales en las provincias medianas y chicas –como hay pocas bancas en disputa– tiendan al bipartidismo, dato que también explica la hegemonía justicialista en el Senado nacional.

La tendencia al pluripartidismo moderado está presente en las elecciones para diputados nacionales en los grandes distritos, lo cual permitió la aparición de otras agrupaciones políticas, tales como en su momento fueron la UCEDE y el FREPASO, como hoy lo hacen el ARI, el PRO, etc.

Las reglas electorales transfieren el poder político de los legisladores y partidos nacionales a los líderes provinciales partidarios, limitando el control que poseen los legisladores sobre su futuro político, y por ende sus incentivos para establecer una carrera legislativa. En segundo lugar, la existencia de restricciones débiles a las acciones unilaterales del ejecutivo tienden a socavar los derechos políticos de los legisladores, y consecuentemente sus incentivos de carrera.

Bajo estas reglas electorales, los líderes partidarios provinciales tienen un impacto importante en la carrera política de los legisladores, afectando también su actuación en el ámbito del Congreso. Como se vota por lista y no por persona particular, y a la lista la confeccionan los jefes partidarios locales (y éstas son largas), la reputación del legislador para los electores no termina siendo importante al momento de la reelección. Son ellos también los que dirigen las campañas electorales para la elección de diputados y senadores nacionales, de gobernador, de legisladores provinciales, como también para los cargos municipales.

Frente a este sistema, la mayoría de los reclamos expresados en orden a cambios del sistema se refirieron a cambiar el sistema de la lista bloqueada, fundamentalmente a partir de la crisis del 2001-2002.

Las reformas constitucionales y electorales en los ámbitos provinciales han permitido a los oficialismos provinciales administrar los efectos negativos de una creciente competencia partidaria nacional.

El análisis del sistema electoral nos muestra un sistema condicionado a las decisiones de los líderes partidarios, donde queda reflejado que la participación en las listas proviene de las relaciones que se establecen entre los candidatos y los líderes partidarios. Cuestión que se acentúa más después de la Reforma del 94, al haberse establecido para el Senado que las bancas corresponden, dos al partido mayoritario, y uno al de la primera minoría.

El sistema electoral imperante refuerza la crisis de representación de los partidos, al fragmentar sus filas y premiar a los distritos pequeños históricamente más ligados a políticas prebendarias. La sobrerrepresentación de estos distritos, que se potencia aún más por la igualitaria representación en la cámara alta, otorga a sus gobernadores una importante capacidad de chantaje sobre el ejecutivo nacional al volverse actores con poder de veto para la aprobación legislativa de determinadas políticas.

### 3. Centralización de los partidos políticos

Que el poder se encuentre concentrado o descentralizado en un determinado territorio influye en las formas de luchas por el poder, y no sólo define a un Estado como unitario o federal. El comportamiento de los partidos políticos en un ámbito federal está íntimamente ligado a la competencia territorial por el poder.



Después de la Reforma del 94, aparecieron críticas respecto a la falta de referencia a la estructura federal de los partidos políticos por considerar que esta omisión no fortalece el sistema federal. Para otros el problema no es tanto la estructura de los partidos, ya que muchos de ellos la tienen, sino la práctica política, que hasta la crisis del 2001, se materializaba por una conducción centralizada a través de la disciplina partidaria y de importantes liderazgos.

Existe actualmente una tendencia hacia la territorialización de la política, entendida como un proceso de descentralización de la fuerza político-partidaria, desde los órganos centrales de los grandes partidos hacia los partidos locales. Esta afirmación no implica que ya no funcionan los grandes partidos nacionales, sino que cambiaron las formas de actuación de los mismos. Desde la crisis del 2001-2002 se hicieron visibles estas modificaciones, a punto tal que podríamos estar en presencia de un retorno al orden conservador, toda vez que asistimos nuevamente a la política de acuerdos entre el gobierno nacional con los gobernadores o jefes políticos locales. Esta nueva realidad conduce en muchos casos, a que los grandes partidos se vean fragmentados, y con cierta inmovilidad en sus órganos partidarios, producto de esos acuerdos entre el Ejecutivo nacional y los ejecutivos provinciales, lo que produce un aumento del papel de los mismos sobre los poderes legislativos. Este control que el Ejecutivo nacional realiza como condicionante del juego político lo logra a través de los recursos que maneja, y que le permiten un grado de transferencia discrecional a favor de las provincias y municipios favorecidos por esa política de acuerdos. Los problemas de esta territorialización de la política se manifiestan principalmente en las prácticas clientelistas. Especialmente, cuando el ejecutivo nacional pierde legitimidad la capacidad de chantaje de los liderazgos provinciales aumenta generando un creciente intercambio de apoyo político legislativo a cambio de recursos presupuestarios. Tal como se vio en la última parte del gobierno de Carlos Menem, casi toda la administración de la Rúa y la primera parte del gobierno provisional de Duhalde. De esta manera se da un complicado juego en el que los líderes de las provincias pequeñas, “pobres” en recursos económicos, utilizan su “riqueza” política para obtener beneficios concretos para sus distritos o, incluso, para sí mismos. Se genera así una especie de clientelismo a escala nacional que positivamente se ha presentado como un fortalecimiento del federalismo, pero que en realidad esconde una suerte de neofeudalización de la política argentina donde imperan las negociaciones espurias por sobre los acuerdos públicos.

El fenómeno de la territorialización de la política pone en el centro de las decisiones políticas, la mayoría de las veces, a los jefes del Ejecutivos nacional o provinciales, a través de las políticas de acuerdo fijados entre ambos. Estas políticas condicionan las candidaturas legislativas, toda vez que quedan sometidas a los designios de quienes establecieron los acuerdos políticos, y por tanto, al momento de evaluar el comportamiento de los elegidos, responden, la mayoría de las veces, a las exigencias partidarias.

#### 4. Grado de nacionalización de los partidos políticos

Durante la mayor parte del siglo XX la política electoral argentina fue cayendo en la nacionalización del sistema de partidos, que se manifestó en una menor diferenciación de la competencia partidaria provincial en relación a la competencia partidaria nacional, y también una menor diferenciación en los sistemas de partidos provinciales y una creciente orientación programática nacional para definir las políticas públicas que llevaban a cabo los partidos mayoritarios) nacionalización que se benefició también por las estrategias de centralización burocrática de los distintos gobiernos.

Mientras un proceso de centralización crece, los incentivos para votar partidos locales decrecen, se minimizan las diferencias entre partidos nacionales y provinciales, y eso arrastra a una mayor nacionalización de la competencia electoral. En cambio los

procesos de descentralización política que se dieron en Argentina después de la década del 90, posibilitaron una creciente diferenciación de los sistemas políticos nacionales y provinciales, favoreciendo a los actores políticos locales.

Hasta hace unos pocos años la creencia de que en los sistemas presidencialistas en América Latina los partidos nacionales concentraban poder en el Presidente –quien generalmente ejercía las funciones de jefe de partido– fue cambiando después de la crisis de 2001-2002. Fueron ejemplo de esto Alfonsín y Menem, cuando el liderazgo y la disciplina de partido dentro de la UCR y del Justicialismo, llevaron a implementación de políticas nacionales como también a la consolidación del bipartidismo. Recientes trabajos quieren demostrar cómo ha cambiado esta práctica, a partir del papel que juegan las políticas locales sobre los partidos, la política y el gobierno nacional.

Los procesos de crisis de las identidades políticas nacionales que vivieron la UCR y el PJ, impactó de manera distinta sobre la política local, al producirse realineamientos políticos a nivel nacional y provincial, debilitándose por tanto las estructuras políticas tradicionales. Esta fragmentación fue más importante en las provincias más pobladas. Estos realineamientos de los partidos, también incidieron en los cambios que se dieron en las reglas de juego institucionales en materia de representación política, sobre todo después de la Reforma del 94, que significó en la práctica una verdadera reforma política.

El impacto de estos cambios implicó que se concentrara en las provincias la principal arena de la competencia partidaria en la Argentina, por lo que tener una base fuerte en las provincias es fundamental para ganar las elecciones a nivel nacional. Detrás del presidente y alguna otra figura clave en el Gabinete nacional, los actores más importantes son, en la mayoría de los casos, los gobernadores de provincias. De allí que presidentes poderosos e instituciones federales no se excluyen. En esta estructura organizativa regionalizada, el presidente puede verse obligado a negociar con los dirigentes partidarios provinciales la distribución de recursos a los distritos a cambio de que se aprueben sus iniciativas legislativas y se mantenga la autoridad dentro del partido. A partir de todos los cambios producidos, las instituciones que se fortalecieron fueron tanto el Ejecutivo nacional como los ejecutivos provinciales, frente a un Congreso, que salvo en algunas situaciones –por ej. la Resolución 125 rechazada por el Senado– fue desdibujando su papel. *Aparece así un vínculo implícito entre la actuación de los gobernadores y la de los legisladores elegidos en las distintas provincias por el cual, estos últimos actúan como intermediarios de los primeros para defender los intereses de los territorios, en la medida que esta defensa implique apoyo a las políticas de gobierno.*

Del análisis de las características del sistema electoral argentino se puede inferir que las variables estudiadas no han mostrado ser significativas para la dimensión del comportamiento de los legisladores, ya que el grado de federalismo, el grado de nacionalización de los partidos políticos y el nivel de centralización de los partidos, no configuran elementos relevantes en la explicación al *focus* territorial representativo. Ello significa que la afinidad en la defensa de los intereses territoriales de los legisladores no muestra significativas variaciones cuando se pasa de un sistema federalizado a otro que no lo está (o que lo está menos).

Con respecto al grado de nacionalización de los partidos, esta variable tampoco ha resultado significativa en el modelo explicativo propuesto. Patrones de variación diferentes en torno a la distribución territorial del voto no dan lugar a patrones diferentes de actitudes hacia la representación. Así, el nivel de defensa de los intereses territoriales de los legisladores pertenecientes a los partidos políticos que muestran pautas



homogéneas de dispersión en sus resultados electorales por distrito no se diferencian de aquellos que exhiben pautas desiguales.

Y, finalmente, en cuanto al grado de centralización de los partidos existe una fuerte tendencia a seguir las directrices de los dirigentes partidarios y, como consecuencia, una mayor inclinación a responder a los intereses nacionales.

## VII. CONCLUSIONES

Para medir el *focus* de la representación y determinar el potencial territorial presente en el mismo, analizamos dos dimensiones: una actitudinal y otra de comportamiento. La primera mide el grado de importancia que otorgan los senadores a los territorios en sus concepciones representativas, y la segunda, mide el caudal de proyectos de ley que estos inician y que afectan solo a sus territorios, es decir, que tienen beneficios geográficamente concentrados.

Las dos dimensiones arrojan resultados contrapuestos. En este sentido, el recuento de las iniciativas legislativas propuestas contradice, en parte, a las percepciones.

Esta incoherencia no significa, sin embargo, que los legisladores no prefieran beneficiar de modo prioritario a los electores de los territorios en los que fueron seleccionados o que tengan un mandato nacional claro de defensa de los intereses de todos los ciudadanos del país, pero sí denota que esa defensa no se realiza mayoritariamente a través del proceso de producción legislativa. Para el estudio del *focus* territorial deben tenerse en cuenta:

-factores principales: 1) el grado de federalismo, 2) características del sistema electoral, 3) nivel de centralización de los partidos.

-factores secundarios: 1) grado de nacionalización de las organizaciones partidistas, 2) características de las entidades territoriales de las que proviene el legislador.

A ambos factores deben agregarse otras variables: la reelección, la experiencia política regional, actitud hacia la disciplina partidista y la forma en que trabajan en el Congreso. A partir de este diseño de investigación, el trabajo llega a conclusiones significativas, tanto descriptivas como explicativas.

- Frente a todas las acusaciones sobre el carácter eminentemente particularista de la labor legislativa, en contraposición con la que realiza el Ejecutivo se constata que el comportamiento del Senado está menos teñido de este componente de lo que la teoría presupone. Esta afirmación es válida para las dos dimensiones de la representación analizadas en este estudio ya que, cuando se les consultó a los legisladores a qué grupo creían representar durante su actividad parlamentaria, la opción más mencionada fue siempre “a todos los ciudadanos del país” y cuando se analiza la cantidad de proyectos de corte territorial (los clasificados como regionales o locales) estos no excedieron, en ningún caso, el tercio del total de las iniciativas presentadas por ellos. En consecuencia, las concepciones representativas de los legisladores son diferentes de los que pesan para sus comportamientos en el momento de iniciar un proyecto de ley.

- Al momento de estudiar los comportamientos de los senadores, aquellas cuestiones referidas al funcionamiento de los partidos políticos, a la configuración de los sistemas electorales y a las normas de funcionamiento de los Congresos se vuelven fundamentales para arribar a conclusiones certeras.

a. Funcionamiento de los partidos políticos. Sus lógicas de estructuración interna, su formato organizativo, la coherencia ideológica que exhiben o el grado de institucionalización, por nombrar sólo algunos, puede que tengan efectos sobre la propensión a desarrollar patrones de comportamiento más o menos particularistas. Particularmente importante será tener en cuenta, en futuras investigaciones los condicionantes que generan los procesos de nominación de candidatos –no sólo el grado de control que el partido ejerce sobre ellos, y el nivel nacional o provincial al que se ejerce– y sus distintas asociaciones con las normas electorales nacionales. Esta cuestión no sólo es destacable por las repercusiones que tiene para la teoría –sus posibles reformulaciones– sino también para la práctica política.

b. los sistemas electorales. Si bien por sí solos no son los que condicionan la existencia de políticas y comportamientos más o menos particularistas en función de los efectos personalizantes que imprimen al juego político, no hay duda alguna de que algo se esconde detrás de los sistemas electorales en tanto productores de incentivos –buena cuenta de ello da el hecho de que, para las dos dimensiones de la representación territorial de este trabajo, la magnitud del distrito sea un factor explicativo significativo–. Sin embargo, es evidente que no es *solo* el diseño específico de las papeletas, el tipo de voto y el nivel al que se agregan.

c. las normas de funcionamiento de los Congresos son de trascendental importancia en tanto articuladoras del comportamiento de los actores. En esta línea, si la última variable medida en este trabajo –las formas en las que se coordinan o no los legisladores en la iniciación de proyectos y de qué manera– confirma su efecto predictor sobre el grado de particularismo que exhiben los proyectos, sus resultados pueden tener consecuencias significativas sobre la capacidad de transformación de las orientaciones representativas de los legisladores a partir de la manipulación de los diseños institucionales. Eso permitiría potenciar o restringir el grado de particularismo territorial presente en los Congresos a través de la administración de las normas que rigen el procedimiento legislativo. Esta nueva perspectiva deja abierto un campo de investigación que debiera abordar cómo influye la organización del trabajo interno de los Congresos en el contenido de la producción legislativa de origen parlamentario. Por ejemplo, cómo influye el diseño de las comisiones y el tipo y grado de especialización que ello provoca en los legisladores o las normas que rigen el diseño de los grupos parlamentarios –prohibiendo o permitiendo que senadores de un mismo partido constituyan bancadas diferentes, obligando (o no) a la integración de los senadores en grupos parlamentarios, estableciendo directrices más o menos restringidas sobre la posibilidad de cambio de bancada, admitiendo la conformación de bancadas unipersonales o estableciendo criterios numéricos más estrictos, etc.–. ■