

Actividad legislativa y territorio en Argentina: la presentación de proyectos en la Cámara de Diputados (2020-2021)¹

Legislative Activity and Territory in Argentina: the Presentation of Bills in the Chamber of Deputies (2020-2021)

VICTORIA ORTIZ DE ROZAS

CONICET, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

victoriaderozas@gmail.com



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.a2>

Resumen: El artículo analiza la dimensión territorial de la actividad legislativa, considerando los proyectos presentados por los diputados nacionales argentinos en 2020 y 2021 en diecisiete comisiones. Se realiza un relevamiento cuantitativo, identificando y clasificando los proyectos *territoriales*: orientados a tratar una problemática relativa a un distrito determinado. Se muestra que existen diferentes tipos de proyectos territoriales además de las conocidas declaraciones de interés locales y “capitales nacionales de”. En cuanto a los factores que inciden en la magnitud y el tipo de proyectos presentados, se muestra la incidencia del tipo de comisión legislativa y principalmente la posición política de los legisladores a nivel nacional y provincial —en un Congreso atravesado por la política multinivel—. Las particularidades del período excepcional de la pandemia del covid19 permiten profundizar e ilustrar los hallazgos.

Diputados nacionales – Territorio – Proyectos legislativos – Política multinivel – COVID 19

Abstract: *The paper studies the territorial dimension of legislative activity, considering the bills presented by the Argentine Diputados Chamber in 2020 and 2021 in seventeen committees. A quantitative analysis identifies and classifies territorial bills: the ones concerning issues that affect a given district in particular. We show there are different types of territorial bills in addition to the well-known “local interest” declarations, such as the “national capitals” claiming. Regarding the elements that influence territorial bills’ magnitude and type, we show the role of legislative committees and mainly the incidence of legislators’ political position at subnational and national level —in a Congress crossed by multilevel politics—. The exceptional period of the covid19 pandemic highlights and illustrates our findings.*

National Legislators – Territory – Bills – Multilevel Politics – COVID 19

1. Introducción

Además de cumplir un rol legislativo, los diputados nacionales ofician como representantes e intermediarios de los ciudadanos de sus provincias, a quienes rinden cuenta. Dichos roles, si bien pueden ser separados analítica y empíricamente (Fenno, 2013) confluyen en un tipo de

¹ Artículo recibido el 2 de mayo de 2023 y aceptado para su publicación el 2 de octubre de 2023.

actividad específica, que es la presentación de *proyectos territoriales*, cuyo análisis constituye el principal objeto de indagación del presente artículo. Si bien, como veremos en el trabajo, este tipo de proyectos representa una minoría en el universo de la producción legislativa, nos dan información valiosa sobre la dimensión territorial de la representación legislativa.

Dentro de los estudios legislativos, el presente trabajo se inscribe en la línea de aquellos que indagan sobre la relación entre legisladores y sus distritos electorales (Crisp y Figueroa-Schibber, 2014) y pretende articular los aportes de los estudios legislativos y los del campo de la política subnacional. Estos últimos no suelen enfocarse en instituciones nacionales como el Congreso, pero proveen de herramientas analíticas para abordar una institución tal, atravesada por la política multinivel.

En este trabajo entonces abordamos el Congreso Nacional, desde una perspectiva subnacional, ya que nos interesamos en la dimensión territorial de la representación legislativa, a través del estudio del tipo de leyes que presentan los diputados nacionales argentinos.

La dimensión territorial de la actividad cotidiana de los legisladores supera ampliamente la actividad propiamente legislativa y la presentación de proyectos en particular. En la actividad cotidiana de los legisladores nacionales podemos identificar diferentes tipos de actividades (Ortiz de Rozas, 2021): las tareas propiamente legislativas —presentación de proyectos, participación en comisiones y sesiones—, las tareas ejecutivas —que hacen al rol de intermediación entre el poder ejecutivo y las bases territoriales—, el trabajo político-partidario y las actividades que suponen interacción directa con los ciudadanos que conforman su base representativa; esta última más cercana a las tareas de representación en las que se interesó Fenno (2013) para el caso de los legisladores norteamericanos. En el presente trabajo nos limitamos a la función propiamente legislativa de los integrantes del Congreso, considerando esta actividad como uno de los indicadores más visibles de dicha función de representación territorial.

Nuestro interrogante remite a los factores que inciden en la presentación de proyectos de carácter territorial —que abordan una problemática en un distrito determinado y/o tienen un destinatario delineado territorialmente—. En ese sentido, el hallazgo principal del trabajo tiene que ver con la posición política de los legisladores, teniendo en cuenta sus pertenencias partidarias a nivel provincial y nacional.

El período de análisis tiene la particularidad de coincidir con la situación de excepcionalidad ocasionada por la pandemia del COVID-19, la cual impactó en el trabajo del Poder Legislativo. En Argentina el Congreso continuó con su trabajo, a partir de la implementación de novedo-

sos mecanismos de funcionamiento virtual². En lo que respecta a la actividad abordada en este trabajo, la presentación de proyectos legislativos, en un primer momento se habilitó la presentación de forma remota de proyectos de ley, resolución y declaración, pero solamente relacionados con la pandemia de COVID-19³. El 13 de mayo de 2020 se aprobó el Protocolo de Funcionamiento Parlamentario Remoto, el cual incluyó la posibilidad de presentación de proyectos sobre cualquier materia.

Teniendo en cuenta la peculiaridad del período, identificamos los proyectos legislativos específicamente ligados a la problemática del COVID-19, lo cual nos permitió profundizar la caracterización de nuestro objeto de indagación, los proyectos territoriales.

En el inicio del trabajo, se presenta un estado de la cuestión sobre legisladores y territorio. Luego, se analizan los proyectos presentados por los diputados nacionales en diecisiete comisiones legislativas, proponiendo una clasificación de los mismos en función del tipo de referencia realizada al territorio representado y considerando la variación de la proporción de proyectos territoriales según el tipo de comisión legislativa. En el apartado siguiente, prestamos especial atención a una variable, que es la posición política de los legisladores en los diferentes niveles de gobierno, como condicionante de la magnitud y el tipo de proyectos presentados. Hacia el final, se presentan las conclusiones y una posible agenda de investigación.

2. Legisladores y territorio: articulando la agenda subnacional con los estudios legislativos

En el campo de los estudios legislativos, podemos identificar tres ejes: las relaciones legislativo-ejecutivo, la dinámica política en la Cámara legislativa y la relación entre legisladores y sus distritos electorales; siendo este último eje el menos abordado por la producción académica

² Para ampliar sobre el funcionamiento del Congreso en pandemia, ver “Sesiones virtuales: un hito en Diputados”, elaborado por CIPPEC y disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/05/CIPPEC-DIGITAL-HCDN.pdf>; así como el informe “El período 138 de sesiones del Congreso y la relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo: un balance preliminar”, elaborado por la Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Institucionales y con la Sociedad Civil, de la Jefatura de Gabinetes de Ministros, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_actividad_legislativa_2020_04-12-20.pdf.

³ Según la Resolución Presidencial N° 660, disponible en <https://www4.hcdn.gob.ar/gestion/dadministrativas/RP/2020/RP.2020.0660.pdf>.

(Crisp y Figueroa-Schibber, 2014). El presente trabajo se inscribe en el último grupo de trabajos.

Estudios recientes han mostrado la forma en que el vínculo con el distrito de los legisladores —con su electorado— incide en su comportamiento legislativo. Se ha estudiado la “conexión subnacional” (Mayhew, 1974) de los legisladores en América Latina, considerando los contrastes con el contexto norteamericano y la configuración institucional que condiciona la relación legisladores-territorio, dados por los diferentes sistemas electorales y las características de las carreras legislativas. En el marco de una literatura mayormente interesada en la relación de los legisladores con su partido y con el gobernador, como principales o exclusivos determinantes del comportamiento legislativo; se han considerado nuevas dimensiones de análisis que dan cuenta de un margen posible para la individualización o personalización del comportamiento de los legisladores. Se han tenido en cuenta los incentivos provenientes de los patrones de ambición política de los legisladores y de las características de un sistema multinivel como el argentino (Micozzi, 2014).

En este trabajo nos centramos en los miembros de la Cámara de Diputados, cuyos integrantes son representantes de la Nación —en contraste con los senadores nacionales, elegidos explícitamente para representar sus distritos—. Sin embargo, las características de sus carreras políticas —centradas en las provincias— así como el hecho de ser elegidos por los ciudadanos de sus provincias, constituyen relevantes incentivos para un comportamiento legislativo orientado al territorio.

Para abordar la relación legisladores-territorio, un grupo de trabajos examina los proyectos de ley presentados, buscando determinar en qué medida la actividad legislativa está relacionada con un distrito electoral geográficamente delimitado, poniendo el foco en la naturaleza de sus carreras políticas y ambiciones de los legisladores. En Brasil, donde gran parte de los diputados aspiran a ocupar posiciones ejecutivas subnacionales, proponen enmiendas presupuestarias para redirigir recursos hacia sus distritos (Bezerra, 1999; Samuels, 2003; Ames, 2001). En Uruguay (Chasqueti y Micozzi, 2014) y en Argentina (Micozzi, 2009, 2014) los legisladores con ambición subnacional tienden a proponer proyectos con orientación local, que sirven como señales a sus distritos electorales.

Micozzi (2009, 2014) analiza los proyectos de ley y los proyectos de resolución y declaración presentados por los diputados nacionales argentinos entre 1983 y 2007; mostrando que quienes esperan seguir sus carreras en el nivel subnacional —un tipo particular ambición progresiva (Schlesinger, 1966)— tienden a presentar proyectos que sirven como señales a sus dis-

tritos electorales locales. Se trata de declaraciones, resoluciones y comunicaciones, con un contenido territorial —municipal o provincial—, susceptibles de ser utilizados estratégicamente con el objetivo de crear un capital político individual en el nivel territorial (Micozzi, 2014). Quienes ocuparon cargos ejecutivos locales o tienen estos cargos como ambición futura son los que muestran una mayor proporción de proyectos con esas características. Su aprobación no implica necesariamente el desembolso de fondos, pero funcionan como tomas de posición individual de los legisladores: de carácter simbólico, sirven a sus objetivos políticos (Micozzi, 2014).

Otra manera de indagar sobre la relación actividad legislativa-territorio es a través de las preguntas que los parlamentarios realizan a los funcionarios de gobierno. Para el caso chileno, Alemán, Micozzi y Ramírez (2018) identifican tres variables para explicar el foco territorial de las preguntas escritas (oficios) propuestas por los legisladores: la vulnerabilidad electoral, el carácter periférico de los distritos y la ambición progresiva de los legisladores que aspiran a acceder a la Cámara Alta. También abordando el Congreso chileno, Gamboa y Toro (2018) muestran cómo la proporción de población rural y la distancia del centro de los distritos representados influye en la escala territorial de las intervenciones orales de los legisladores. En esta línea de investigación, inscribimos el trabajo realizado sobre la función de representación territorial de los diputados nacionales argentinos en el marco de las reuniones de comisión de carácter informativo durante la pandemia (Ortiz de Rozas, 2023), donde mostramos cómo dichas reuniones de comisión oficiaron como espacios de comunicación valiosos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, transmitiendo información sobre las particularidades que la problemática de la pandemia asumió a lo largo del territorio.

La agenda de investigación mencionada no se ha articulado suficientemente con la creciente producción en el ámbito de los estudios sobre política subnacional. Por su parte, los trabajos sobre política subnacional, en expansión en Argentina y en América Latina en los últimos años (Suárez Cao, Batlle y Wills-Otero, 2017), abordan la relación entre la política nacional y los ámbitos subnacionales, pero rara vez estudian directamente una institución nacional como el Congreso.

Una excepción podría ser la línea de investigación interesada por los fenómenos de nacionalización-desnacionalización de la política, la cual muestra diferentes dimensiones del comportamiento legislativo que cuestionan la preeminencia explicativa de la pertenencia partidaria en el comportamiento legislativo (Calvo y Leiras, 2012; Kikuchi y Lodola,

2014; Clerici, 2021); mostrando el papel de las pertenencias territoriales. Sin embargo, esta agenda no se inscribe estrictamente en el campo de estudios subnacionales.

Desde la agenda de la política subnacional, pueden encontrarse herramientas analíticas para pensar la dimensión territorial de la actividad legislativa nacional. En uno sus abordajes más influyentes, como el de Gibson (2012), la relación entre actores territorialmente definidos —actores territoriales subnacionales y nacionales— se encuentra en el centro de indagación en su explicación de los regímenes políticos subnacionales. Gibson se enfoca en las estrategias de control político territorial que los actores políticos despliegan en las diferentes arenas. Las mismas van más allá de las instituciones y recursos subnacionales, abarcando intentos de acumular poder en las arenas políticas nacionales, así como controlar los vínculos entre niveles de organización territorial. De esta manera el lugar de la acción política puede ser nacional, pero la escala de acción política subnacional, teniendo en cuenta sus efectos territoriales. Es el caso del control de la agenda legislativa que afecta cuestiones provinciales y de los comités legislativos donde se decide sobre las transferencias fiscales a las provincias (Gibson, 2012). La complejidad del juego político territorial constituye entonces un contexto relevante para analizar la actividad de los legisladores nacionales.

Dos Santos Maia y Cavalcante Martins (2022) incluyen los estudios sobre el comportamiento legislativo de los diputados federales en la línea de investigación donde los fenómenos subnacionales operan como variable explicativa de los fenómenos nacionales. Igualmente, como mostraremos en este trabajo, existen elementos para situar nuestro objeto de análisis dentro de los estudios sobre la política multinivel, también identificado por dichos autores, que diferencian entre abordajes que consideran el impacto de los acontecimientos nacionales en la esfera subnacional y los que lo hacen en sentido contrario.

En esa línea es que, dentro de las estrategias de investigación subnacional, Giraudy, Moncada y Snyder (2019), identifican las de carácter multinivel, centradas en variables de más de una escala territorial. Asimismo, diferencian entre los tipos de relación entre variables causales, que pueden ser unidireccionales o de carácter recíproco.

Recuperando las contribuciones de los estudios subnacionales, así como los aportes sobre legisladores y territorio, es posible analizar una institución nacional como el Congreso de un modo integral, fundamentalmente en países federales como Argentina. Con esta perspectiva, abordamos a continuación el estudio de los proyectos legislativos de carácter territorial.

3. Los proyectos territoriales

En este apartado analizamos los proyectos territoriales en el período 2020-2021. Para ello, tenemos en cuenta las comisiones legislativas en las que son presentados y proponemos una clasificación de los mismos.

Los *proyectos territoriales* se caracterizan por estar orientados a tratar una problemática relativa a un distrito determinado y/o delinear un destinatario definido territorialmente; al contrario de los proyectos que clasificamos como nacionales, que remiten a la ciudadanía argentina o bien carecen de un destinatario territorialmente definido: los habitantes de una provincia, un municipio o un conjunto de provincias (una región).

En el imaginario popular existe la noción de un peso extremadamente relevante de ciertos proyectos territoriales que se consideran de manera despectiva —incluso a veces por los mismos legisladores—. Son los llamados —de manera peyorativa— “proyectos trofeo” que proponen establecer a determinados distritos como “capitales nacionales de” o declarar fiestas locales como “fiestas nacionales”⁴; las cuales sin embargo pueden tener un impacto no sólo simbólico sino también económico en las localidades beneficiadas (Sued, 2019).

Sin embargo, los proyectos territoriales son de carácter variado: además de las conocidas declaraciones de “capitales y fiestas nacionales de” y declaraciones de interés de personajes relevantes del distrito y de iniciativas de la sociedad civil local; encontramos: pedidos —típicamente solicitudes al poder ejecutivo— de bienes públicos (obras, servicios, financiamiento) para beneficiar a un determinado distrito, expresiones positivas o negativas en torno a eventos de todo tipo (sociales, naturales, políticos, culturales); manifestaciones en torno a políticas públicas de un gobierno provincial o local, o relativas a los efectos de la implementación de una política nacional en un territorio determinado.

Los proyectos territoriales pueden referirse a diferentes áreas de política pública, por lo cual es posible encontrarlos en las distintas comisiones legislativas de la Cámara de Diputados.

⁴ Por ejemplo, declarar “capital nacional de la pesca con mosca” a la localidad de Junín de los Andes, Provincia del Neuquén y declarar “Fiesta Nacional del Inti Raymi o Fiesta del Sol” a la celebración que se realiza todos los años y tiene como fecha central el día 21 de junio, por el solsticio de invierno, en el Departamento Santa María, de la Provincia de Catamarca.

Los proyectos territoriales y las comisiones legislativas

El trabajo propuesto está centrado en los años 2020 y 2021 (períodos legislativos 138 y 139 de la Cámara de Diputados), en las comisiones permanentes de Acción social y Salud, Agricultura y Ganadería, Asuntos Constitucionales, Cultura, Defensa, Economías y Desarrollo regional, Educación, Energía y Combustibles, Industria, Legislación del trabajo, Legislación general, Obras públicas, Pymes, Relaciones exteriores, Seguridad, Turismo y Vivienda y Ordenamiento urbano.

La Cámara de Diputados cuenta actualmente con 46 comisiones permanentes, mostrando un marcado crecimiento desde 1983, cuando contaba con sólo 26 comisiones. En promedio los legisladores participan en cinco comisiones, si bien algunos llegan a hacerlo en 10 comisiones (Tchintian, Abdala y Bertazzo, 2021: 8).

La decisión de los jefes de bloque tiene un papel central en la distribución de los diputados en las mismas⁵, si bien las preferencias de los legisladores en términos de comisiones son importantes —en menor o mayor medida según el legislador en cuestión, teniendo en cuenta las características de su trayectoria política—.

Las comisiones de la Cámara de Diputados se especializan en diferentes áreas específicas de política pública, por lo que puede plantearse que esta institución se corresponde con el modelo informacional de los cuerpos legislativos, ya que muestra una división funcional del trabajo, maximizando la utilidad y eficiencia de la institución (De Luca, 2020).

En la selección de comisiones, justamente tuvimos en cuenta el posible efecto que las distintas jurisdicciones de política pública pudieran tener en la proporción de proyectos territoriales. Para ello, seguimos una clasificación —de carácter teórico y apriorístico— de comisiones más o menos “nacionales” o más o menos “territoriales”: comisiones que pueden ser consideradas más nacionales por su temática y el tipo de bienes involucrados —públicos “puros” —; aquellas de carácter sectorial —corporativas y relativas a sectores de la economía— donde cabe esperar un peso menor de proyectos territoriales; y por último comisiones que abar-

⁵ Como explica Levita (2022), para abordar la conformación de las comisiones, la literatura asume que la misma refleja las decisiones de los líderes partidarios y no tanto los intereses de los electorados ni los perfiles o el tipo de especialización de los legisladores. Sin embargo, tanto el estudio realizado por dicho autor sobre la comisión de Agricultura y Ganadería; así como el análisis sobre la integración de las comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina entre 2000 y 2019 (De Luca, 2020); muestran el peso de los otros factores, como la especialización de los legisladores y los intereses de la provincia representada.

can cuestiones distributivas y bienes divisibles, donde el peso de los proyectos territoriales se espera sea mayor⁶ (Ortiz de Rozas, 2023).

Ello supone considerar que el modo en que está organizada la Cámara de Diputados incide en la presentación de proyectos, que no es exclusivamente producto de factores de orden político-partidario —de cuyo peso daremos cuenta en el próximo apartado—, sino que los mismos operan en conjunto con otros de orden institucional, en este caso las particularidades del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados. Asumimos así que la organización en áreas temáticas en las que se encuentran en juego diferentes tipos de bienes —más o menos subsumibles en dimensiones territoriales— influyen en la tendencia a presentar proyectos de carácter territorial.

Resulta relevante observar entonces el modo en que la proporción de proyectos territoriales varía según comisión legislativa.

TABLA 1
Proporción de proyectos territoriales según comisión

COMISIONES	Alcance territorial				
	NACIONAL	%	TERRITORIAL	%	Total
ACCIÓN SOCIAL Y SALUD	1902	87	274	13	2176
AGRICULTURA Y GANADERÍA	239	81	55	19	294
ASUNTOS CONSTITUCIONALES	731	89	90	11	821
CULTURA	222	40	329	60	551
DEFENSA	127	86	20	14	147
ECONOMÍAS Y DESARROLLO REGIONAL	38	56	30	44	68
EDUCACIÓN	569	77	172	23	741
ENERGÍA Y COMBUSTIBLES	150	78	42	22	192
INDUSTRIA	83	95	4	5	87
LEGISLACION DEL TRABAJO	644	95	34	5	678
LEGISLACION GENERAL	1129	87	174	13	1303
OBRAS PÚBLICAS	93	46	109	54	202
PYMES	89	98	2	2	91
RELACIONES EXTERIORES	666	88	94	12	760
SEGURIDAD	226	51	215	49	441
TURISMO	84	64	48	36	132
VIVIENDA Y ORDENAMIENTO URBANO	52	87	8	13	60
Total	7044	81	1700	19	8744

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina <https://www.diputados.gov.ar/>

⁶ La clasificación propuesta se diferencia en parte con la propuesta por Shugart et al (2021), la cual diferencia a las comisiones en tres tipos: de alta política —economía, política exterior; defensa, sistema legal, temas constitucionales—; las que involucran bienes públicos —educación, salud, ambiente, telecomunicaciones y similares— y las de carácter distributivo, donde se tratan temáticas sectoriales relevantes para ciertos distritos. En Ortiz de Rozas (2023) agrupamos los dos primeros tipos en “comisiones nacionales”, ya que ambas abarcan bienes públicos; al tiempo que establecemos diferencias al interior de las comisiones distributivas, diferenciando las de carácter sectorial como un tipo especial dentro de las mismas, en tanto es posible identificar problemáticas sectoriales y corporativas no subsumibles a dimensiones territoriales.

Un primer hallazgo importante es que, considerados en el total de comisiones analizadas, los proyectos territoriales son una minoría. De los 8744 proyectos analizados, una quinta parte son relativos a una problemática definida en el marco de un espacio territorial, una ciudad, una provincia o una región compuesta por diferentes provincias.

Con respecto a las diferencias según comisiones, se observa una gran variación, que responde sólo en parte a la expectativa teórica.

En la mayor parte de las comisiones “nacionales” se observó una proporción de proyectos territoriales menor a la total: Asuntos Constitucionales, Defensa, Legislación General, Relaciones Exteriores. En la mayor parte de las comisiones de carácter sectorial se observó una proporción de proyectos territoriales menor o igual al total: Agricultura y Ganadería, Industria, Legislación del Trabajo y Pymes. De las dos comisiones de carácter distributivo seleccionadas, sólo en Obras Públicas se observa un alto porcentaje de proyectos territoriales, algo que no sucede en Vivienda y Ordenamiento Urbano.

Seguramente con un mayor número de proyectos, podríamos tener un panorama más concluyente. Con los datos relevados, sólo podemos decir que el tipo de comisión incide en la proporción de proyectos territoriales presentados por los legisladores, algo que tiene que ver con una expectativa teórica pero también con las particularidades de nuestro sistema de comisiones en Argentina.

En cuanto a la comisión de Acción social y Salud, podemos decir que se encuentran combinadas cuestiones ligadas a los derechos universales pero también cuestiones distributivas —sobre todo en el área de Acción social—, con lo cual resulta difícil evaluar esta comisión de acuerdo a la expectativa teórica mencionada. Asimismo, en el contexto de pandemia, se trató de la comisión con mayor movimiento de proyectos dentro de las comisiones analizadas, y posiblemente de mayor innovación legislativa en un contexto novedoso.

A diferencia de las otras comisiones, la de Cultura presenta una mayoría de proyectos territoriales. Es en esta comisión donde se concentran los tipos de proyectos territoriales más conocidos, que suponen el reconocimiento de personajes relevantes de la cultura local, así como los llamados “proyectos trofeo”.

La comisión de Economías y Desarrollo regional es constitutivamente territorial, con lo cual no sorprende el porcentaje observado.

La comisión de Seguridad comprende un área de política pública relativo a un bien público universal como la protección de la seguridad de las personas y de sus bienes, con lo cual la proporción de proyectos

territoriales resulta llamativa. Sin embargo, una vez examinados los proyectos presentados en el período analizados, podemos decir que justamente tiene que ver con señalar la desigualdad territorial en el disfrute de dichos derechos, a partir de las formas de intervención desigual de las fuerzas de seguridad a lo largo del territorio. Esto último se visibilizó especialmente en el período de pandemia, donde los legisladores se valieron de diferentes proyectos para denunciar arbitrariedades en el actuar de las fuerzas de seguridad provinciales en pos de lograr el cumplimiento de las disposiciones relativas al Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).

En el contexto de la pandemia, también se visibilizó la heterogeneidad territorial de las políticas educativas, por ejemplo, las dificultades para sostener una educación de carácter virtual en zonas desfavorecidas. La presentación de proyectos territoriales en la comisión de Educación posiblemente esté vinculada con el proceso de descentralización educativa, que se inició con la dictadura militar y se profundizó en la década del noventa.

Los proyectos territoriales abarcan diferentes tipos de proyectos, los cuales clasificamos a continuación.

Tipos de proyectos territoriales

Es posible considerar los proyectos territoriales estudiados según se trate de declaraciones, resoluciones o proyectos de ley. El dato más relevante es el menor peso relativo que tienen los proyectos de ley, que dentro del total representan un 44%, mientras que en el universo de proyectos territoriales sólo representan poco más de un quinto. A su vez, las resoluciones representan poco más de la mitad de los proyectos territoriales, superando la proporción (40%) de este tipo de proyectos en el total de proyectos analizados. Estos datos son consistentes con los hallazgos de Micozzi (2009, 2014), que caracteriza a los proyectos territoriales como principalmente resoluciones y declaraciones.

Además de la clasificación prevista por el propio poder legislativo, hemos examinado los proyectos de ley teniendo en cuenta otros criterios, según se visualiza en el siguiente cuadro.

TABLA 2
Clasificación proyectos territoriales

TIPOS DE PROYECTOS		%
CAPITAL NACIONAL	155	9
DECLARACIÓN DE INTERÉS	310	18
EXPRESIONES POSITIVAS	207	12
EXPRESIONES POSITIVAS TOTAL	672	40
EXPRESIONES NEGATIVAS TOTAL	278	16
PEDIDO DE INFORMES	344	20
POLITICA PUBLICA e INMUEBLES	100	6
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	208	12
OTROS	98	6
Total	1700	100

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina. <https://www.diputados.gov.ar/>

De manera esquemática, podríamos decir que una parte de los proyectos territoriales estudiados —un 40%— corresponden a expresiones “positivas” relativas al territorio representado —reconocimiento de personajes relevantes locales, beneplácito por eventos locales, políticas públicas provinciales o municipales—. Algunas de estas expresiones positivas respecto al territorio se presentan en forma de “declaraciones de interés”, así como de pedidos de establecimiento de la capital, la fiesta, el día “de” o de declaraciones de “monumento” o “poblado histórico” nacional (categorizados en el cuadro como “capital nacional”).

Como ya adelantamos, el estereotipo de proyectos territoriales no agota el universo de los mismos.

Otra parte de los proyectos relevados —un 16%— corresponde a expresiones negativas —de rechazo, repudio, pesar, preocupación— por acontecimientos locales o medidas adoptadas por el poder ejecutivo que impactan en un espacio territorial. Continuando con la dimensión “negativa” o, más específicamente, de llamado de atención al poder ejecutivo, un quinto de los proyectos territoriales constituye pedidos de informe en los que, como se lee en la página web de la Cámara de Diputados, los legisladores solicitan “al Poder Ejecutivo Nacional le comunique el estado o situación de un determinado tema de su interés”. En nuestro universo de proyectos, siempre relativos a cuestiones delimitadas territorialmente.

Se identificaron otro tipo de solicitudes al poder ejecutivo en las que el legislador solicita al gobierno que directamente actúe con medidas

concretas en la resolución de una problemática territorial⁷, las cuales representan un 12%,

Este tipo de proyectos puede considerarse la cristalización en términos legislativos de una actividad que los diputados realizan regularmente sin necesariamente presentar proyectos: las tareas ejecutivas —que hacen al rol de intermediación entre el poder ejecutivo y las bases territoriales—, que suponen la solicitud de fondos públicos para la resolución de variadas problemáticas del distrito representado.

Por último, identificamos un grupo de proyectos que consiste en la implementación de políticas públicas, sobre todo creación de dependencias públicas y regímenes de financiamiento de ciertas actividades del poder ejecutivo; las cuales agrupamos junto con disposiciones en torno a la expropiación y transferencias de inmuebles localizados en un espacio territorial con diferentes finalidades públicas.

Como último dato, tenemos en cuenta las particularidades del período analizado, en que se desplegaron las consecuencias de la pandemia del COVID-19 y las políticas implementadas para contener no sólo sus consecuencias sanitarias, sino también sus efectos sociales y económicos⁸; los que impactaron de manera heterogénea a lo largo del territorio. En este contexto, consideramos relevante identificar la proporción de proyectos territoriales vinculados al covid 19.

TABLA 3

Proyectos presentados según su referencia a la problemática del covid19

Proyectos según Alcance territorial	Covid-19 Si (%)	%	Covid-19 No (%)	%	Total (n° proyectos)	% sobre total proyectos
Nacional	1914	27	5130	73	7044	81
Territorial	321	19	1379	81	1700	19
Total (n° proyectos)	2235	26	6509	74	8744	100

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados

⁷ Un ejemplo ilustrativo: “Solicitar al poder ejecutivo disponga las medidas necesarias para adjudicar y entregar las viviendas construidas con el “Programa procrear” en el barrio liceo de la ciudad capital de la Provincia de Córdoba”: (<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/4564-D-2021.pdf>).

⁸ La principal respuesta del Poder Ejecutivo Nacional consistió en el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). En cuanto al plano económico-social, se destacó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), destinados a familias y empresas respectivamente.

Argentina <https://www.diputados.gov.ar/>

Del total de proyectos examinados —considerando nacionales y territoriales—, observamos que más de un cuarto de los proyectos relevados en este período tuvieron que ver con la problemática sanitaria y sus consecuencias. De modo que la reorientación de la actividad legislativa de la Cámara de Diputados en función de la inesperada problemática del COVID-19 tuvo un peso relevante. En ese universo, los proyectos territoriales relativos al COVID tuvieron un peso marginal: sólo 321 proyectos (3,7%) del total de proyectos presentados. Asimismo, la actividad legislativa nacional se redirigió en mayor medida (27%) hacia la problemática del COVID que la territorial (19%).

En su calidad de representantes territoriales, los legisladores visibilizaron las problemáticas específicas de las provincias representadas a través de la presentación de proyectos.

Para mencionar algunos ejemplos, resultan ilustrativos, en la comisión de Relaciones Exteriores, los pedidos de informe al poder ejecutivo sobre cuestiones que afectaban a las provincias que limitan con otros países; como por ejemplo la situación específica de ciudadanos correntinos que habitan en una isla situada en aguas paraguayas y la de aquellos entrerrianos afectados por el cierre de un paso internacional.

En Educación se hizo presente el conflicto entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno central respecto a las medidas que desafiaron las disposiciones nacionales relativas a la apertura de las escuelas.

En la comisión de Asuntos Constitucionales, se cuestionaron las medidas relativas a la circulación de las personas en el contexto de aislamiento, incluyendo sus aspectos represivos y con desenlace trágico. Asimismo, en el caso de Jujuy, se cuestionaron las facultades provinciales para regular el ingreso de ciudadanos extranjeros —una competencia federal—.

La situación particular de Tierra del Fuego, una provincia insular y de carácter aerodependiente, se desplegó en diferentes comisiones, dando cuenta de las dificultades específicas con relación al transporte en contexto de pandemia.

Aunque numéricamente no sea relevante, indagar sobre el tipo de proyectos territoriales relativos al covid, nos revela ciertos aspectos interesantes para pensar la dimensión territorial de la actividad legislativa.

TABLA 4
Tipos de proyectos territoriales relativos al covid19

TIPOS DE PROYECTOS		%
DECLARACIÓN DE INTERÉS	16	5
EXPRESION POSITIVA	23	7
EXPRESIONES POSITIVAS TOTAL	39	12
EXPRESION NEGATIVA	89	28
PEDIDO DE INFORMES	117	36
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	71	22
POLITICA PUBLICA	1	0
OTRO	4	1
Total general	321	100

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina. <https://www.diputados.gov.ar/>

Las expresiones positivas sólo representan un 12%, superadas por las de carácter negativo, que constituyen un 28% y se encuentran concentradas en cuestionar el accionar de los ejecutivos locales y/o las consecuencias territoriales de las políticas nacionales implementadas. Más de un tercio de los proyectos consisten en pedidos de informe al poder ejecutivo nacional. Poco más de un quinto de los proyectos consisten en la solicitud al poder ejecutivo de actuar en problemáticas locales o provinciales, relativas a la pandemia. Los proyectos territoriales ligados a la pandemia se vinculan entonces principalmente con al accionar de los poderes ejecutivos en un contexto de emergencia sanitaria. A continuación, presentamos ejemplos ilustrativos de la clasificación realizada.

Luego de la caracterización y clasificación de los proyectos territoriales, analizamos el papel que juegan las posiciones políticas de los integrantes del poder legislativo en la lógica de presentación de proyectos territoriales.

TABLA 5
Clasificación de proyectos territoriales

PEDIDO DE INFORMES	PEDIDO DE INFORMES AL PODER EJECUTIVO SOBRE DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS CIUDADANOS DE LA PROVINCIA DEL NEUQUEN QUE SE ENCUENTRAN VARADOS EN EL EXTERIOR, COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS.
PEDIDO DE INFORMES	PEDIDO DE INFORMES AL PODER EJECUTIVO SOBRE DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA PROPUESTA DE DONACION DE VACUNAS DEL ESTADO CHILENO PARA SER DESTINADAS A LA LOCALIDAD DE RIO TURBIO, EN LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ.
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO DISPONGA LA AGILIZACION DE LOS TRAMITES DE PASO DE FRONTERA EN EL PASO INTERNACIONAL DEL PUENTE DE SALTO GRANDE.
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO DISPONGA LOS MEDIOS NECESARIOS A FIN DE REEQUIPAR EL HOSPITAL MILITAR DE LA CIUDAD DE RIO GALLEGOS, PROVINCIA DE SANTA CRUZ Y EL DE COMODORO RIVADAVIA, PROVINCIA DE CHUBUT, ANTE LA POSIBLE EXPANSION DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS EN LA REGION PATAGONICA.
DECLARACIÓN DE INTERÉS	DECLARAR DE INTERES DE LA H. CAMARA EL "MODELO DE ESTIMACION COVID-19 ARGENTINA 2020" DESARROLLADO POR UN GRUPO INTERDISCIPLINARIO E INTERINSTITUCIONAL DE INVESTIGADORAS E INVESTIGADORES DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS EN SALUD, ECONOMIA Y BIENESTAR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE, PARA ESTIMAR CASOS ESPERADOS DE COVID- 19 EN ARGENTINA 2020.
DECLARACIÓN DE INTERÉS	DECLARAR DE INTERES DE LA H. CAMARA LA APERTURA DEL PRIMER "CENTRO DE EMERGENCIA PARA LA PANDEMIA CORONAVIRUS, CEPA CO-19" EN EL HOSPITAL CAPORELETTI DE LA LOCALIDAD DE JOSE C. PAZ, PROVINCIA DE BUENOS AIRES.
EXPRESIÓN NEGATIVA	EXPRESAR PREOCUPACION POR LAS MEDIDAS TOMADAS POR EL GOBERNADOR DE SAN LUIS, EN EL MARCO DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19, QUE IMPIDEN A LOS HABITANTES DE LA PROVINCIA Y DE LA NACION ENTRAR Y SALIR DE SU TERRITORIO, Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
EXPRESIÓN NEGATIVA	EXPRESAR RECHAZO A LA DECISION DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE FORMOSA DE IMPONER UNA CUARENTENA ABSOLUTA A LOS CIUDADANOS QUE SE TRASLADAN A UNA PROVINCIA VECINA PARA TRABAJAR.
EXPRESIÓN POSITIVA	EXPRESAR BENEPLACITO POR LA PRESENTACION DE LA OBRA AUDIOVISUAL "LA CUARENTENA ES PARA TODOS", REALIZADA EN LA CIUDAD DE DEAN FUNES, PROVINCIA DE CORDOBA, DESTINADO A NIÑOS Y NIÑAS PARA EXPLICAR LA SITUACION DEL AISLAMIENTO SOCIAL PREVENTIVO Y OBLIGATORIO EN EL MARCO DEL COVID-19.
EXPRESIÓN NEGATIVA	EXPRESAR PREOCUPACION POR LA SITUACION DE LOS RESIDENTES EN LOS TOLDOS, PROVINCIA DE SALTA, QUIENES SE VEN IMPEDIDOS DE REINGRESAR AL TERRITORIO NACIONAL A TRAVES DEL PASO INTERNACIONAL AGUAS BLANCAS - BERMEJO, EN VIRTUD DE LAS RESTRICCIONES A LA CIRCULACION COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACION SANITARIA.
EXPRESIÓN NEGATIVA	EXPRESAR PREOCUPACION POR LA DETECCION DE CASOS DE "COVID-19" POSITIVO EN BARRIOS POPULARES DEL CONURBANO BONAERENSE.

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina. <https://www.diputados.gov.ar/>

4. Presentación de proyectos y política territorial

Al examinar el origen de los proyectos territoriales, observamos que la posición política de los legisladores firmantes —integrantes del oficialismo u opositores, a nivel provincial y nacional—, tenía incidencia en la magnitud y en el tipo de proyectos territoriales presentados, según la clasificación presentada más arriba.

Si se consideran las posiciones políticas provinciales, se observa que casi el 60% de los proyectos territoriales estudiados son de origen opo-

sitor. Esta proporción se repite con las posiciones políticas nacionales. A continuación, consideramos ambos niveles de gobierno por separado.

TABLA 6

Proyectos presentados según posición política provincial

TIPOS DE PROYECTOS	OFICIALISMO PROVINCIAL	%	OPOSICIÓN PROVINCIAL	%	Total
EXPRESION POSITIVA	423	63	249	37	672
PEDIDO DE INFORMES	47	14	297	86	344
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	54	26	154	74	208
EXPRESION NEGATIVA	63	23	215	77	278
POLITICA PUBLICA y TRANSFERENCIAS INMUEBLES	60	60	40	40	100
OTRO	48	49	50	51	98
Total	695	41	1005	59	1700

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina. <https://www.diputados.gov.ar/>

Observamos importantes diferencias en cuanto al tipo de proyectos presentados según la posición política a nivel provincial. Ello se observa especialmente en cuanto a los pedidos de informes, las expresiones de carácter negativo y las solicitudes al poder ejecutivo, en su abrumadora mayoría presentados por opositores provinciales. Al contrario, las expresiones positivas sobre cuestiones territoriales y los proyectos que involucran propuestas de política pública y expropiación o transferencia de inmuebles, tienen origen en su mayor parte en legisladores que pertenecen al partido gobernante a nivel provincial.

Para pensar la presentación de proyectos territoriales en una instancia nacional como el Congreso, nos podemos valer del concepto de “control de límites” (Gibson, 2012), que alude a las estrategias de los gobiernos provinciales de cerrar sus fronteras para controlar lo que sucede en el territorio, originando la respuesta de los opositores de desafiar esos límites al nacionalizar las problemáticas provinciales.

Visibilizar problemáticas territoriales a través de la presentación de proyectos en una institución nacional como el Congreso puede significar,

para los opositores a nivel provincial, una plataforma de difusión de la cual carecen, con la posibilidad de cuestionar políticas del ejecutivo provincial y manifestarse críticamente sobre acontecimientos en su distrito.

Si pensamos la presentación de proyectos territoriales desde las lógicas políticas provinciales, podemos enmarcar esta actividad en la línea de investigación en la que los fenómenos subnacionales aparecen como variable explicativa de los fenómenos nacionales (Dos Santos Maia y Calvante Martins, 2022)

Sin embargo, una institución nacional como el Congreso está atravesada por lógicas políticas multinivel, con lo cual no podemos dejar de considerar el peso que las posiciones políticas a nivel nacional tienen en la presentación de proyectos legislativos. Sobre todo teniendo en cuenta la importante superposición entre las posiciones políticas en los diferentes niveles de gobierno, considerando la distribución territorial de los gobiernos provinciales.

Luego de su triunfo a nivel en 2019, el Frente de Todos también se constituyó como oficialismo en 15 de las 24 provincias argentinas; mientras que los ejecutivos provinciales de otros distritos quedaron en manos de otros partidos: cuatro encabezados o alineados con la principal oposición nacional, Juntos por el Cambio (Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, Jujuy y Corrientes), dos provincias gobernadas por expresiones peronistas no oficialistas (Córdoba y Salta) y tres distritos gobernados por partidos provinciales (Misiones, Río Negro y Neuquén).

A ello se suman los cambios en el panorama político nacional, en particular el reciente proceso de renacionalización de la política partidaria (Cruz 2021), a partir de la emergencia de un “bicoalicionismo” (Cruz y Goyburu 2020; Scherlis y Degiusti 2020) que ha reconfigurado el sistema partidario argentino, más allá de si ello puede tratarse de un fenómeno transitorio, como han señalado algunos autores (Gallo 2021; Mauro 2021).

Este escenario ha impactado en el Congreso nacional, signado por la polarización política entre oficialismo y oposición nacional. Ello se observa en el cambio de composición de la Cámara de Diputados en el período estudiado en este artículo. El informe elaborado por la Secretaría de Relaciones Parlamentarias (2020), que compara la conformación de la Cámara de Diputados de 2019 —el primer año de gobierno del Frente de Todos— con la de 2016 —el primer año del gobierno de Cambiemos— señala como datos significativos: un oficialismo con una mayoría más amplia —119 legisladores, a diez legisladores del quorum propio— que en el pasado cuando Cambiemos contaba con 81 legislado-

res; una oposición más unificada que en 2016: el interbloque de Juntos por el Cambio representando al 81,8% del total de bancas no-oficialistas, en contraste con 2016, cuando la primera fuerza opositora constituía al 46,2% de las bancas no-oficialistas; y la disminución de la fragmentación opositora: en 2020 se observaban sólo 8 bloques multiescaños (3 integrantes del interbloque de Juntos por el Cambio) y 10 bloques unipersonales; mientras que en 2016, sólo había 10 bloques de más de 1 escaño y 16 bloques unipersonales.

En términos históricos, no es para nada novedosa en el Congreso Argentino la lógica binaria oficialismo-oposición partidaria, sino que ha explicado el comportamiento de nuestros legisladores desde el retorno de la democracia, operando como dispositivo regulador del nivel de indisciplina de los legisladores (Mustapic, 2000).

Teniendo en cuenta el panorama reseñado, no es sorprendente que el posicionamiento nacional de los legisladores influya fuertemente en la presentación de proyectos territoriales.

TABLA 7
Proyectos presentados según posición política nacional

TIPOS DE PROYECTOS	BLOQUE PROVINCIAL	%	OFICIALISMO NACIONAL	%	OPOSICIÓN NACIONAL	%	Total
EXPRESION POSITIVA	97	14	357	53	218	32	672
PEDIDO DE INFORMES	5	1	5	1	334	97	344
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	7	3	49	24	152	73	208
EXPRESION NEGATIVA	3	1	63	23	212	76	278
POLITICA PUBLICA y TRANSFERENCIAS INMUEBLES	10	10	57	57	33	33	100
OTRO	8	8	33	34	57	58	98
Total	130	8	564	34	1006	58	1700

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina. <https://www.diputados.gov.ar/>

Los proyectos territoriales analizados son presentados en su mayor parte por opositores nacionales. Y, como se observaba en cuanto al posicionamiento provincial, los pedidos de informe, las expresiones negativas y las solicitudes al poder ejecutivo son de origen opositor; mientras

que las expresiones positivas y las cuestiones relativas a las políticas públicas y el destino de inmuebles a nivel territorial son de origen oficialista. Observamos en este cuadro que los bloques provinciales también tienen incidencia en la presentación de proyectos territoriales, pero que es —de acuerdo con su peso en la Cámara— minoritaria.

La relevancia de la variable “posición política nacional” lleva a pensar en un sentido diferente al planteado más arriba, ya no el nivel nacional como salida de los “límites provinciales”, sino en un sentido inverso, es decir, el territorio como elemento en la disputa política nacional, que supone la “nacionalización” de las cuestiones territoriales.

La nacionalización de las problemáticas territoriales y el rol que las mismas juegan en la disputa política nacional se visibilizó muy claramente en el período estudiado, signado por la problemática de la pandemia del COVID-19, que dio lugar a cuestionamientos y pedidos de informes en torno a las políticas implementadas por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, a través de la presentación de proyectos de carácter territorial⁹.

Para poder diferenciar con mayor precisión qué condicionamientos son de orden provincial y nacional resulta necesario analizar cómo operan las condiciones de oficialista/opositor de manera separada en los niveles de gobierno nacional y provincial. Consignamos así ambas posiciones políticas simultáneamente, con el fin de diferenciar las posiciones políticas teniendo en cuenta ambos niveles de gobierno.

⁹ Algunos ejemplos ilustrativos al respecto fueron: “Pedido de informes verbales a la Ministra de Seguridad de la Nación, Sabina Frederic en una sesión plenaria de esta H. Cámara, sobre las razones y condiciones de la muerte de Florencia Magali Morales, detenida por incumplir la cuarentena, quien fuera encontrada ahorcada en la celda de la comisaría 25 de Santa Rosa de Conlara, Provincia de San Luis”; “Expresar preocupación por la falta de precisiones en los protocolos para el inicio de clases en la Provincia de Buenos Aires, y otras cuestiones conexas.”; “Expresar repudio por la actitud del gobernador de la provincia de Jujuy, Gerardo Morales, de autorizar la partida de un micro con ciudadanos extranjeros y argentinos detenido en el ingreso a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cumplimiento de las medidas para prevenir la pandemia del “coronavirus —covid-19—”; “Expresar repudio y preocupación por la vulneración a los principios establecidos en el artículo 14 de la Constitución nacional, por el cierre del paso fronterizo, de la provincia de Santiago del Estero y el drama vivido por Abigail Jiménez, su madre y su padre, a quienes se les impidió volver a su domicilio en las Termas de Rio Hondo”.

TABLA 8

Proyectos presentados según posición política nacional y provincial

TIPOS DE PROYECTOS/POSICIONES POLÍTICAS	Oficialismo nacional - Oficialismo provincial (%)	Oficialismo nacional - Oposición provincial (%)	Oposición nacional - Oficialismo provincial (%)	Oposición nacional - Oposición provincial (%)
EXPRESION POSITIVA	69	47	30	20
PEDIDO DE INFORMES	0	2	24	35
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	7	15	13	16
EXPRESION NEGATIVA	7	23	17	22
POLITICA PUBLICA y TRANSFERENCIAS INMUEBLES	11	7	4	3
OTRO	6	7	12	4
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina. <https://www.diputados.gov.ar/>

Al observar las posiciones políticas combinadas —opositores provinciales y parte del oficialismo nacional y oficialistas a nivel provincial pero opositores nacionales— notamos que el patrón observado más arriba, se repite, si bien más matizado. Los proyectos presentados por los opositores provinciales alineados con el Frente de Todos, expresan un carácter más crítico en relación a quienes son oficialistas en ambos niveles. Quienes integran los oficialismos provinciales opositores a nivel nacional también muestran un carácter crítico y de control del ejecutivo en mayor medida que los opositores nacionales que integran el partido gobernante a nivel provincial.

Más allá de los niveles de gobierno, el examen del tipo de proyectos presentados nos permite plantear algunas hipótesis sobre cuestiones comunes que atraviesan la condición de opositor y oficialista en general, que en parte provienen de una indagación cualitativa en curso¹⁰.

Los principales contrastes provienen de las diferentes posibilidades de opositores y oficialistas en cuanto a sus vínculos con los ejecutivos subnacionales y nacionales.

Según lo indagado hasta ahora, los legisladores oficialistas —a nivel nacional y provincial— tienen más posibilidades de utilizar vías extra-legislativas —“levantar el teléfono”— para “dar respuesta” a las problemáticas de sus distritos. A ello nos referíamos con las “tareas ejecutivas” que integran la actividad cotidiana de los legisladores. Los opositores,

¹⁰ Las explicaciones tentativas presentadas están basadas en un trabajo de campo en curso, a partir del cual hemos realizado 25 entrevistas con diputados nacionales.

quienes no disponen de acceso (“llegada”) a los ejecutivos en ambos niveles, aprovechan en mayor medida las herramientas legislativas para pronunciarse sobre las problemáticas provinciales que exigen solución del poder ejecutivo y/o que merecen visibilizarse a nivel nacional. En un contexto específico que requiere respuestas rápidas del poder ejecutivo, como fue el de la pandemia, los proyectos que implicaban solicitudes al poder ejecutivo son ilustrativos en ese sentido¹¹.

Es importante consignar que los opositores tampoco se privan de presentar proyectos que suponen “expresiones positivas”, los cuales, como habíamos señalado también, incluyen los prototípicos proyectos territoriales y las declaraciones de interés. En una situación desventajosa en términos de acceso a los ejecutivos, también echan mano de estos recursos simbólicos para enviar señales a sus bases territoriales, tal como ya señaló la literatura especializada.

Una mayor articulación entre la evidencia cuantitativa y cualitativa nos permitirá seguir indagando sobre el universo —pequeño pero significativo— de los proyectos territoriales, así como de los aspectos que visibilizan sobre la dimensión territorial de la actividad legislativa.

5. Conclusiones

El examen de los proyectos territoriales, si bien acotado a diecisiete comisiones legislativas y al período 2020-2021, nos brinda pistas para comprender la forma en que los juegos de política territorial se reflejan en el Congreso. La presentación de proyectos es un aspecto de menor visibilidad que otras dimensiones —como las votaciones en el recinto— pero no por ello menos relevante. Y sobre todo porque nos dan una pauta de las “agendas” que atraviesan la actividad de los legisladores, en las que la dimensión territorial siempre está presente.

¹¹ Algunos ejemplos: “Solicitar al Poder Ejecutivo disponga las medidas necesarias para agilizar la confección y expedición de los títulos de enfermería de las distintas universidades nacionales y en especial de la “Universidad Nacional de la Patagonia austral —Unpa— de la Provincia de Santa Cruz”; “Solicitar al Poder Ejecutivo disponga las medidas necesarias para solucionar el desabastecimiento de hojas de coca destinadas a la práctica ancestral de coqueo en la Provincia de Jujuy, como consecuencia de la pandemia del COVID-19”, “Solicitar al Poder Ejecutivo disponga las medidas necesarias para que las autoridades de la municipalidad de la Ciudad capital de la Provincia de Córdoba, dejen sin efecto la ordenanza del 8 de mayo de 2020 que atenta contra el empleo de trabajadores municipales, en el marco de la emergencia laboral decretada por la pandemia del coronavirus —covid-19—”.

En cuanto a los hallazgos, destacamos en primer lugar la caracterización de los proyectos territoriales, que abarcan un mayor espectro que las conocidas declaraciones de interés de personajes y eventos locales y de establecimiento de “capitales nacionales de”; que igualmente tienen un peso relevante dentro de la selección de proyectos territoriales estudiados. Los otros tipos de proyectos, tales como los pedidos de informe y las solicitudes al poder ejecutivo, asimismo nos dan pistas sobre la diversidad de la agenda territorial de nuestros diputados nacionales.

Otro hallazgo relativo al modo en que las características del sistema argentino de comisiones legislativas condicionan el alcance territorial de los proyectos presentados por sus integrantes, si bien el estudio comparativo de la actividad de las comisiones es una agenda amplísima que merece ser abordada en particular.

La principal contribución del artículo tiene que ver con el modo en que las posiciones políticas —oficialismo/oposición— en los distintos niveles territoriales inciden en el tipo de proyectos presentados. La mayor proporción de proyectos territoriales provienen de opositores a nivel nacional y provincial. Aquellos que suponen pedidos de informe y críticas al ejecutivo y que buscan visibilizar problemáticas territoriales, también son presentados principalmente por opositores. Los proyectos territoriales que implican “expresiones positivas” —incluyendo a los proyectos más conocidos por la ciudadanía— son de origen oficialista en su mayoría.

El período de la pandemia nos ha permitido ilustrar la propuesta de clasificación de los proyectos territoriales, al proporcionarnos una misma problemática en torno a la cual se expresaron los legisladores.

El análisis presentado sobre los proyectos territoriales constituye una contribución en la línea de investigación sobre la relación entre legisladores y sus distritos electorales. Es posible plantear que, en el comportamiento legislativo, incidirían de manera conjunta factores de orden territorial y partidario. Las pertenencias territoriales y las posiciones políticas de los legisladores potenciarían, al mismo tiempo, la magnitud y el tipo de proyectos legislativos que presentan.

Como hemos visto, también se plantean algunas cuestiones en torno a la relación de los legisladores con el poder ejecutivo en sus diferentes niveles: de qué manera la posición política en relación a los ejecutivos condiciona su actividad legislativa y cómo algunos aspectos de esa producción legislativa reflejan las “tareas ejecutivas” que integran parte de actividad cotidiana de nuestros diputados nacionales.

En cuanto a la articulación entre las líneas de investigación sobre legisladores-territorio y los estudios subnacionales, el trabajo plantea no

sólo cómo las lógicas políticas subnacionales funcionarían como variables explicativas de la política nacional, sino también la relevancia de indagar sobre el modo en que el territorio se “nacionaliza” en la interacción entre niveles de gobierno, en este caso en la labor legislativa. El territorio adquiere una dimensión política en la pugna política nacional, algo que se observa en la dinámica de presentación de ciertos tipos de proyectos territoriales, motorizados por opositores nacionales y provinciales.

La lógica de presentación de proyectos territoriales es coherente con la evidencia cualitativa en cuanto al tipo de actividad que despliegan los legisladores según sus pertenencias políticas, siendo que quienes integran el oficialismo, disponen de la posibilidad de oficiar como mediadores entre los diferentes niveles del ejecutivo y el territorio.

Como líneas de investigación que se desprenden del trabajo, queda pendiente indagar en nuevos referentes empíricos en los que los juegos territoriales de la política se despliegan en una institución nacional como el Congreso, tales como las intervenciones de los legisladores en las sesiones, la composición de las comisiones legislativas y la actuación de los legisladores en las mismas. Una mayor articulación con la evidencia de índole cualitativa permitirá asimismo comprender la dimensión territorial de la actividad legislativa.

Referencias bibliográficas

- Alemán, E., Micozzi, J. P. y Ramírez, M. (2018). The Hidden Electoral Connection: Analysing Parliamentary Questions in the Chilean Congress. *The Journal of Legislative Studies*, 24(3), 1-18.
- Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bezerra, M. O. (1999). *En nome das bases. Política, favor e dependência pessoal*. Río de Janeiro: Relume Dumará.
- Calvo, E. (2013). “Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino”. En C. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 121-157). Buenos Aires: Siglo XXI – Fundación OSDE.
- Chasquetti, D. y Micozzi, J. P. (2014). The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay. *Legislative Studies Quarterly*, 39 (1), 87-112
- Clerici, P. (2021). Legislative Territorialization: The Impact of a Decentralized Party System on Individual Legislative Behavior in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, 51(1): 104-130.

- Crisp, B. y Figueroa-Schibber, C. (2014). "The Study of Legislatures in Latin America". En Shane Martin, Thomas Saalfeld y Kaare Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 628-646). Oxford: Oxford Handbook.
- Cruz, F. (2021). "¿Pero qué PASO? Balance del uso y los efectos de las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias a 10 años de su implementación". En Claudio Contreras y Adrián Pérez (comps.), *Reformas electorales y democracia* (pp. 43-72). Buenos Aires: Prometeo.
- Cruz, F. y Goyburu, L. (2020). Argentina: una isla electoral en un 2019 inestable. *Iberoamericana*, 20(73), 224-231.
- Dos Santos Maia, J. y Cavalcante Martins, T. (2021). Política Subnacional: Uma Agenda de Pesquisa Emergente. *Agenda Política. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos*, 9(3), 8-26.
- Fenno, R. F. (2013). *The Challenge of Congressional Representation*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gallo, A. (2021). Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación formal. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 34, 1-46.
- Gamboa, R. y Toro, S. (2018) The electoral connection in presidential systems: non-legislative actions inside the Chilean Congress. *The Journal of Legislative Studies*, 24 (3), 249-271.
- Gervasoni, C. y Nazareno, M. (2017) La relación entre gobernadores y legisladores nacionales: Repensando la "conexión subnacional" del federalismo político argentino. *Política y gobierno*, 24 (1), 9-44
- Gibson, E. L. (2012). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giraudy, A., Moncada, E. y Snyder, R. (2019). *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge University Press,
- Jones, M. P., Saiegh, S., Spiller, P. y Tommasi, M. (2002). Amateur legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal System. *American Journal of Political Science*, 46(2), 656-669
- Kikuchi, H. y G. Lodola (2014). The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case. *Journal of Politics in Latin America*, 6 (2), 73-105
- Levita, G (2022). Experts, aliens, and everyone in between: Agriculture committee assignments and sector embeddedness in the Argentine Congress. *Latin American Policy*, 13, 1-8.
- Mauro, S. (2021). "Las elecciones presidenciales de 2019. De la fragmentación al bicoalicionalismo imperfecto". En Sebastián Mauro, Andrea Ariza y Valeria March (comps.), *Polarización política y segmentación territorial. Las elecciones*

- 2019 en clave nacional y subnacional (pp. 21-43). Buenos Aires: Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos y Universidad de Buenos Aires.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Micozzi, J. P. (2009). *The Electoral Connection in Multi-Level Systems with Non-Static Ambition*. [Tesis Doctoral, Rice University]. Disponible en: <https://repository.rice.edu/items/2f9ef136-4e22-4cf6-a868-c2c754500c04>.
- Micozzi, J. P. (2014). From House to Home: Strategic Bill Drafting in Multilevel Systems with Non-static Ambition. *The Journal of Legislative Studies*, 20(3), 265-284.
- Mustapic, A. M. (2000): “Oficialistas y Diputados”: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 39(156), 571-595.
- Ortiz de Rozas, V. (2021). ¿Legisladores 2.0?: Diputados nacionales argentinos, redes sociales y territorio. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(27), 89-116.
- Ortiz de Rozas, V. (2023). Congreso Nacional y territorio: las reuniones de comisión informativas durante la pandemia del COVID 19 en Argentina. *Estudios Sociales del Estado*, 9(17), 136-169.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- Scherlis, G. y Degiusti, D. (2020). Desandando caminos. Reequilibrio de fuerzas y alternancia en el sistema partidario argentino, 2015-2019. *Colombia Internacional*, 103, 139-169.
- Schlesinger, J. A. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Shugart, M., Bergman, M. Struthers, C. Krauss, E. y Pekkanen, R. (2021). *Party Personnel Strategies: Electoral Systems and Parliamentary Committee Assignments*. Oxford: Oxford University Press.
- Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Institucionales y con la Sociedad Civil, Jefatura de Gabinetes de Ministros (2020). Informe “El período 138 de sesiones del Congreso y la relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo: un balance preliminar”. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_actividad_legislativa_2020_04-12-20.pdf
- Suárez Cao, J., M. Batlle y L. Wills-Otero (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, 90, 15-34.
- Sued, G. (2019). *Los secretos del Congreso*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Tchintian, C., Abdala, M. B. y Bertazzo, M. (2021). Modernizar la Cámara de Diputados Adaptaciones durante la pandemia. *Documento de Políticas Públicas*, 229. Buenos Aires: CIPPEC.