

ASIGNACIÓN PARTIDARIA Y ESPECIALIZACIÓN: LAS LEGISLADORAS EN EL SISTEMA DE COMISIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE ARGENTINA*

Party nominations and specialization: Women legislators in the committee system of Argentina's House of Deputies

Verónica Pérez**

Resumen: A partir de datos provenientes de las hojas de vida de los diputados y las diputadas del Congreso argentino para tres legislaturas, este artículo analiza las diferencias de género en la integración de las comisiones permanentes. El trabajo encuentra que la presencia de legisladoras es menos probable en un pequeño conjunto de posiciones poderosas altamente preciadas por los políticos. El artículo señala que la relativa igualdad de género en el acceso a los cargos de representación política no garantiza acceso igualitario a los cargos de poder dentro de los congresos y especula sobre las consecuencias que ello puede tener en términos de representación sustantiva.

Palabras clave: Argentina, Congreso, comisiones, género

Abstract: Using data from the biographies of women and men legislators from the Argentine Congress over three legislatures, this article analyzes gender differences in participation in standing committees. The study finds that women are less likely to occupy a small number of powerful positions that are highly coveted by politicians. The article shows that relative gender equality in access to positions of political representation does not guarantee equal access to positions of power within the legislature and reflects on the consequences that this may have in terms of substantive representation.

Keywords: Argentina, Congress committees, gender

* Artículo recibido el 31 de enero de 2014 y aceptado para su publicación el 26 de setiembre de 2014.

** Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Programa de Doctorado Universidad Torcuato Di Tella.

1. Introducción*

Argentina es uno de los países del mundo con mayor presencia de mujeres en cargos de representación política. Actualmente las legisladoras representan más del 35% de los miembros del Congreso, tasa que se mantiene relativamente estable desde inicios de los años 2000 y demuestra el éxito de la ingeniería electoral del país –en especial su ley de cuotas– para promover la igualdad de género en el acceso a los máximos cargos de representación política (Marx et al. 2007; Archenti y Tula 2008).

Pese a esto, este artículo muestra que la distribución de las posiciones más poderosas del sistema de comisiones del Congreso está sesgada en perjuicio de las mujeres. En base a datos de tres legislaturas provenientes de las historias de vida de las diputadas y los diputados, este trabajo muestra que es menos probable que las diputadas presidan comisiones, así como que integren las comisiones de mayor importancia estratégica en la producción legislativa. El caso inverso es la comisión semi-especializada en temas de género de la Cámara (la Comisión de la Familia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia de la Cámara de Diputados) donde las legisladoras están ampliamente sobre-representadas. Junto a trabajos anteriores, este artículo sugiere que cuando los partidos tienen mayor interés estratégico en determinadas posiciones del sistema de comisiones, las chances que tienen las mujeres de ocupar estos lugares disminuyen. Asimismo, y dado que las comisiones son espacios de especialización temática y concentración de información experta (Krehbiel 1992), el artículo especula con que el hecho de que la sobre-representación de las legisladoras en una comisión especializada en temas de género pueda originarse no solo en factores de discriminación, sino en la mayor especialización que traen las legisladoras sobre estos temas. Dado esto, cuando existe una comisión legislativa de este tipo habrá super-mayorías de mujeres allí en función de dos razones no excluyentes: en primer lugar, por razones de oferta, es decir, a las legisladoras les interesa integrar estas comisiones como consecuencia de sus conocimientos previos sobre la temática. Pero, en segundo lugar, por razones de demanda, esto es, dado que las legisladoras pueden ser percibidas como los sujetos “más expertos” para integrar una comisión de este tipo, los líderes partidarios que distribuyen los lugares en las comisiones asignaran principalmente a mujeres en estos lugares.

* Agradezco los comentarios de Mariana Caminotti y Tyler Macy Finn a una versión anterior de este artículo, así como a dos árbitros anónimos cuyos señalamientos ayudaron a mejorar el texto.

El artículo señala que la relativa igualdad de género en el acceso a cargos de representación política no asegura que las mujeres integren esos cargos en pie de igualdad con los hombres y que esto puede tener consecuencias negativas sobre la capacidad de las legisladoras para influenciar la producción legislativa. Asimismo, se afirma es necesaria más investigación que determine la eficiencia que tienen las comisiones especializadas en temas de género, donde se concentran las legisladoras, para representar sustantivamente a las mujeres.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección, se expone el marco conceptual de análisis y los principales antecedentes en el tema; en la tercera sección se describen las características del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados argentina; en la cuarta parte se describe la metodología y los datos utilizados; en la quinta sección se presentan los resultados; finalmente se realizan algunos comentarios finales y se señalan líneas por donde profundizar los hallazgos de este artículo.

2. Motivaciones teóricas: explicaciones sobre las diferencias de género en los sistemas de comisiones legislativas

Las comisiones son los verdaderos ámbitos de poder de los congresos. Si bien los plenarios son los encargados de aprobar la legislación, las comisiones son los ámbitos de discusión, negociación y filtro de las iniciativas legislativas por excelencia. Las comisiones tienen la habilidad de “adelantarse” a lo que sucederá en los plenarios: son “pequeños congresos” (Krehbiel 1992) con especialización temática (o jurisdicción específica) y autoridades propias.

Las comisiones mejoran la acción colectiva de los congresos, pues sería imposible que los plenarios discutieran toda la legislación que se presenta (Cox 2006). Por ello, y salvo excepciones, la legislación es enviada a las comisiones para su estudio, pudiendo éstas desestimar la legislación o enviarla a los plenarios para su eventual aprobación. En este juego, quienes presiden comisiones cumplen un rol central, decidiendo qué proyectos de ley se consideran primero y postergando la discusión de otros; las presidencias otorgan “poderes especiales de agenda” a los legisladores que las ocupan (Cox y McCubbins 1993 y 2005; Cox 2006; Aleman 2006). Por otro lado, aunque en un sistema de comisiones todas (las ordinarias) tengan el mismo estatus legal, en los hechos existen comisiones más poderosas que otras dada la relevancia estratégica

de la legislación que tratan; las comisiones del área económica suelen ser un ejemplo en este sentido. Como el número de presidencias de comisiones y la cantidad de lugares en comisiones poderosas es menor al número de legisladores/as de un Congreso, no todos llegarán a ocupar estos lugares. Las posiciones con poderes especiales de agenda son especialmente preciadas. En este sentido, si bien todos los/as legisladores/as tienen el mismo estatus, la organización de los congresos genera “desigualdad” entre sus miembros, pues solo un pequeño grupo alcanzará los puestos que otorga mayor visibilidad y más capacidad para influir sobre la legislación (Cox 2006).

La relevancia política que tienen las comisiones legislativas ha llevado a que una parte de las agendas de investigación en política y género se preocupara por su composición. Cuando las mujeres llegan a los congresos ¿participan en pie de igualdad con los hombres en las divisiones verticales y horizontales que imperan en la organización de los legislativos? La respuesta negativa a esta pregunta conlleva a dos problemas normativos desde el punto de vista de la calidad de la representación y la participación política. En primer lugar, la participación desigual en las principales posiciones de los sistemas de comisiones limitaría el poder de agenda de las legisladoras y su capacidad para representar “sustantivamente” a las mujeres como ha aspirado la teoría feminista (ver por ejemplo Phillips 1995 y Mansbridge 2001). En segundo lugar, ocupar posiciones poco poderosas puede tener consecuencias negativas sobre el liderazgo femenino, pues las mujeres no tendrán la misma visibilidad y capacidad de influencia política, lo que a su vez podría repercutir sobre los desarrollos futuros de las carreras políticas de las mujeres.

Los estudios que han reportado la existencia de sesgos de género en la organización de los congresos son aún escasos y su lectura conjunta muestra evidencia mixta¹. Por un lado, Heath et al. (2005), en una investigación donde se incluye el caso argentino junto a otros cinco países de América Latina, señalan que las mujeres tienen mayores probabilidades de ocupar comisiones sociales y comisiones que tratan temas de equidad de género o *women's issues*, y en cambio menores probabilidades de integrar comisiones “poderosas” entre las que figuran las comisiones económicas. La principal

¹ Algunos de las razones de esta divergencias en los resultados pueden deberse, por un lado, en la existencia de pocos estudios comparados (algunas excepciones son Heath et al. 2005 y Schwindt-Bayer 2010), como a la diferencia en los universos de análisis, pues mientras algunos trabajos realizan inferencias solo a partir de universos de legisladoras (Heath et al. 2005; Arnold y King 2002) otros se basan en universos de hombres y mujeres lo que permite observar efectos diferenciales de las variables independientes por sexo (Carroll 2008; Schwindt-Bayer 2010; Chasquetti y Pérez 2012; O'Brien 2012; Kerevel y Rae Atkeson 2013).

variable explicativa para Heath et al. (2005) se encuentra en los mecanismos de asignación a las comisiones: cuando estos recaen en los líderes partidarios o presidentes de las cámaras –en general hombres– es más probable que las legisladoras sean “marginadas” a comisiones de escasa importancia o comisiones especializadas en “temas de la mujer”. Asimismo, las autoras señalan que cuando el porcentaje de mujeres en la cámara es mayor, también aumenta la marginación de las legisladoras en comisiones poco poderosas. Esto lleva a las autoras a concluir que el aumento del número de legisladoras representa una amenaza para los hombres que buscan quedarse con las principales posiciones de los congresos.

Esta última afirmación es sin embargo, contradictoria con los hallazgos de Kerevel y Rae Atkeson (2013) quienes no encuentran diferencias de género en la integración de las comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano cuando comparan los escenarios antes y después de la aplicación de ley de cuotas que incrementó la presencia de legisladoras. Para Kerevel y Rae Atkeson (2013) la principal variable explicativa debería buscarse en las ventajas que otorgan las “las reglas del incumbente” (*seniority*), según las cuales los legisladores con más experiencia son llamados a ocupar las posiciones más poderosas. En el corto plazo esta regla perjudica a las mujeres, pues estas suelen estar entre los políticos más novatos. No obstante, a medida que logran reelegirse comienzan a ocupar posiciones poderosas a la par de los hombres como han mostrado investigaciones sobre el Congreso de EEUU (Arnold y King 2002; O’Brien 2012).

Por otra parte, Chasquetti y Pérez (2012) también advierten respecto a que la asignación a comisiones legislativas poderosas está influida por la magnitud del distrito por el que fueron electos los legisladores y las legisladoras: las posiciones más poderosas son ocupadas por legisladores/as electos/as por distritos grandes (también por legisladores del partido de gobierno y por los más antiguos). El mecanismo que está detrás de esta correlación refiere al control de las carreras políticas de los legisladores que pueden ejercer los líderes en el marco de distritos grandes y listas cerradas y bloqueadas. Distritos grandes permiten a los líderes controlar los lugares en las listas de forma más eficiente que en distritos pequeños donde las candidaturas adoptan formas personalizadas. Bajo contextos de este tipo, existen más incentivos para que los líderes designen en las posiciones poderosas a legisladores/as electos por distritos grandes, pues saben que estos tienen más incentivos para comportarse en forma leal a los líderes partidarios, lo que significa seguir la posición mayoritaria del partido y actuar en

consecuencia en las comisiones. De no hacerlo, podrían obtener una peor posición en la lista en la elección siguiente. Chasquetti y Pérez (2012) señala que las legisladoras no están sub-representadas en las comisiones poderosas, sino que en algunas legislaturas están sobre-representadas de acuerdo a su peso en las cámaras, lo que posiblemente responde a que la mayoría de las legisladoras son electas por distritos grandes.

El control partidario en la asignación no ha impedido a otros trabajos señalar que eventuales diferencias por sexo en la integración de las comisiones obedecen a divergencias en los intereses de los hombres y mujeres en política. Si las legisladoras ocupan comisiones sociales en mayor medida que los hombres se debe a que suelen estar más interesadas en estos ámbitos, pues les permite representar mejor los intereses de género y de las mujeres. Sin embargo, en el marco de sistemas de asignación múltiple, esto no necesariamente inhibe a las legisladoras de ocupar también comisiones especializadas en otras temáticas (Carroll 2008; Schwindt-Bayer 2010).

Los estudios de género han prestado, en cambio, nula atención a variables “informativas” en los procesos de asignación. Según la teoría informativa, los plenarios delegan el estudio de la legislación en las comisiones por ser espacios que cuentan con información privilegiada y recursos humanos especializados. Como las comisiones son espacios de especialización temática, están integradas por personas “expertas” en el tema, es decir, tienen pocos *outliers*. Los legisladores son especialistas en un tema y en el trabajo en comisiones utilizan la información que disponen para interpretar y anticipar las consecuencias que tendrá la nueva legislación. El poder de las comisiones consiste en persuadir al resto de los miembros del Congreso de que la legislación propuesta es la mejor legislación que el Congreso puede aprobar. Por lo tanto, el trabajo de las comisiones redundará en beneficios colectivos, y aumenta la eficiencia de los congresos (Krehbiel 1992).

Cuando se estudian los procesos de asignación partidistas a las comisiones desde una perspectiva de género, los factores ligados a la teoría de la información no deberían descartarse sobre todo bajo diseños institucionales donde existen comisiones encargadas de promover legislación relativa a la equidad de género que tienden a estar compuestas mayormente por legisladoras. Desde la teoría de la información, cuando los líderes partidarios o las autoridades de las cámaras distribuyen los lugares en las comisiones, lo hacen considerando el conocimiento que tiene un/a legislador/a sobre la jurisdicción temática de la comisión en cuestión. En tal sentido, cuando existe una comisión “de la mujer” o “de género” los asignadores se preguntarán quienes tienen la información o el

conocimiento requerido para integrar una comisión de este tipo. Dado que suelen ser las mujeres las que más trabajan en estos temas, los líderes pueden considerar que los políticos más aptos para estas comisiones estarán entre las mujeres.

3. Las legisladoras en la Cámara de Diputados del Congreso argentino

Trabajos anteriores han señalado diferencias de género en la composición de las comisiones del Congreso argentino. La investigación de Heath et al. (2005), aunque no estableció efectos fijos por país, señaló que las legisladoras están “marginadas” en la comisión especializada en *women's issues*. Por otro lado, Marx et al. (2007) y Borner et al. (2009) mostraron que existen comisiones “demográficamente masculinas” –cuando la presencia de legisladores hombres es superior a su presencia en la Cámara– y otras “demográficamente femeninas” –cuando la presencia relativa de mujeres es superior a su presencia en la Cámara–. Las comisiones de Presupuesto y Hacienda y Relaciones Exteriores eran ejemplos del primer caso, en tanto la Comisión de la Familia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia de la Cámara de Diputados era el ejemplo extremo del segundo caso. Adicionalmente las autoras señalaban que las legisladoras también estaban sub-representadas en las presidencias de las comisiones y que pese al aumento sostenido de mujeres en las cámaras, ninguna legisladora había presidido la Comisión de Presupuesto, una de las comisiones considerada como más poderosa. Si bien Marx et al. (2007) y Borner et al. (2009) no controlan por otras variables que pueden influir en la relación, mencionaban que la distribución de los lugares en las comisiones reflejaba tanto relaciones de jerarquía entre las posiciones de hombres y mujeres, como una “división sexual” del trabajo parlamentario que reflejaba mecanismos de discriminación hacia las mujeres.

En las tres legislaturas que aquí se analizan (períodos: 2007-2009; 2009-2011 y 2011-2013) las tendencias encontradas por Marx et al. (2007) y Borner et al. (2009) en la distribución de los diputados y las diputadas en las comisiones se mantiene. Por ejemplo, mientras en promedio para los tres períodos la Comisión de Presupuesto y Hacienda estaba integrada por un 28,7% de mujeres, en la Comisión de la Familia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia las diputadas representaban el 80,4% de los miembros. Si se tiene en cuenta que el promedio de diputadas en la Cámara alcanzó el 39,5%, se observa cómo en la primera comisión las legisladoras estaban sub-representadas, mientras en la segunda estaban sobre-representadas. Por otra parte, la

Comisión de la Familia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia es un caso extremo de sobre-representación de mujeres, pues si bien existen otras comisiones que podrían asociarse a los roles femeninos, donde las diputadas están sobre-representadas, su presencia es menor (la Comisión del Adulto Mayor con un 73% mujeres y la Comisión de Discapacidad con un 62,2%).

Para explicar qué factores producen este fenómeno es necesario tener en cuenta el diseño institucional del sistema de comisiones y las reglas formales e informales que dominan la distribución de los cargos de la Cámara de Diputados en Argentina. El sistema de comisiones de la Cámara tiene una alta especialización temáticamente: existen 45 comisiones permanentes en las que se distribuyen 257 diputados/as mediante un sistema de asignación múltiple. El tamaño de las comisiones varía entre un mínimo de 15 y un máximo de 31 miembros, aunque existe un pequeño grupo de comisiones con un tamaño máximo mayor². El alto número de comisiones, la alta cantidad de miembros –generalmente se asignan miembros hasta el máximo permitido– y el formato de asignación múltiple llevan a que cada legislador/a integre un número elevado de comisiones: en las tres legislaturas que se analizan aquí el promedio de comisiones que integra cada diputado es 5,4 no existiendo diferencias significativas entre la media de hombres y la de mujeres. Las comisiones renuevan la totalidad de su composición cada dos años con cada renovación parcial del Congreso.

El Reglamento de la Cámara de Diputados establece que la designación de los diputados en las comisiones “se hará, en lo posible, en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara” (Art. 105). La designación de los/as legisladores/as a las comisiones se produce en las llamadas “sesiones preparatorias”, luego de un acuerdo donde en los hechos, los líderes de los bloques partidarios se disputan los diferentes cargos y el partido de gobierno intenta reservarse las presidencias de las comisiones que considera más estratégicas para su gestión (Jones et al. 2000; Calvo 2014), así como con garantizarse mayorías propias en esas comisiones. Por lo tanto, pertenecer al partido de gobierno es una variable crucial al momento de ocupar una posición estratégica en el sistema de comisiones, pues los líderes del partido mayoritario primero buscan reservar para el partido la porción más grande de estas comisiones y luego las asignan entre los diputados/as del bloque. Los

² Asuntos Constitucionales, Educación, Energía y Combustibles, Agricultura y Ganadería y Acción Social y Salud Pública admiten hasta un máximo de 35 integrantes, Relaciones Exteriores un máximo de 43 y Presupuesto y Hacienda un máximo de 49.

líderes de la oposición proceden de manera similar con los lugares que obtuvieron de la negociación inicial³.

4. Metodología y datos

A los efectos de evaluar cómo impacta el sexo de los políticos en la asignación a las comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina se consideraron tres tipos de variables dependientes: en primer lugar, si el/a legislador/a preside una comisión permanente (PCP), en segundo lugar, si es miembro de una comisión permanente poderosa, y en tercer lugar, si es miembro de algunas comisiones seleccionadas (analizadas en forma individual).

Las comisiones consideradas poderosas en un Congreso pueden variar en función de las coyunturas de gobierno, aunque siempre es posible distinguir una o varias comisiones que son clave más allá de los contextos, como por ejemplo, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados argentina (Calvo 2014). Como forma establecer cuál es este conjunto de comisiones en el período considerado, en este trabajo se optó por una definición operacional en base a criterios formales que puede extraerse de las excepciones del Reglamento de la Cámara. Estas excepciones son tres: en primer lugar, existen cinco comisiones cuyos presidentes están habilitados para suplir a las autoridades de la Cámara en caso de ausencia de éstas. En segundo lugar, el reglamento habilita a siete comisiones a tener más integrantes que el resto. Por último, también se establece que nueve de las comisiones permanentes tendrán más secretarios que la regla general (tres). Dado que estas excepciones otorgan mayores recursos y/o potestades a ciertas comisiones posiblemente entre ellas están las comisiones poderosas.

³ Un ejemplo de estas negociaciones puede ilustrarse en las negociaciones que precedieron a la inauguración de la legislatura del período 2009-2011 cuando el partido de gobierno (el peronista Frente para la Victoria- FPV) perdió mayorías en el Congreso. Esto coincidió con un acuerdo de los partidos de la oposición para disputarle al FPV la mayoría en todas las comisiones, así como para dar batalla por algunas de las presidencias consideradas estratégicas, como Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda. El reclamo de la oposición en la Cámara de Diputados se amparaba en la disposición del reglamento que establece que la representación de los partidos en las comisiones “se hará, en lo posible” de manera proporcional a su presencia en el plenario. Si la oposición ganó la pulseada —pudieron hacerse de varias presidencias relevantes y se quedaron con la mayoría de los miembros de las comisiones— el partido de gobierno logró retener su posición privilegiada quedándose con presidencias poderosas como la de Presupuesto y Hacienda. En esa oportunidad el líder del bloque del FPV en Diputados señalaba: “No vamos a resignar la mayoría en las comisiones estratégicas que hacen a la gobernabilidad” (Página 12, 27/11/2009). “Es claro que si la oposición pretende la mayoría en la Comisión de Presupuesto es porque intentará modificar la estructura de ingresos del Estado, lo que implica una manera de desestabilizar [...]. No se puede gobernar con semejante espada de Damocles. [...] Nosotros queremos que las comisiones que hacen a la gobernabilidad sigan estando en manos del oficialismo en pos de un horizonte de estabilidad institucional” (La Nación, 3/12/2009).

En función de esto, he definido dos grupos de comisiones que consideraré poderosas: 1) las comisiones que llamaré “más poderosas” (CMP), son el pequeño grupo formado por las tres comisiones permanentes de la Cámara que cumplen con los tres criterios de excepción mencionados, y 2) las comisiones que llamaré “poderosas en sentido amplio” (CPSA), corresponde al grupo más grande de comisiones que cumplen, por lo menos, con dos de los criterios de excepcionalidad. Este segundo conjunto incluye, entonces, todas las comisiones incluidas el primer conjunto (Cuadro 1). Cuando una comisión se ajusta solo a un criterio de excepcionalidad o no se ajusta a ninguno, fue considerada como una comisión no poderosa.

Como se observa en el Cuadro 1 dentro de las CMP se encuentra la Comisión de Presupuesto y Hacienda, así como otras dos comisiones habitualmente consideradas prestigiosas: la Comisión de Asuntos Constitucionales, la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto⁴.

Cuadro 1:
Definición operacional de comisiones poderosas en la Cámara de Diputados argentina

	Excepciones del Reglamento de la Cámara			Comisiones Más Poderosas (CMP)	Comisiones Poderosas Sentido Ampliado (CPSA)
	Suplen a autoridades de Cámara	Más miembros	Más autoridades		
Asuntos Constitucionales	X	X	X	X	X
Legislación General	X		X		X
Relaciones Exteriores y Culto	X	X	X	X	X
Presupuesto y Hacienda	X	X	X	X	X
Educación		X	X		X
Ciencia y Tecnología			X		
Cultura			X		
Acción Social y Salud Pública		X	X		X
Obras Públicas			X		
Agricultura y Ganadería		X	X		X
Energía y Combustibles		X			

A partir de estas definiciones se estimaron modelos de regresión logística con las siguientes variables dependientes: “PCP”, adopta el valor 1 cuando el legislador/a preside una comisión y el valor 0 en caso contrario; “integra CMP”, adopta el valor 1 cuando un/a legislador/a integra al menos una de las comisiones agrupadas bajo esta categoría y el valor 0 si no integra ninguna; “integra CPSA” que adopta el valor 1

⁴ Las comisiones que considero poderosas en función de estas definiciones son similares a las colocadas bajo este rótulo para Argentina por Heath et al. (2005) y por Calvo (2014).

cuando un/a legislador/a integra por lo menos una de las comisiones agrupadas bajo esta categoría y el valor 0 en caso contrario, y finalmente, “integra la Comisión xxx” asume el valor 1 cuando un diputado o diputada es miembro de la comisión considerada, y el valor cero cuando no es miembro. En este último caso algunas comisiones fueron consideradas en forma individual.

La principal variable independiente es el sexo del/a legislador/a que asume los valores 1 cuando es una mujer y 0 cuando es un hombre. Si en los procesos de asignación a las comisiones se margina a las mujeres, se espera que sea menos probable que una diputada presida una comisión o integre una comisión poderosa.

Otra serie de variables independientes incluidas fueron: 1) pertenencia del legislador/a pertenece al “bloque de gobierno”. Dado que como se dijo, el modelo de asignación a comisiones del Congreso argentino se ajusta al control partidario, y el partido mayoritario busca quedarse con las posiciones estratégicas en las comisiones en las negociaciones iniciales, se espera que cuando un/a legislador/a pertenece al bloque de gobierno sus probabilidades de presidir una comisión o integrar una comisión poderosa aumenten respecto a la situación en que el/a legislador/a es de otro partido⁵. 2) La “antigüedad” en el cargo, es variable continua que indica la cantidad de períodos que lleva un diputado/a en la Cámara. En el marco del control partidario en la asignación, se espera que, por las reglas del incumbente, los legisladores/as con mayor antigüedad en el cargo tengan más probabilidades de ser asignados/as a posiciones poderosas (presidencias y comisiones). 3) La “magnitud del distrito”, es una variable continua que adopta el valor de las bancas que estuvieron en juego en cada distrito electoral en cada elección del Congreso. En función del control que pueden ejercer los líderes de los partidos sobre los lugares en las listas electorales, se espera que los legisladores electos por los distritos más grandes tengan más probabilidades de ocupar posiciones poderosas que los legisladores de distritos pequeños. 4) El “número de comisiones” que integra un legislador. Dado el formato de asignación múltiple, se espera que los legisladores que son miembros de un menor número de comisiones ocupen posiciones poderosas en mayor medida que los que no lo son debido al mayor trabajo que insumen las posiciones más poderosas del sistema de comisiones. 5) Se incluyen efectos fijos por legislatura para controlar factores de coyuntura.

⁵ Durante los tres períodos aquí considerados pertenecer al bloque de gobierno es lo mismo que pertenecer al bloque del FPV.

En una segunda fase del análisis, se estimaron modelos de regresión logística que consideraron como variables dependientes la pertenencia a las comisiones, pero ahora consideradas de manera individual. Los modelos mantienen las variables independientes anteriores e incorporan la profesión del/a legislador/a como variables *dummies* de las profesiones frecuentes entre los diputados/as. Por ejemplo, la variable “abogado” adopta el valor 1 cuando el legislador/a tiene esta profesión y el valor 0 en caso contrario. Para todas las profesiones se siguió el mismo procedimiento de codificación. Cada legislador/a puede tener valor 1 en una sola de las variables indicativas de la profesión. Las profesiones se utilizan como un indicador de los factores informacionales a los que refiere la teoría de la información. Si los líderes partidarios tienen en cuenta los conocimientos y la experiencia de los políticos en temas específicos a la hora de realizar las asignaciones a las comisiones, entonces, se debería esperar que las profesiones de los/as diputados/as se relacionen positivamente con la jurisdicción temática de la comisión que ocupan.

Los datos que se utilizan en el análisis provienen de una base construida partir de información de las hojas de vida de los diputados y diputadas que actuaron en las legislaturas 2007-2009, 2009-2011 y 2011-2013⁶.

5. Resultados

El Cuadro 2 muestra tres modelos de regresión logística que consideraron como variables dependientes los indicadores de posiciones poderosas. Según el modelo 1 es más probable presidir una comisión si el legislador es hombre, si pertenece al partido de gobierno, si tiene más antigüedad como diputado nacional y cuanto más comisiones ocupa. Esta última variable se comporta en sentido opuesto al esperado, pues su signo es positivo. Es posible que los legisladores consideren a las comisiones como una forma de acceso a beneficios, información o recursos y siempre busquen ocupar más en la medida en que hay más puestos disponibles. La magnitud de distrito no es una variable estadísticamente significativa como tampoco las variables que controlan por legislatura.

⁶ La fuente de información principal fueron las fichas biográficas de los legisladores que provee la Fundación Directorio Legislativo. También se utilizaron los currículums disponibles en El Observatorio de Elites de Latinoamérica (<http://americo.usal.es/oir/Elites/curriculums/argentina/>) y en el sitio web Parlamentario.com (<http://www.parlamentario.com/legisladores-web.php>) para completar datos faltantes de las fichas biográficas. Asimismo, cuando en las fichas del Directorio Legislativo faltaban datos sobre pertenencia a comisiones se consultó el sitio web de la Cámara de Diputados de la Nación (www.diputados.gov.ar).

Cuando se considera la integración al subconjunto de comisiones más poderosas (CMP) se observa que, nuevamente, es más probable que un político integre estas comisiones si es hombre que si es mujer, si tiene antigüedad en su cargo y cuanto más comisiones permanentes ocupa; la variable que indica la pertenencia al partido de gobierno no es estadísticamente significativa (modelo 2). Finalmente, cuando se considera como variable dependiente el conjunto más amplio de comisiones poderosas (CPSA), se observa, que el sexo del legislador/a deja de ser una variable explicativa relevante, en tanto pertenecer al bloque de gobierno y la antigüedad en el cargo solo son variables significativas al 90% de confianza (modelo 3). El número de comisiones permanentes de las que se es miembro es una variable significativa con el mismo signo que en los modelos anteriores.

Cuadro 2:
Regresión logística. Asignación de diputados/as a presidencias de comisiones y como miembro de comisiones poderosas

	Modelo 1 PCP		Modelo 2 Integra CMP		Modelo 3 Integra CPSA	
	Coef.	P> z	Coef.	P> z	Coef.	P> z
Sexo (Mujer=1)	-.471	0.024	-.737	0.000	.219	0.191
Bloque gobierno	.696	0.001	.170	0.293	-.299	0.076
Antigüedad	.378	0.003	.522	0.00	.217	0.081
Mag. Distrito	.001	0.180	-.001	0.472	-.006	0.332
Nº Comisiones	.124	0.042	.209	0.000	.387	0.000
Leg. 2007-2009	-.058	0.813	.303	0.124	.108	0.593
Leg. 2009-2011	.080	0.738	.103	0.589	-.054	0.789
Cons	-3.023	0.000	-2.28	0.000	-1.63	0.000
Nº observaciones	749		749		749	
LR chi2	32.68		58.15		56.18	
Prob > chi2	0.0000		0.0000		0.0000	
Log likelihood	-330.87327		-467.51076		-442.42301	
Pseudo R2	0.0471		0.0585		0.597	

Estos datos parecen indicar que un pequeño número de posiciones poderosas (las presidencias y las comisiones definidas como más poderosas) son tendencialmente “reservadas” para los hombres, aunque esto no se verifica cuando se considera el grupo más amplio de comisiones poderosas. Asimismo, en línea con lo señalado por otros

trabajos, el partido de gobierno intenta dominar las presidencias de las comisiones y los legisladores más antiguos ocupan los estos puestos y son miembros de las comisiones más poderosas en mayor medida que los más novatos.

El hecho que el bloque de gobierno deje de ser una variable significativa para explicar la pertenencia a las CMP y solo sea una variable relevante a niveles más bajos de significación estadística cuando se considera CPSA, probablemente está indicando efectos coyunturales en la importancia legislativa de las comisiones consideradas en cada grupo de variables dependientes. En cambio, las presidencias de las comisiones son los cargos más relevantes del sistema de comisiones porque aseguran poderes propositivos y reactivos en el control de la agenda al partido de gobierno (Calvo 2014), por lo que es esperable que allí se observe claramente el efecto de pertenecer al partido de gobierno.

El Cuadro 3 muestra las probabilidades predichas de presidir una comisión si se trata de una diputada o de un diputado, pertenecientes al partido de gobierno y reelectos. Como puede apreciarse las probabilidades de las mujeres de presidir una comisión son 9 puntos porcentuales inferiores a las de los hombres. Si bien las diferencias no son grandes, ante el mismo escenario, el Cuadro 3 muestra un sesgo de género en perjuicio de las diputadas en el acceso a las presidencias.

**Cuadro 3:
Probabilidades predichas de presidir una comisión permanente**

	Probabilidad [Intervalo de confianza (95%)]
MUJER, pertenece al bloque de gobierno, reelecta	0.2125 [0.1491, 0.2758]
HOMBRE, pertenece al bloque de gobierno, reelecto	0.3018 [0.2318, 0.3718]

Solo a modo de comparación, en el Cuadro 4 se repite la especificación de los modelos anteriores, pero ahora la variable dependiente es la pertenencia a la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia. Como se dijo esta es la comisión permanente con mayor presencia de mujeres en las tres legislaturas que aquí se analizan. La antigüedad en la Cámara y la pertenencia al bloque de gobierno son variables significativas en la explicación (aunque esta última sólo a niveles del 90% de confianza), pero el signo de ambas variables es negativo. Esto es un indicador de la escasa relevancia estratégica que tiene esta comisión para los partidos. En cambio, el sexo del legislador tiene poder predictivo en el sentido esperado: es más probable que las mujeres formen parte de esta comisión que los hombres.

Cuadro 4:
Regresión logística. Asignación de diputados/as a comisión especializada en temas de mujer

	Comisión Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	
	Coef.	P> z
Sexo (Mujer=1)	2.15	0.000
Bloque gobierno	-.431	0.086
Antigüedad	-.415	0.045
Mag. Distrito	-.001	0.552
Nº Comisiones	.276	0.000
Leg. 2007-2009	-.189	0.541
Leg. 2009-2011	-.051	0.863
Cons	-3.949	0.000
Nº observaciones	749	
LR chi2	91.15	
Prob > chi2	0.0000	
Log likelihood	-233.44877	
Pseudo R2	0.1633	

El Cuadro 5 muestra probabilidades predichas de pertenecer a la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia para escenarios de diputadas y diputados que integran el partido de gobierno sean o no incumbentes. Como puede observarse las diferencias de probabilidades entre los escenarios de hombres y mujeres son significativas: es mucho más probable para las primeras ocupar un puesto en esta comisión, sobre todo si es la primera vez en la cámara y si la legisladora pertenece a un partido de la oposición. No obstante, entre los grupos de mujeres (y también entre los de hombres) los intervalos de confianza se superponen casi totalmente, no así cuando se comparan mujeres contra hombres, por ejemplo, una diputada perteneciente al partido de gobierno e incumbente contra un hombre en la misma condición. Así por ejemplo, mientras la probabilidad de que una diputada del partido de gobierno que es reelecta sea miembro de esta comisión es de casi 0.16, para un hombre en la misma condición la probabilidad es 0,02.

Cuadro 5:
Probabilidades predichas de integrar la Comisión de la

Familia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia

	Probabilidad [Intervalo de confianza (95%)]
MUJER, pertenece al bloque de gobierno, reelecta	0.1586 [0.0951, 0.2220]
MUJER, pertenece al bloque de gobierno, no reelecta	0.2220 [0.1507, 0.2933]
MUJER, no pertenece al bloque de gobierno, reelecta	0.2248 [0.1453, 0.3043]
MUJER, no pertenece al bloque de gobierno, no reelecta	0.3051 [0.2282, 0.3820]
HOMBRE, pertenece al bloque de gobierno, reelecto	0.0214 [0.0075, 0.0354]
HOMBRE, pertenece al bloque de gobierno, no reelecto	0.0321 [0.0134, 0.0508]
HOMBRE, no pertenece al bloque de gobierno, reelecto	0.0326 [0.0136, 0.0516]
HOMBRE, no pertenece al bloque de gobierno, no reelecto	0.0485 [0.0249, 0.0722]

En el Cuadro 6 se muestran siete modelos de regresión logística que utilizan como variables dependientes la pertenencia a las comisiones poderosas, pero ahora consideradas de forma individual. Los modelos repiten las variables independientes usadas en los anteriores y agregan la profesión del diputado/a asociada a la jurisdicción temática de la comisión en cuestión. Como puede apreciarse todas las profesiones consideradas son significativas para explicar la integración a las comisiones poderosas en forma individual. Esto indica que también es requerida cierta idoneidad o conocimiento en las jurisdicción temáticas de las comisiones al momento de integrarlas. En este sentido, el modelo informacional también explica la distribución de los cargos en el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados. Y aunque esta asociación también puede ser un indicador de las preferencias de los/as diputados/as por integrar tal o cual comisión en función de sus saberes previos al ingreso al parlamento, en el marco de un modelo de asignación donde los líderes de los partidos distribuyen los lugares es más probable la primera explicación. El Cuadro 6 también indica que el sexo del legislador es una variable significativa en la explicación de la composición de las comisiones de Presupuesto, Relaciones Exteriores, Educación y Agricultura y Ganadería, no obstante en este último caso a niveles levemente menores del 95% de confianza. Nótese que mientras en la Comisión de Educación el signo del coeficiente es positivo, es decir, es más probable que una diputada integre esta comisión, en el resto de los casos el signo es negativo.

La pertenencia al partido de gobierno explica la integración a las comisiones de Agricultura y Ganadería, Acción Social y Presupuesto, aunque en este último caso solo si se consideran niveles de significación estadística menores al 95% de confianza. En el caso de Acción Social el signo del coeficiente es negativo lo que indica que es más probable que un legislador que no pertenece al partido de gobierno integre esa comisión que uno que sí pertenece. Por otro lado, la antigüedad como diputado/a explica la pertenencia a las comisiones de Presupuesto, Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores y Educación. Mientras en los primeros tres casos el signo del coeficiente es positivo, en el último es negativo lo que indica que es más probable que un legislador novato sea miembro de esta comisión que uno que es incumbente.

Lo anterior merece por lo menos dos consideraciones: en primer lugar, y pese a que aquí se consideró un pequeño grupo de comisiones, los datos parecen indicar que, en el caso argentino, salvo por la Comisión de Asuntos Constitucionales, cuando las variables partidistas (la pertenencia al partido de gobierno y la antigüedad) son significativas para explicar la asignación a una comisión, es menos probable que las mujeres integren esas comisiones respecto a la probabilidad que tienen los hombres. Esto se observa también en las presidencias de las comisiones que suelen ser posiciones poderosas. Dicho de otro modo, en las posiciones más valoradas –y por cuya obtención, por lo tanto, la competencia es alta– hay menos legisladoras. Aún controlando por otras variables, las posiciones estratégicas del Congreso en Argentina muestran un sesgo de género en su composición.

Pero en segundo lugar, si los factores informacionales también explican la asignación a las comisiones permanentes quizás operen como uno de los factores que explica la sobre-representación de diputadas en la Comisión de la Familia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia. Es decir, si se atiende a la predicción de la teoría de la información que dice que las comisiones deberían estar integradas por pocos *outliers*, la pregunta es si la super-mayoritaria presencia de mujeres en comisiones de este tipo responde únicamente a marginación de las legisladoras o si estas tienen competencias informacionales que las hace sujetos más idóneos que los hombres para ocuparlas. Si esto fuese así, los líderes podrían considerar este aspecto en sus cálculos y asignar a más mujeres allí por el hecho de que estas tienen más capacidades en el tema.

Ninguna profesión está relacionada positivamente con la composición de la Comisión de la Familia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia, lo que parece razonable pues esta comisión tiene competencias multidisciplinarias dentro del área de las

políticas sociales. Si bien se necesita más investigación, y solo a modo de hipótesis en función de la limitación de los datos con los que aquí trabajo, plantearé que una de las razones de la sobre-representación de las diputadas en esta comisión puede estar en sus trayectorias previas.

En este sentido, al revisar los currículums y fichas de actuación de los miembros de la Comisión de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia se observa que más de la mitad de sus integrantes (el 51,8%) tenían antecedentes de trabajo en los temas en los que se especializa la comisión; esto es, antes de entrar a la Cámara habían trabajado en temas de familia, infancia o mujer ya sea en cargos dentro de los partidos políticos, en la militancia social, en cargos políticos en otro nivel gubernamental o como asesores/as técnicos⁷. No obstante, una característica que distingue las trayectorias de las mujeres respecto a las de los hombres es que mientras un 33.3% de las diputadas integrantes de la Comisión tenían antecedentes de trabajo en temas de mujer y género, ninguno de los diputados tenía antecedentes similares. En cambio, en las trayectorias de los hombres sí se observa la presencia de actividad pasada relacionada a temas sociales y de infancia (30.8%), no obstante, son “*outliers* en asuntos de género”. Asimismo, entre las diputadas que integraban la comisión un 24.4% había trabajado en temas de infancia en su en fases anteriores de su carrera política.

Es decir, la Comisión de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados de la Nación en Argentina está dominada por mujeres en su integración – al igual que otras comisiones similares de otros congresos de América Latina. Esto refleja un fenómeno de discriminación de género, pues como se vio, a la vez que las diputadas son una super-mayoría en una comisión poco poderosa como ésta, también ocupan, tendencialmente, menos están menos presentes en posiciones poderosas del sistema de comisiones. En este sentido, la tesis de Heath et al. (2005) se confirma. Sin embargo, esto no elimina que, en el marco de modelos de asignación controlados por los partidos, la integración feminizada de comisiones sobre *women's issues* también responda a la mayor experticia sobre estos temas con la que llegan las legisladoras a los congresos, ya que, como se vio, el conocimiento sobre la temática de la comisión es un factor que importa en su integración.

5. Comentarios finales

⁷ El restante 48% está compuesto por: *outliers* en los temas de la comisión (15,5%) en los temas de la comisión o personas de las que no se pudo conseguir información específica (32,7%).

Este artículo muestra que en uno de los países del mundo donde existe mayor igualdad de género en el acceso a cargos de representación política, las mujeres no se encuentran en pie de igualdad con los hombres en las posiciones de mayor poder del sistema de comisiones legislativas, pues en los lugares estratégicos, donde la competencia es mayor, las legisladoras están sub-representadas respecto a su presencia en el plenario. Junto con otros trabajos, se afirma que las razones de este fenómeno se encuentran en los modos de asignación partidista, en los que los líderes que dominan los procesos de asignación –generalmente hombres– buscan reservarse las posiciones más poderosas y prestigiosas.

No obstante, es posible que ésta no sea la única causa de los sesgos de género en la distribución de los lugares. En sistemas de comisiones muy especializados como el de la Cámara de Diputados de Argentina la concentración de legisladoras en determinadas comisiones puede también responder a factores de especialización, dado que las comisiones son, además de ámbitos políticos, lugares “expertos” de los Congresos para el estudio de la legislación. Las comisiones sobre *women’s issues* son un ejemplo extremo de este fenómeno. Si por su trayectoria profesional, militante, o en cargos políticos previos, las legisladoras han acumulado mayores saberes sobre estos temas que los hombres, es lógico que se concentren en estas comisiones. Aunque este punto requiere mayor investigación, el mismo argumento podría plantearse respecto a otras comisiones legislativas muy específicas del ámbito social. Es decir, la división sexual del trabajo en los sistemas de comisiones podría ser un reflejo de diferentes antecedentes en las carreras políticas de hombres y mujeres, y no exclusivamente reflejar fenómenos de discriminación al interior de los congresos. Para profundizar en este punto, son necesarios estudios comparados que muestren si bajo el modelo donde los lugares en las comisiones son distribuidos por los líderes de los partidos, variaciones en los diseños institucionales de los congresos –número de comisiones– producen los mismos resultados en términos de sesgos de género en la integración de las comisiones legislativas.

Por último, futuros estudios deberían analizar en profundidad qué consecuencias tienen configuraciones de los sistemas de comisiones de este tipo en relación a la capacidad de las legisladoras para promover legislación sobre representación sustantiva de las mujeres. Si las legisladoras no ocupan posiciones con poder de agenda en los

congresos, quizás su capacidad para hacer avanzar legislación sobre *women's issues* se vea debilitada.

Bibliografía

- Alemán, Eduardo (2006). "Policy gatekeepers in Latin American legislatures". *Latin American Politics & Society* 48(3): 125-155.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula (2008) (ed.) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Arnold, Laura W. y Barbara M. King (2002) "Women, committees, and institutional change in the Senate". En Cindy Simond Rosenthal (ed.) *Women transforming Congress*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, pp. 284-315.
- Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá (2009). *Ideas, presencia, jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*. Buenos Aires: PNUD-Prometeo.
- Calvo, Ernesto (2014). *Legislator success in fragmented congresses in Argentina: Plurality cartels, minority presidents, and lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carroll, Susan (2008). "Committee assignments: Discrimination or choice?" En Beth Reingold (ed.) *Legislative women: Getting elected, getting ahead*. EE.UU: Lynne Rienner Publishers, pp. 135-156.
- Cox, Gary (2006). "The organization of democratic legislatures". En Barry Weingast y Donald Wittman (ed.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 141-161.
- Cox, Gary W. y Matthew D. McCubbins (2005). *Setting the agenda. Responsible party government in the US House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Matthew D. McCubbins. (1993) [2007]. *Legislative Leviathan*. New York: Cambridge University Press.
- Chasqueti, Daniel y Verónica Pérez (2012). "¿Mujeres en los márgenes?: sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo". *Revista de Ciencia Política* 32(2): 383-409.
- Heath, Roseanna Michelle; Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor- Robinson (2005). "Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in

Latin American Legislatures”. *American Journal of Political Science* 49(2): 420-436.

Htun, Mala, Marina Lacalle y Juan Pablo Micozzi (2013). “Does Women’s Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983–2007”. *Journal of Politics in Latin America* 5(1): 95-125.

Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2000). “Políticos profesionales - legisladores “amateurs”: el Congreso argentino en el siglo XX”. *Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional*, 22 al 24 de setiembre, Tübingen, Alemania.

Keith Krehbiel (1992). *Information and Legislative Organization*. Michigan: The University of Michigan Press.

Kerevel, Yann y Lonna Rae Atkeson (2013). “Explaining the marginalization of women in legislative institutions”. *The Journal of Politics* 75(4): 980 – 992.

Mansbridge (2001). “The descriptive political representation of gender: An antiessentialist argument”. En Jytte Klausen y Charles S. Maier (eds.) *Has liberalism failed women? Assuring equal representation and Europe and United States*. Nueva York: Palgrave, pp. 19-38.

Marx, Jutta, Jutta Börner y Mariana Caminotti (2007). *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Chile*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Phillips, Anne (1995). *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.

O’Brien Diana (2012). “Gender and select committee elections in the British House of Commons”. *Politics & Gender* 8: 178–204.

Schwindt-Bayer, Leslie (2010). *Political power and women’s representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.