

## **La Estructura Subnacional de las Carreras Políticas en Argentina y Brasil\***

**Germán Lodola\*\***

**Artículo publicado en la *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 194, 2009, pp. 247-286.**

---

\*Agradezco los comentarios de Ana María Mustapic y un comentarista anónimo.

\*\*Departamento de Ciencia Política, University of Pittsburgh. [4L01 Wesley W. Posvar Hall / Pittsburgh, PA 15260 / USA / E-mail: <gj16@pitt.edu>]; Centro de Estudios Latinoamericanos (CEL), Universidad de San Martín.

**Resumen:** El presente trabajo analiza la estructura y dinámica de las carreras políticas subnacionales (estadales o provinciales) en regímenes federalizados de gobierno. Utilizando datos inéditos sobre carreras de diputados provinciales y teorías recientes sobre reclutamiento político, este trabajo constituye el primer estudio comparado sobre carrerismo político *intra* y *entre* federaciones. Concretamente, el trabajo discute el impacto de factores institucionales (sistema electoral) y partidarios (selección de candidatos) sobre los patrones de carrera de los diputados provinciales en Argentina y Brasil durante el periodo pos autoritario. La evidencia empírica muestra que estos políticos regionales tienen diferentes ambiciones políticas estática y progresiva. El argumento central es que el sistema electoral y las reglas partidarias para la nominación de candidatos ayudan a entender esta variación. Mientras que en Argentina tales instituciones promueven la obediencia al liderazgo regional del partido, en Brasil alientan el individualismo político apartidario. Esta lógica resulta en patrones de carrera subnacionales discontinuos-estáticos en el primer caso y continuos-dinámicos en el segundo. A pesar de que los factores institucionales mencionados ejercen una influencia substancial sobre la variación en los patrones de carrera política *entre-países*, el trabajo demuestra que el poder explicativo de estas variables para dar cuenta de la variación *intra-países* es más modesto.

**Abstract:** This paper studies the structure and dynamics of subnational (state) political careerism in federalized regimes. Drawing upon original datasets of the career paths of state deputies and recent literature on political recruitment, it presents the first systematic comparative study of subnational political career patterns both *between* and *within* countries. The paper discusses the impact of institutional (electoral) and partisan (candidate selection) constraints on the career paths of Argentina's and Brazil's state legislators during the post authoritarian period. It provides evidence supporting the claim that these regional politicians have different static and progressive ambitions. I argue that electoral and organizational rules help understand such difference. In Argentina, these rules provide provincial party leadership with extraordinary powers over politicians' careers. In Brazil, they encourage electoral individualism and weaken the role of party organizations over politicians' future. In turn, subnational legislative careers become short and stationary in the former case, and long-lasting and dynamics in the latter. Although institutional factors have a great deal in explaining inter-country variation in career patterns, I also contend that their relevance for explaining intra-country variation is modest.

## Introducción

Después de varias décadas de estar dominada por un “sesgo presidencial”, la investigación académica sobre política latinoamericana ha prestado cada vez más atención al estudio del poder legislativo. Dentro de esta joven literatura, un nutrido grupo de trabajos ha examinado cuestiones relacionadas con las ambiciones y carreras políticas de los legisladores nacionales en diferentes países de forma aislada. Al adoptar este foco de análisis, los estudios existentes sobre el tema han olvidado explorar desde una óptica comparada a los legislativos subnacionales.<sup>1</sup> De la misma manera que las investigaciones previas sobre regímenes presidenciales, el pulso de los estudios legislativos en la región continúa siendo dictado por un “sesgo nacional” que impide observar la estructura completa de incentivos que guía la obtención de cargos públicos y, consecuentemente, moldea el comportamiento de los políticos.

El presente trabajo cubre una omisión importante en la producción politológica sobre legislaturas al examinar cómo un conjunto de factores institucionales y organizacionales afecta las ambiciones y carreras políticas de los diputados estatales. El trabajo analiza esta conexión *intra* y *entre* dos prominentes federaciones latinoamericanas, Argentina y Brasil, durante el período pos-autoritario. Estos países son considerados ejemplos arquetípicos de federalismo “robusto”, es decir, federaciones en las cuales la base de poder para la política nacional reside en los estados. Deberíamos por lo tanto esperar que ambas naciones exhibiesen dinámicas políticas subnacionales relativamente similares. Pero un análisis detallado indica que existen importantes diferencias intranacionales entre Argentina y Brasil. Uno de los principales contrastes es la lógica que determina las ambiciones de los políticos profesionales y la estructura de sus carreras.

---

<sup>1</sup> El término subnacional hace referencia a las jurisdicciones políticas intermedias que existen entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales. En las discusiones generales, utilizo el término estado para referirme a estas jurisdicciones. En las discusiones específicas de cada país, empleo los términos provincia (Argentina) y estado (Brasil).

La ausencia de estudios sistemáticos sobre esta materia es particularmente sorprendente en el caso de las federaciones que nos ocupan donde, como han indicado varios análisis anteriores, el futuro de los políticos es un negocio que se juega y define a nivel subnacional (Jones 1997, 2001, 2008; Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi 2002; De Luca, Jones y Tula 2002; Samuels 2003, 2008; Santos y Perugier 2004).

Utilizando teorías recientes sobre reclutamiento político y datos inéditos sobre cargos electivos estadales y municipales, demuestro que los legisladores subnacionales argentinos y brasileros tienen diferentes ambiciones políticas “estática” y “progresiva”. Estas diferencias, sostengo, se observan tanto en el eje horizontal (es decir, a través de diferentes posiciones en un mismo nivel de gobierno) como en el eje vertical (es decir, a través de diferentes posiciones en diferentes niveles de gobierno) del federalismo. Mi argumento es que el sistema electoral y las reglas partidarias para la nominación de candidatos ayudan a entender esta variación. Mientras que en Argentina tales instituciones promueven la obediencia al liderazgo regional del partido, en Brasil alientan el individualismo político apartidario. Esta lógica resulta en patrones de carrera subnacionales discontinuos-estáticos en el primer caso y continuos-dinámicos en el segundo. A pesar de que el régimen electoral y las normas de reclutamiento político ejercen una influencia substancial sobre la variación en los patrones de carrera política *entre-países*, afirmo que el poder explicativo de estos factores para dar cuenta de la variación *intra-países* es más modesto. Si el argumento institucionalista es correcto, debemos observar una gran variación subnacional allí donde las instituciones varían (Argentina) y poca o ninguna variación allí donde no varían (Brasil). Si los partidos *qua* organizaciones determinan las elecciones de carrera, debemos observar que los políticos responden de manera similar a estímulos organizacionales similares. La evidencia empírica que discuto a continuación, sin embargo, sugiere que la variación en los

patrones de carrera política entre estados de la misma federación no es atribuible a estas variables. Otros factores que remiten a la configuración de poder al interior de las subunidades territoriales, incluidos la competencia y fragmentación política regional, la particularidad de las máquinas o aparatos gubernamentales, y las características del electorado, modelan los contornos de las ambiciones y carreras políticas subnacionales.<sup>2</sup>

Este trabajo está organizado de la siguiente manera. La segunda sección presenta una visión general de los sistemas políticos subnacionales de Argentina y Brasil con especial énfasis en sus instituciones electorales y organizaciones partidarias. La tercera sección repasa críticamente la literatura institucionalista existente sobre ambiciones políticas en ambos países y presenta una tipología de carreras políticas en regímenes federalizados. La cuarta sección utiliza esa tipología para estudiar la estructura y dinámica de las carreras políticas de los legisladores estatales argentinos y brasileños. La sección final presenta las conclusiones y avanza algunos interrogantes para una futura agenda de investigación.

### **Regímenes Políticos Subnacionales en Argentina y Brasil**

Una dimensión fundamental que permite distinguir la variedad de democracias federales en el mundo se refiere al nivel, nacional o subnacional, del sistema político donde reside el *locus* de la actividad política. En este sentido, Argentina y Brasil son considerados ejemplos típicos de federalismo “robusto” o regímenes en los cuales la construcción de poder político nacional tiene principalmente lugar en los estados. Existen buenas razones para sostener esta interpretación. Primero, los políticos de ambas federaciones compiten por el voto de electores que residen en los estados. Segundo, el liderazgo nacional de los partidos ejerce poca –o ninguna- influencia sobre

---

<sup>2</sup> Esta lista de factores no es exhaustiva. Los motivos personales de los políticos para ingresar en la vida pública (tales como prestigio, preferencias sobre determinadas políticas públicas, o intereses filantrópicos), sus atributos individuales y recursos económicos también condicionan la orientación de sus ambiciones políticas.

la nominación de candidatos y, por lo tanto, sobre el futuro de los políticos. Tercero, los partidos argentinos y brasileros son organizaciones descentralizadas y faccionalizadas (Ames 1995a; Levitsky 2003; Mainwaring 1999; Murilo de Carvalho 1993; Nicolau 1996) que operan en un mosaico de subsistemas territoriales de partido (Gibson y Suarez-Cao 2007; Jones y Mainwaring 2003; Lima Júnior 1983, 1997). Cuarto, Argentina y Brasil son las únicas democracias que combinan un presidente con poderes legislativos fuertes, un sistema bicameral territorialmente sobre-representado en el que ambas cámaras ejercen un considerable poder de veto, y una organización federal en la que algunos estados miembros tienen capacidad para bloquear *de facto* la formulación de políticas públicas (Ames 2001; Samuels y Snyder 2001; Shugart y Carey 1992; Stepan 2004). Por último, los líderes políticos regionales (gobernadores) han tradicionalmente controlado poderosas redes clientelares y demostrado una notable habilidad para trasladar sus intereses territoriales a la arena política nacional (Abrucio 1998; Hagopian 1996; Jones y Huang 2005; Kikuchi y Lodola 2008; Montero 2000; Samuels 2000, 2003).

De acuerdo con esta lectura convencional, Argentina y Brasil deberían exhibir dinámicas políticas subnacionales relativamente análogas. Pero estas federaciones en realidad despliegan patrones regionales de funcionamiento bastante diversos, especialmente en lo que se refiere a la estructura subnacional de las carreras políticas. Una perspectiva institucionalista del fenómeno destaca el papel desempeñado por las reglas electorales y partidarias, las cuales determinan el grado de control que los líderes (nacionales o regionales) de los partidos políticos ejercen sobre el futuro de las carreras de sus miembros (Siavelis y Morgenstern 2008). En Argentina, el sistema electoral de representación proporcional de lista cerrada (RPLC) y las reglas internas para la selección de candidatos a cargos electivos otorgan poderes discrecionales a los líderes provinciales. Estos jefes políticos utilizan las nominaciones a posiciones públicas subnacionales

como un instrumento para premiar lealtades, incentivar la participación de militantes en la organización, ampliar espacios de poder dentro del partido y eventualmente crear elaboradas máquinas políticas financiadas con recursos provenientes del estado. En Brasil, por el contrario, el sistema electoral de representación proporcional de lista abierta (RPLA) y las normas de selección de candidatos promueven el individualismo electoral y debilitan el poder de las organizaciones partidarias sobre las carreras de los políticos profesionales. Los diferentes vínculos que se establecen entre partidos y políticos en ambos países afectan la lógica de construcción política territorial generando, entre otras cosas, diferentes patrones de carrera política subnacional: discontinuas y estáticas en Argentina, continuas y dinámicas en Brasil.

### ***Reglas electorales***

Argentina es una república federal compuesta por 23 provincias, una ciudad autónoma y alrededor de 1000 municipios. El país tiene una forma presidencial de gobierno y un legislativo nacional bicameral. Los representantes de la Cámara de Diputados son elegidos por períodos de cuatro años en distritos provinciales plurinominales (con magnitudes de distrito que oscilan entre 2 y 35 con una media de 3) empleando un sistema de RPLC que asigna bancas a las listas conforme al mecanismo divisor D'Hont. Las provincias reciben un número de diputados (mínimo de 5) con mandatos ilimitados proporcional a su población en 1980. La mitad de la cámara baja se renueva cada dos años, con cada provincia renovando la mitad (o aproximación más cercana) de su delegación. Los representantes del Senado, por otra parte, eran hasta el año 2002 elegidos indirectamente por las legislaturas provinciales para cumplir períodos escalonados de nueve años, con renovación de un tercio del cuerpo cada tres años utilizando la regla de

mayoría simple.<sup>3</sup> Desde entonces, los senadores se eligen popularmente por mandatos renovables de seis años, con renovación de un tercio del cuerpo cada dos años utilizando una fórmula fija de mayoría-minoría que asigna dos bancas al partido mayoritario y una banca al partido que ocupa el segundo lugar.

La estructura altamente descentralizada del federalismo argentino confiere a las provincias la facultad de determinar sus propias constituciones y reglas electorales generando, así, uno de los mapas institucionales más complejos y cambiantes del mundo (Calvo y Escolar 2005; Calvo y Micozzi 2005). Todas las provincias eligen gobernadores en forma directa. Las reglas electorales para la elección de los ejecutivos provinciales han variado considerablemente a lo largo del tiempo y entre las provincias. Desde el retorno de la democracia, la mayoría de los gobernadores han sido electos utilizando la fórmula de mayoría simple por períodos de cuatro años. Algunas provincias, sin embargo, han empleado la Ley de Lemas para permitir que diferentes listas de candidatos a diputados nacionales y/o provinciales de un mismo partido compitan unas contra otras al tiempo que apoyan al mismo candidato a la gobernación.<sup>4</sup> Inicialmente, ninguna constitución provincial permitía la reelección inmediata del gobernador y del vicegobernador, así como la sucesión recíproca entre ellos.<sup>5</sup> Pero siguiendo el impulso de una ola reeleccionista, la mayoría de las provincias fueron incorporando cláusulas que habilitaron ambas posibilidades.

---

<sup>3</sup> Entre 1983 y 1994, las legislaturas provinciales elegían dos senadores. En 1994, el número de senadores electos aumentó a tres.

<sup>4</sup> La Ley de Lemas para la elección a gobernador se implementó al menos una vez en diez provincias (Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero). Las provincias de Mendoza (1983), Tucumán (1983, 1987), y Corrientes (1983, 1987, 1991) emplearon un colegio electoral; Ciudad de Buenos Aires (2000, 2003), Corrientes (1993-2001), y Tierra del Fuego (1991-2003) utilizaron la regla de mayoría absoluta con ballottage “clásico”; Chaco (1995-2003) utilizó una versión “atenuada” de la regla de mayoría con ballottage; y Chubut (1991) combinó una fórmula mayoritaria con ballottage y Ley de Lemas para evitar que el candidato más votado del lema ganador recibiera individualmente menos votos que cualquier otro candidato rival.

<sup>5</sup> La provincia de Neuquén exigía, además, que el gobernador saliente “purgase” dos períodos de intervalo para poder postularse nuevamente al cargo. Por su parte, San Juan sólo permitía la reelección del gobernador si éste había finalizado su mandato a raíz de una intervención federal.

Para el año 2007, diecinueve provincias permitían la reelección inmediata del gobernador, trece de las cuales limitaban el mandato a dos períodos consecutivos.<sup>6</sup>

En cuanto al poder legislativo, la variedad intranacional es notable. Para empezar digamos que las provincias argentinas tienen legislaturas unicamerales o bicamerales que se renuevan de forma parcial o total cada dos o cuatro años.<sup>7</sup> La magnitud media de distrito es 24, con algunas listas incluyendo hasta 70 candidatos. Los diputados provinciales son elegidos de forma directa por períodos de cuatro años y, salvo muy raras excepciones, no tienen límite de mandato.<sup>8</sup> La amplia diversidad de regímenes electorales subnacionales incluyen sistemas de distrito único, de distritos plurinominales (con o sin representación mínima por departamento o sección electoral) y mixtos (donde un número de bancas se elige considerando la provincia como distrito único y otro número considerando los departamentos/secciones o municipios), fórmulas proporcionales D'Hont y Hare con cláusulas de barrera que van del 2% al 22% de los votos, mayoritarias con diferentes métodos de asignación de bancas a las minorías, y Ley de Lemas.

Las frecuentes reformas de las que fueron objeto los regímenes electorales provinciales en las últimas décadas han mostrado una tendencia a reemplazar los sistemas mayoritarios por proporcionales, adoptar distritos mixtos, e incorporar alguna variante de la Ley de Lemas.<sup>9</sup> Con el retorno de la democracia, trece provincias argentinas empleaban fórmulas mayoritarias para la elección de diputados. En la actualidad, cuatro continúan siendo mayoritarias, dieciséis utilizan

---

<sup>6</sup> La reelección inmediata del ejecutivo provincial está prohibida en Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe, y Tucumán. Las provincias de Catamarca, Formosa, La Rioja, Salta, San Luis, y Santa Cruz permiten la reelección indefinida del gobernador.

<sup>7</sup> En la actualidad, dieciséis provincias tienen legislaturas unicamerales. Entre 1987 y 1999, las provincias de Córdoba y Tucumán eliminaron sus respectivos Senados, mientras que San Luis lo incorporó.

<sup>8</sup> La excepción es Tucumán, que sólo permite la reelección legislativa por dos períodos consecutivos desde el año 2006. Otras dos provincias, Santiago del Estero y Ciudad de Buenos Aires, también limitan la reelección de los legisladores provinciales a dos períodos consecutivos, mientras que Neuquén incorporó esta limitación en 2006.

<sup>9</sup> Si bien es difícil estimar el efecto electoral de estas reformas, Calvo y Micozzi (2005) demuestran que las mismas tuvieron un “sesgo mayoritario” que permitió a los gobernadores asegurar el control de los legislativos provinciales y evitar las consecuencias perjudiciales de disputas nacionales competitivas.

fórmulas proporcionales y otras cuatro emplean distritos mixtos. Una docena de provincias han incorporado la Ley de Lemas con requisitos para la constitución de *sublemas* que varían entre el 1% y el 15% de los afiliados al partido. En ocasiones, la legislación electoral provincial permite la presentación de candidatos simultáneos a través de *sublemas* del mismo partido (o *lemitas*), e incluso algunos regímenes habilitan la organización de alianzas entre *sublemas* de diferentes partidos. En cualquier caso, al permitir que las corrientes internas de los partidos se presenten de forma separada y sumen sus votos en la elección general, la Ley de Lemas redujo el impacto negativo del faccionalismo interno sobre las chances electorales de los partidos así como la probabilidad de que los candidatos se postulen por fuera de las listas partidarias.

Por último, es importante destacar que las elecciones provinciales en Argentina pueden llevarse a cabo de manera simultánea o no-simultánea con las elecciones nacionales debido a que los gobernadores están legalmente facultados para manejar el calendario electoral en sus distritos.<sup>10</sup> Específicamente, los gobernadores pueden decidir la fecha en la que tendrán lugar las elecciones ejecutivas y legislativas provinciales. Además, entre los años 1995 y 2005, también estaban habilitados para programar el día de las contiendas legislativas nacionales. En el periodo de tiempo comprendido por este estudio, las elecciones para determinar gobernador y diputados provinciales han sido concurrentes con las contiendas presidenciales y legislativas nacionales cerca del 50% y 80% de las veces respectivamente.

La federación brasilera, por otro lado, está compuesta por 27 estados y alrededor de 5600 municipios.<sup>11</sup> Al igual que Argentina, Brasil tiene una forma presidencial de gobierno y un poder legislativo bicameral con diputados y senadores electos en los estados. Con relación al Senado, cada estado elige tres senadores en compulsas mayoritarias para ejercer mandatos de ocho años

---

<sup>10</sup> Las únicas excepciones son Tierra del Fuego y Chaco, donde las elecciones legislativas y ejecutivas provinciales no pueden celebrarse simultáneamente a las elecciones presidenciales.

<sup>11</sup> El estado de Rondônia fue creado en 1986; Amapá, Roraima, Tocantins y el Distrito Federal, en 1990.

con renovaciones parciales cada cuatro años de un tercio y dos tercios del cuerpo senatorial. Pero la diferencia más importante entre nuestros países es que las elecciones legislativas brasileras en los tres niveles de gobierno utilizan un sistema de RPLA en el cual los ciudadanos pueden votar por un candidato individual o por una sigla partidaria (o *voto de legenda*).<sup>12</sup> El tamaño de las delegaciones estaduais en la Cámara de Diputados varía entre 8 y 70 bancas, las cuales son asignadas de conformidad con el número de electores que habita en cada estado. Las bancas se distribuyen entre los partidos de acuerdo con el siguiente criterio. Los votos obtenidos por los candidatos individuales de un mismo partido se suman primeramente a los votos obtenidos por la sigla partidaria. El resultado se divide por el cociente electoral (total de votos válidos dividido por el número total de bancas en juego) resultando en el cupo partidario. Los partidos que no alcanzan el cociente electoral son eliminados y las bancas se asignan entre los restantes partidos aplicando el divisor proporcional D'Hont.<sup>13</sup> En consecuencia, los votos de los candidatos individuales –no la decisión de los líderes partidarios– determinan la ubicación de los políticos en las listas que son conformadas después –y no antes– de que la elección general tiene lugar.

A diferencia de lo que ocurre en Argentina, todos los estados brasileros tienen un único régimen electoral que prácticamente no ha sufrido alteraciones en el tiempo. Los estados eligen gobernadores de forma directa y simultánea con el resto de las elecciones estaduais y nacionales (las elecciones municipales tienen lugar a mitad de término). Al inicio de la etapa de la transición democrática, los gobernadores eran electos por regla de mayoría simple. En 1989, esta norma fue reemplazada por una fórmula mayoritaria a doble vuelta. Un segundo cambio tuvo lugar en 1998 cuando se introdujo la reelección inmediata del gobernador/vice-gobernador por dos períodos consecutivos. A diferencia de lo que sucede en Argentina, los titulares del poder ejecutivo que se

---

<sup>12</sup> Aun cuando el porcentaje de votos que reciben los partidos en Brasil varía considerablemente, la gran mayoría de los ciudadanos votan por un candidato (Samuels 1999).

<sup>13</sup> Un candidato puede así ganar una elección con menos votos que un competidor de otro partido político.

postulan para un cargo electivo que no sea su reelección deben abandonar el puesto al menos seis meses antes de la finalización del mandato. En los niveles estadual y municipal de gobierno, el mandato es completado por el vice-gobernador/vice-intendente (*tampão*) quien a su vez está autorizado para postularse a cualquier cargo, incluida la gobernación.

Las legislaturas estaduais brasileras, por otra parte, son todas unicamerales y se renuevan en su totalidad cada cuatro años, con magnitudes de distrito que oscilan entre 24 y 94.<sup>14</sup> No existe límite de mandato para los legisladores, quienes pueden postularse para cualquier cargo electivo mientras completan sus respectivos mandatos. Una regulación adicional permitía a los diputados federales, diputados estaduais, y concejales municipales (*vereadores*) eludir el proceso normal de selección de candidatos y por tanto reducía el control de los líderes partidarios sobre los contornos del carrerismo político. En efecto, hasta su derogación en 2002 (1986 para senadores), la denominada regla del *candidato nato* garantizaba la nominación automática de los legisladores a la reelección. Los partidos podían deliberadamente rechazar la renominación de un candidato. Pero como no era en su interés hacerlo, esto rara vez ocurrió.

Como se desprende de esta breve discusión, los sistemas electorales de Argentina y Brasil afectan de forma diferente la estructura de incentivos que condiciona la construcción de carreras políticas. El sistema de RPLC coloca el futuro de los políticos en manos de los líderes partidarios provinciales (en especial de los gobernadores) y fuera del alcance de los candidatos y votantes individuales (Jones 1997, 2001, 2008; Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi 2002; De Luca, Jones y Tula 2002). El éxito electoral de un político depende, primero, del lugar que ocupa en la lista y, luego, del desempeño electoral del partido que lo postula. Dado que la conformación de las listas partidarias está influenciada –si no controlada– por los jefes políticos provinciales, los candidatos

---

<sup>14</sup> El número de bancas en las legislaturas estaduais corresponde a tres veces el número de bancas que cada estado tiene en la Cámara de Diputados hasta alcanzar 36, y luego un diputado estadual adicional por cada diputado federal.

deben cultivar una dosis importante de lealtad orgánica con la cúpula regional del partido.<sup>15</sup> Incluso si uno no está interesado en postularse para un cargo electivo, debe mantener una buena relación con las elites partidarias subnacionales puesto que éstas controlan el acceso a numerosos puestos en la organización, así como en la administración pública provincial y/o municipal.

En clara oposición, el sistema de RPLA constituye la versión extrema de un régimen concentrado en los candidatos. Las reglas electorales brasileras promueven el individualismo electoral, impulsan la competencia entre candidatos de un mismo partido, y debilitan el rol de las organizaciones partidarias (Ames 1995b; Novaes 1994; Samuels 2000, 2002). Ser candidato para ocupar un cargo legislativo en Brasil, como veremos en la próxima sección, no es difícil. Los partidos no pueden negarse a nominar candidatos y además tienen incentivos para cubrir el cupo de nominaciones permitidas. Los candidatos en elecciones proporcionales compiten por tanto contra centenares de otros candidatos sin tener información precisa respecto del porcentaje de votos necesarios para ganar la elección. Debido a que los votos nominales de los candidatos pertenecientes a una misma sigla partidaria (o coalición electoral) se suman, y las bancas se adjudican de acuerdo al radio entre votos y cupo electoral, los candidatos necesitan maximizar sus votos aun contra los votos de sus compañeros de partido. En Brasil no alcanza con ganar la elección; es necesario además hacerlo con la mayor cantidad de votos posibles porque maximizar votos aumenta las chances de acceder a recursos y avanzar en la carrera política. En un escenario con tales características, las organizaciones partidarias son menos importantes. Los políticos son

---

<sup>15</sup> La dependencia de los candidatos es en verdad condicional a sus propias trayectorias políticas y peso electoral. Un ex gobernador es obviamente menos dependiente del liderazgo partidario (de hecho, en muchas casos él mismo es el líder) que un intendente, un diputado provincial, o un concejal. Como explicó un diputado nacional por Santa Fe con larga trayectoria en la Congreso: “Es cierto que hay alguien, si sos gobierno el gobernador, que arma la lista... Yo fui seis veces candidato y las últimas cuatro veces encabezando. Por supuesto que le debo al tipo que armó la lista, pero él también miraba las encuestas y veía a quien podía poner... Yo, por lo tanto, no voy a hacer cualquier tontería porque me llevan de las narices, antes me voy a sentar a discutir con el gobernador, con el presidente o con quien sea.” Entrevista con Oscar Lamberto. Buenos Aires, Noviembre 8, 2005.

quienes deciden disputar o no una elección y los votantes son quienes determinan la posición que estos ocupan en las listas.

### ***Reglas de Nominación Partidaria***

En la mayoría de las democracias modernas, incluidas Argentina y Brasil, los políticos necesitan ser nominados para poder ser electos. Por lo tanto, las reglas intrapartidarias para la selección de candidatos también afectan las decisiones de carrera política al determinar quiénes – y en qué condiciones- disputan cargos electivos y a quién deben lealtad los políticos. En Argentina, el proceso de nominación magnifica el control del liderazgo partidario provincial sobre las carreras políticas, incentivando la deferencia de candidatos, aspirantes y miembros del partido con un pequeño grupo de jefes regionales. En Brasil, por el contrario, las normas para la selección de candidatos tienen escasa influencia sobre la dinámica de las carreras, tornando a los políticos profesionales menos deferentes con la organización partidaria y más dependientes de su propia iniciativa, reputación y vínculos personales con los votantes. Aun cuando gozar de una buena relación con los líderes partidarios estatales aumenta las posibilidades de ganar una nominación y eventualmente una elección, los políticos brasileiros siempre necesitan desarrollar sus propias bases de apoyo electoral.

Hasta el año 2001, los partidos políticos argentinos estaban legalmente obligados a celebrar elecciones internas para determinar posiciones partidarias pero no para elegir candidatos a cargos públicos. La nominación de candidatos, es decir, quién se postula para qué cargo y qué posición ocupa en la lista, se dirime en las provincias según los estatutos de las propias organizaciones partidarias provinciales.<sup>16</sup> El marco legal vigente establece que dichos estatutos deben incorporar

---

<sup>16</sup> Los partidos argentinos han utilizado una variedad de métodos de selección incluyendo internas abiertas o cerradas, acuerdos de elite y votaciones en convenciones partidarias (De Luca, Jones, y Tula 2002).

los requisitos exigidos para ser candidato (afiliación y residencia) y para formar una coalición electoral, las fórmulas utilizadas para asignar posiciones en las listas a corrientes minoritarias internas y a candidatos masculinos y femeninos, así como las normas empleadas para nominar candidatos a la reelección. Un análisis realizado sobre cuarenta estatutos correspondientes al PJ, la UCR y a todos los partidos provinciales que alguna vez ocuparon la gobernación indica que, aunque las normas estatutarias son flexibles y poco estandarizadas, concentran fuertemente el proceso de reclutamiento político en la organización regional del partido.

Aunque los requisitos de filiación partidaria suelen ser más estrictos que las cláusulas de residencia, en general existen pocas barreras para nominar candidatos sin filiación previa y para formar coaliciones electorales. El liderazgo provincial decide estas cuestiones, al tiempo que determina la posición de *outsiders* y socios electorales en las listas cerradas del partido. En caso de celebrarse una elección interna, las fórmulas para asignar posiciones incluyen acuerdos del tipo “el ganador se queda con todo”, métodos semi-proporcionales en los cuales la lista que ocupó el segundo puesto recibe una ubicación cada tres o cuatro lugares en la lista, o fórmulas proporcionales D’Hont que establecen umbrales para corrientes minoritarias que van del 10% al 30% de los votos. La legislación nacional establece que el cupo femenino se ubica en el 30%, pero las organizaciones partidarias provinciales determinan el lugar de las candidatas femeninas en las listas.<sup>17</sup> Ningún partido político promueve la nominación automática de candidatos a la reelección. Históricamente, la UCR exigía a quienes pretendían ser reelectos obtener dos tercios de los votos en las elecciones internas. Aun cuando esta regla ha sido eliminada en la mayoría de los distritos, en unos pocos casos los partidos *de facto* limitan los mandatos legislativos a dos

---

<sup>17</sup> Por regla general se establece que los candidatos masculinos o femeninos no pueden ocupar más de tres puestos consecutivos en la lista. En ocasiones, normas partidarias informales dictan que debe ubicarse a las candidatas mujeres en posiciones “ganables”.

períodos consecutivos.<sup>18</sup> Por último, el acceso de los políticos a recursos de campaña también está controlado por los líderes provinciales. El sistema de financiamiento de la política en Argentina asigna fondos públicos tanto para cubrir las actividades ordinarias de los partidos como para financiar sus actividades de campaña. Los fondos son asignados a los partidos (quienes deben presentar informes y rendiciones de gastos) y no a los candidatos individuales. Esto aumenta la cuota de poder de los dirigentes tienen sobre el destino final de los recursos al interior de la organización. Los fondos públicos representan una fracción modesta de los dineros desplegados por los partidos relevantes para cubrir sus actividades electorales. La mayor parte de los recursos de campaña provienen de entidades privadas y fundamentalmente del propio aparato estatal a través del control que las elites gobernantes ejercen sobre las carreras políticas y burocráticas.

Las leyes electorales brasileras, por otra parte, prohíben las candidaturas independientes y establecen que sólo los partidos políticos pueden presentar candidatos a cargos electivos.<sup>19</sup> En la actualidad, la ley 9504 promulgada uncialmente en 1997 y modificada en varias oportunidades desde entonces regula el proceso de nominación.<sup>20</sup> Según esta normativa, el estatuto nacional de cada partido político debe dictaminar las reglas internas para la selección de candidatos y para la formación de coaliciones electorales. Salvo en el caso de las candidaturas presidenciales, todos los estatutos partidarios prevén un sistema descentralizado de nominación a nivel estadual y municipal. Pero más allá de los requisitos formales de residencia y membrecía, las referencias estatutarias sobre el proceso interno de nominación son en verdad vagas.<sup>21</sup> La excepción es el *Partido dos Trabalhadores* (PT), el cual establece una serie de normas restrictivas tales como

---

<sup>18</sup> Si bien no analizo el tema en este trabajo, los mecanismos informales y la “cultura” partidaria juegan un papel importante en el proceso de nominación de candidatos.

<sup>19</sup> Desde la creación de la *República Nova* en 1930 hasta 1945, las candidaturas independientes estaban legalmente permitidas en Brasil.

<sup>20</sup> Las elecciones de 1986, 1990 y 1994 fueron reguladas por las leyes electorales 7493 y 8713 respectivamente.

<sup>21</sup> De acuerdo a la ley electoral en vigor, los candidatos deben ser miembros del partido y haber vivido en el estado por lo menos un año (seis y diez meses conforme a las leyes 7493 y 8713 respectivamente) antes de la elección.

exigir a los candidatos la firma de un compromiso con los principios ideológicos del partido evitando así atraer a políticos en busca de un partido de alquiler (*partido de aluguel*), presentar un número determinado de avales, realizar las contribuciones financieras que correspondan al cargo, y finalmente obtener el apoyo del 20% de la convención partidaria estadual (Guzmán y Olivera 2001; Samuels 2008).

Aunque el requisito de nominación partidaria obviamente impide que los políticos brasileños actúen por fuera de los partidos, el mismo sistema electoral se encarga de que la necesidad de recurrir a un partido político para asegurarse una candidatura no sea en los hechos una auténtica restricción. Dado que los votos de los candidatos individuales de un mismo partido (coalición) se suman y el número de candidatos a nominar depende del número de bancas en juego, existen fuertes incentivos para que los partidos acumulen votos a través de promover la nominación de candidatos. Específicamente, la legislación establece que los partidos que se presentan solos a elecciones legislativas en estados con más de veinte bancas en juego pueden nominar hasta 1,5 veces el número de bancas. Si las bancas son veinte o menos, pueden nominar hasta 2 veces ese número. Las coaliciones electorales, por su parte, pueden presentar 2 y 2,5 veces el número de escaños a completar respectivamente.<sup>22</sup> Los partidos brasileños buscan entonces un equilibrio entre maximizar el número total de nominaciones permitidas y maximizar la probabilidad de que sus candidatos sean electos, absteniéndose de nominar políticos que compiten por los votos de una misma área geográfica.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Antes del año 1998 se aplicaban los mismos lineamientos en todos los estados. En las elecciones de 1986 y 1990, las coaliciones de tres o más partidos podían postular hasta 3 veces el número de bancas en juego. En la contienda electoral de 1994, los partidos que se postulaban solos podían nominar solamente el mismo número de candidatos que bancas en disputa, mientras que las coaliciones electorales podían nominar hasta 1,5 veces ese número.

<sup>23</sup> En este caso, los candidatos se dividirían los votos resultando en la elección de ninguno de ellos. Por este motivo y porque los candidatos débiles se abstienen de competir en elecciones costosas, los partidos raramente nominan el cupo de candidatos permitido.

El gran número de partidos y candidaturas disponibles, sumado al hecho de que el cambio de filiación partidaria tiene pocos impedimentos legales y es una práctica habitual en la mayoría de los partidos (Desposato 2006; Nicolau 1996), permite que los potenciales candidatos seleccionen con relativamente bajos costos políticos la sigla partidaria con la cual competirán en las elecciones.<sup>24</sup> En un proceso de nominación descentralizado y “auto-selectivo”, el liderazgo partidario tiene escasa capacidad para imponer sus demandas a los políticos. El patrón general, del que escapan los partidos de izquierda y los estados con tradición partidista o dominados por clanes políticos regionales como Rio Grande do Sul, Bahía o Maranhão, es que la influencia parece ir en la dirección contraria porque los partidos necesitan más a los políticos individuales que estos a los partidos.

Con relación al segundo punto mencionado en los estatutos partidarios, la atribución de los partidos brasileros para formar coaliciones, digamos que la legislación tradicionalmente fue muy permisiva. Hasta 2002 existía una única limitación: la misma coalición electoral debía disputar las elecciones proporcionales y mayoritarias que tenían lugar en los estados. Pero en aquel año se estableció que si un partido presenta candidato a la presidencia, la coalición presidencial tiene que ser igual para el resto de las elecciones nacionales y estatales. Aun cuando esta nueva ley “nacionaliza” las negociaciones partidarias para constituir alianzas limitando la autoridad de los líderes estatales y facciones personalistas para organizar la batalla electoral exclusivamente en base a condiciones locales, no modifica de manera sustancial la naturaleza individualista del sistema. Las coaliciones electorales en una disputa proporcional ciertamente no aumentan los votos de ningún candidato particular, pero ayudan a que los políticos individuales (sobre todo los

---

<sup>24</sup> La limitación más importante para cambiar de partido afecta a los legisladores que se presume intentarán obtener la reelección. Estos políticos “sólo” pueden cambiar de partido en el transcurso de los tres primeros años de sus mandatos. Alrededor del 40% de los diputados federales cambian de partido en cada año legislativo (Scmitt 1999; Desposato 2006). La excepción, una vez más, es el PT con una tasa de migración partidaria cercana al 20%. En mi conocimiento, no existen datos sobre migración de diputados estatales.

candidatos pertenecientes a la plétora de partidos minúsculos que habita el escenario político brasileiro) superen el cociente electoral.<sup>25</sup>

Por último, la legislación que regula el financiamiento de las campañas electorales en Brasil también acentúa las propiedades de una estructura de carreras centrada en los candidatos en oposición a una centrada en los partidos. Las organizaciones partidarias reciben financiamiento público a través de contribuciones anuales pero no financian campañas individuales ni establecen cómo deben ejecutarse (Samuels 2001a, 2001b). De esta manera, los candidatos están obligados a recaudar y gastar sus propios dineros. Esto amplifica la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, encarece los costos de las campañas electorales y condiciona la capacidad de los partidos (con la excepción del PT y tal vez algún otro partido de izquierda) para controlar el flujo de recursos, exacerbando así la poca injerencia que estos tienen sobre las decisiones de carrera de los políticos.<sup>26</sup> Algunos analistas, sin embargo, han argumentado que los partidos brasileiros ejercen cierta influencia sobre el destino de los políticos al mediar el acceso a recursos federales que estos últimos distribuyen entre sus bases o *redutos* electorales (Figuereido y Limongi 1999; Pereira y Rennó 2003). Si bien puede aceptarse esta idea, no existe evidencia empírica concreta de que una dinámica partidista determina los patrones de adjudicación de los dineros federales.

En síntesis, tanto en Argentina como en Brasil los políticos descuentan la centralidad del liderazgo partidario nacional al evaluar sus opciones de carrera y atienden los intereses de los líderes subnacionales. Pero lo hacen de manera muy diferente. En Argentina, las preferencias de los líderes partidarios provinciales y el desempeño electoral del partido definen la continuidad y el progreso de las carreras políticas. Los políticos profesionales cultivan entonces lealtad a los

---

<sup>25</sup> En las elecciones legislativas estatales de 1994-2006, 33 partidos políticos obtuvieron al menos una banca.

<sup>26</sup> La legislación aprobada en 1994 permite que individuos, partidos y empresas realicen donaciones de campaña. Salvo en el caso de las elecciones presidenciales, la ley establece que los candidatos individuales (no a los partidos) deben reportar los registros de las contribuciones (no los gastos) de campaña a la corte nacional electoral.

jefes provinciales y trabajan en diferentes niveles de la organización partidaria para impulsar su éxito electoral.<sup>27</sup> En Brasil, por el contrario, las preferencias de los votantes y el desempeño electoral de los candidatos individuales (en relación al desempeño de los otros candidatos del partido o coalición) condicionan el avance de las carreras políticas. Debido a que los líderes partidarios no cuentan con mecanismos formales para seleccionar ganadores entre los candidatos del partido y condicionar sus campañas electorales, los políticos individuales cultivan el *credit claiming* con los votantes y articulan bilateralmente con redes de apoyo local a fin de evitar hacer campaña de manera aislada.<sup>28</sup>

### **Estudios previos: carreras políticas nacionales**

Aunque la literatura académica sobre ambiciones y carreras políticas en América Latina ha proliferado en los últimos años, aun continúa siendo limitada. La mayor parte de la investigación politológica sobre estos temas se ha concentrado en el estudio de actores políticos nacionales de países individuales tales como Chile (Navia 2008), Colombia, (Carey 1996; Martz 1999), Costa Rica (Carey 1996), México (Camp 1995; Langston 2008), Uruguay (Buquet 2001; Morgenstern 2004) y Venezuela (Martz 1999). Desafortunadamente, ninguno de estos trabajos investiga la estructura de las carreras políticas a nivel subnacional. Si los cargos políticos subnacionales son mencionados en alguno de estos estudios, es por lo que revelan acerca de las trayectorias pasadas de presidentes, diputados federales o senadores.

---

<sup>27</sup> Vale la pena notar que De Luca, Jones, y Tula (2006) no encuentran relación estadística alguna entre el nivel de competencia en las elecciones internas para determinar candidatos a gobernador y la probabilidad de éxito electoral de quienes resultan nominados. Esto quiere decir que incluso frente a una interna “sangrienta” la máquina partidaria tiende a acompañar y/o trabajar por el candidato del partido en la elección general.

<sup>28</sup> Existen, sin embargo, algunos mecanismos informales a disposición de los líderes partidarios estatales tales como proporcionar apoyo electoral a algún candidato individual a través de transferencias directas de dinero a su cuenta de campaña, otorgar espacio preferencial en la publicidad oficial del partido en radio y TV, o simplemente boicotear a un candidato particular.

Respecto de los países aquí analizados, varios trabajos han demostrado que una estructura de incentivos que concentra autoridad sobre el destino profesional de los políticos en el liderazgo partidario torna las carreras legislativas nacionales en Argentina extremadamente cortas (Jones 1997). La idea fundamental es que los líderes partidarios rotan a los diputados nacionales entre los diferentes puestos que el partido puede ofrecer con el objetivo de reducir la visibilidad pública de potenciales contrincantes internos. Utilizando información sobre la composición de la Cámara de Diputados entre 1983 y 1997, Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2002) estiman que la probabilidad de retener una banca en el Congreso disminuye con el paso del tiempo y aumenta para aquellos diputados que ocuparon una posición de liderazgo en la cámara. En la misma línea de análisis, Jones (2001) sugiere que la gran mayoría de los diputados nacionales sigue un patrón de carrera política vinculado a sus respectivos partidos. A través de un análisis de las posiciones ocupadas por los diputados peronistas y radicales de la camada 1991, el autor concluye que el 85% de ellos ocupó algún puesto político (electivo o nominado) al finalizar su mandato, mientras que el 44% ocupó una posición a nivel provincial.

Con relación a los factores que moldean las carreras políticas de los diputados nacionales en Brasil, la literatura inicialmente enfatizó el papel desempeñado por la política redistributiva o particularista. Se sostuvo entonces que las estrategias de los candidatos tendientes a concentrar sus campañas en ciertas localidades y distribuir políticas particularistas (*pork-barell*) entre sus cohortes de votantes, aumentaba las chances de éxito electoral. Esta visión fue objetada por un grupo de analistas quienes sostuvieron que sólo una porción minúscula del presupuesto federal es utilizada con fines redistributivos y que los temas programáticos (Figueiredo y Limongi 1999) y las reglas internas de la Cámara de Diputados (Pereira y Rennó 2003; Leoni, Pereira y Rennó 2004) ejercen un rol más decisivo sobre las decisiones de carrera política de los diputados y su

performance electoral. En un artículo reciente, Botero y Rennó (2007) subrayaron la importancia de algunos detalles no observados hasta el momento mediante una comparación de los patrones de carrera política exhibidos por los diputados nacionales en Brasil y Colombia. Los autores demuestran que en ambas naciones la fragmentación política y el desempeño legislativo aumentan la probabilidad de que los diputados busquen la reelección, mientras que las chances de éxito disminuyen significativamente en mercados electorales competitivos y aumentan, con magnitudes diferentes en cada país, para los miembros de partidos tradicionales.

Sin embargo, en lo que constituye el estudio más elaborado sobre el desarrollo de las carreras políticas en Brasil, Samuels (2003) desmitifica un tanto la discusión al sostener que los diputados federales en realidad no buscan construir una carrera legislativa de largo plazo. A diferencia de los miembros del Congreso en los Estados Unidos, los diputados brasileños utilizan la cámara baja como un trampolín para el logro de puestos ejecutivos y ministeriales a nivel estadual y municipal. La estructura de retribución de cargos electivos en Brasil y la naturaleza altamente competitiva de las elecciones genera mayor atracción por las carreras extra-legislativas. Esta particular forma de ambición progresiva (en la que los diputados federales prefieren “descender” a un puesto ejecutivo en sus estados o municipios), orienta el comportamiento de los legisladores hacia cuestiones de naturaleza redistributivas y localistas. Asimismo, debilita la calidad de las instituciones legislativas puesto que la labor parlamentaria no constituye un instrumento de retención del cargo. Las tendencias de carrera política documentadas por Samuels para el período 1945-1998 fueron luego confirmadas por Santos y Pegurier (2004) para una serie de tiempo más prolongada. Pero estos autores replantean de manera convincente el argumento elaborado por Samuels al enfatizar que la acción parlamentaria es un incentivo para los políticos que desean consolidar sus bases locales de apoyo. El regreso exitoso de los políticos a sus estados o

municipios, en otras palabras, está en buena medida vinculado a las actividades legislativas que estos puedan desarrollar en la Cámara de Diputados para beneficiar a sus bases electorales.

### **Ambición y carreras políticas subnacionales**

A diferencia de la creciente literatura sobre ambiciones y carreras políticas nacionales, la investigación comparada usando cargos subnacionales como unidad de análisis es virtualmente inexistente.<sup>29</sup> En parte, esta laguna en la producción se debe al hecho de que cualquier trabajo consistente sobre el tema requiere sistematizar una abundante cantidad de información difícil de obtener. Esta sección utiliza datos inéditos sobre carrerismo político con el objeto de documentar la estructura subnacional de carreras en Argentina y Brasil. Debido a ciertas restricciones en la información, no se analizan secuencias prolongadas de movimientos entre diferentes posiciones sino secuencias de movimientos únicos. El análisis que sigue, por lo tanto, simplifica el proceso de elección de carreras políticas ya que éstas raramente comportan movimientos unidireccionales en el tiempo. Aun cuando esta limitación conlleva el riesgo de sesgar la matriz causal que opera entre elecciones de carrera y trayectorias, este estudio constituye la primera “fotografía” sobre la lógica de construcción política al interior de estados miembros de diferentes federaciones.

Existe una multiplicidad de formas a través de las cuales los políticos profesionales pueden diseñar sus cursos de carrera en sistemas federalizados o multi-nivel. En efecto, el gran número de posiciones disponibles y la posibilidad de acumulación promueven patrones con un alto grado de movilidad. Para simplificar la discusión, sostengo que la estructura federativa de gobierno permite a los políticos ambiciosos estructurar sus carreras en torno a dos dimensiones. Por un lado, estos pueden orientar su futuro hacia posiciones ubicadas en un mismo nivel (nacional,

---

<sup>29</sup> Encontramos, sin embargo, algunos trabajos aislados que analizan la nominación de candidatos a gobernador en México (Smith 1979; Langston y Diaz-Cayeros 2005), Argentina (De Luca, Jones, y Tula 2006; De Luca 2008), y Brasil (Power y Mochel 2008).

estadual, o municipal) de gobierno. Esta es la dimensión horizontal del carrerismo político. Por otro lado, los políticos pueden construir su futuro alternando posiciones ubicadas en diferentes niveles de gobierno. Esta es la dimensión vertical del carrerismo político. Además de estas dimensiones territoriales, podemos identificar dos modalidades de ambiciones políticas, cada una de las cuales admite una conexión electoral particular: ambición progresiva y ambición estática (Schlesinger 1966).<sup>30</sup> Mientras que los políticos progresivamente ambiciosos pretenden obtener un cargo superior en la jerarquía de posiciones, los políticos estáticamente ambiciosos aspiran a retener su cargo actual. Como ilustra la Figura 1, la tabulación cruzada de estas dos distinciones produce cuatro tipos ideales de carreras políticas: horizontal progresiva (HP), horizontal-estática (HE), vertical-progresiva (VP), y vertical-estática (VE).

### [Figura 1]

Estos tipos ideales contienen una variedad de posibles movimientos entre diferentes cargos públicos cuya jerarquía en gran medida depende de la estructura de oportunidades políticas disponible (Black 1972; Rohde 1979; Schlesinger 1966; Samuels 2003). Es decir, los políticos instrumentalmente racionales ranquean diferentes posiciones en función de los beneficios relativos que comporta cada cargo (salario, nombramientos disponibles, privilegios adicionales como pasajes de avión para visitar el distrito de origen, volumen del presupuesto que el cargo controla, duración de los mandatos, vulnerabilidad electoral, capacidad de influencia política, perspectivas futuras para avanzar en la jerarquía de posiciones), los costos asociados con la intención de ocupar cada cargo (costos de campaña, nivel de exposición o escrutinio público), y la probabilidad de obtener cada cargo (número de puestos disponibles, propiedades del sistema de elección de cargos, riesgo electoral). Existe, además, un encendido debate en la literatura

---

<sup>30</sup> Schlesinger (1966) menciona una tercera forma de ambición política, la ambición “discreta”, cuyo objetivo es retornar a la vida privada luego de un servicio público limitado. Excluyo la consideración de esta modalidad puesto que el comportamiento de políticos con ambición discreta carece de una clara motivación electoral.

respecto de si las posiciones políticas se encuentran organizadas en una estructura jerárquica estable o dinámica (Canon 1990; Francis y Kenny 2000; Schlesinger 1966, 1991). Por supuesto, sin información directa (encuestas) sobre las metas personales de los políticos no podemos medir con precisión estas cuestiones y determinar cuál es la estructura de oportunidad de las carreras políticas en diferentes países. En lo que sigue me limito pues a analizar la dinámica de movimientos entre un grupo de posiciones electivas y discuto algunas apreciaciones sobre la jerarquía de cargos públicos en Argentina y Brasil usando entrevistas a elites políticas y trabajos politológicos recientes.

Defino entonces la ambición HE como las elecciones de carrera en las cuales los políticos buscan permanecer en el mismo cargo. La ambición HP, en cambio, refiere a las elecciones de carrera orientadas a conquistar cargos jerárquicamente superiores ubicados en el mismo nivel de gobierno. Ejemplos obvios incluyen movimientos de la Cámara de Diputados al Senado, de cualquiera de estos puestos a la presidencia, y de la diputación estadual a la gobernación. Es discutible, sin embargo, en qué medida ocupar una banca en la legislatura estadual tiene prioridad jerárquica sobre gobernar un municipio. De acuerdo con la estructura de carreras políticas discutida por Samuels (2003) para Brasil, el cargo de intendente (*prefeito*) de un municipio grande otorga mayores beneficios que el puesto de diputado federal. Pero no existe un orden jerárquico claro entre ser diputado estadual y gobernar uno de los tantos pequeños e insolventes municipios brasileros. La mayoría de los políticos que entrevisté sugirieron que el legislativo estadual tiene más valor político que una intendencia electoral y económicamente inexpresiva, la cual limita la capacidad de los gobernantes para expandir su influencia política y amenaza la continuidad de sus carreras. Para evaluar ambas opciones, estudio movimientos de carrera desde la legislatura estadual a la intendencia y vice-versa.

En el eje vertical del carrerismo político, la ambición VP indica movimientos de carrera a posiciones superiores ubicadas en diferentes niveles de gobierno. Algunos ejemplos incluyen el tránsito de la intendencia a la gobernación, o de ésta a la presidencia. Ejemplos menos obvios incluyen movimientos de la legislatura estadual a la Cámara de Diputados. Especialmente en el caso de algunas provincias pobres y/o pequeñas de Argentina, pasar de una diputación provincial a una diputación nacional significa un castigo antes que un premio político. En palabras de un ex legislador de la provincia de Formosa que ocupó ambas posiciones: “Existe un viejo adagio aquí: quien se va al nivel nacional pierde su poder en la provincia, se convierte en un muerto político. A la Cámara de Diputados [y al Senado] la llamamos el *cementerio de los elefantes*. Si vas allá, alguien ocupa tu espacio acá, donde se realizan los verdaderos negocios”.<sup>31</sup> En el mismo sentido, un reconocido líder Peronista de la esta provincia relató: “El gobernador me pidió que fuera a la diputación nacional porque yo tenía mucho peso aquí...El que está a cargo de la conducción partidaria local dice ‘A este tipo lo mando al Congreso de la Nación, al cementerio de los elefantes, para que haga todo lo que quiera allá’. Vos no podés negarte a ir, no tenés argumentos. Si decís no voy, solo te queda enfrentar al gobernador. Ahora, si sos una persona inquieta y trabajadora, alguna vez tenés que quedarte en Buenos Aires. Yo volvía cada 15 días a la provincia. Pero, eso es mucho tiempo para estar afuera. Tu poder aquí se diluye”.<sup>32</sup> Según el Peronista Rodolfo García, ex concejal y tres veces diputado provincial de la provincia del Chaco, la jerarquía entre ambas diputaciones depende de quién gobierna la provincia: “Si sos oposición en la provincia, conviene ser diputado nacional porque acá recibís demandas de las votantes pero no podés resolver nada por falta de atención y porque estás afuera de las acciones importantes del gobierno. Si sos oficialismo, conviene ser diputado provincial. Recibís reclamos pero tenes

---

<sup>31</sup> Entrevista con Aníbal Hardy. Formosa, Abril 6, 2006.

<sup>32</sup> Entrevista con Ramón Giménez. Formosa, Abril 9-10, 2006.

más capacidad de respuesta...si tenés suerte, podés crecer...Si tenés que irte, conviene más que allá [la Nación] gobierne alguien de tu partido. Pero es menos importante porque allá siempre podés hacer poco.”<sup>33</sup> La diputación nacional puede ser incluso un castigo de reclusión para figuras más importantes de la política provincial. El ex intendente y Senador radical por Santa Cruz, contrincante de los presidentes Néstor y Cristina Kirchner en la provincia, explicó: “Eso se dio dos veces. Cuando Eduardo Arnold era vicegobernador y empezó a molestar, [el gobernador Néstor Kirchner] lo mandó de diputado nacional. Chau, lo mató. No le importó que fuera su vice. En otro momento, el vicegobernador Sergio Acevedo comenzó a crecer un poco en la provincia. También lo mandó como diputado nacional”.<sup>34</sup>

Si bien los diputados federales brasileros también manifiestan la relativa ineficacia política de la Cámara de Diputados (Samuels 2003: 18), el potencial atractivo de una diputación nacional en términos de influencia política, recursos y expectativas a futuro es claramente superior al de una diputación estadual. Sin pretender saldar esta discusión y sólo a los fines del ejercicio que sigue considero que una banca en la legislatura estadual tiene un valor político menor que una banca en la Cámara de Diputados. Finalmente, obsérvese que el tipo de ambición VE es una construcción teórica sin referencia empírica puesto que “verticalidad” por definición implica algún tipo de movimiento a través de cargos políticos y niveles de gobierno.

Haciendo uso de la tipología descrita, seguidamente comparo la estructura de las carreras políticas de los legisladores estaduales en Argentina y Brasil. El universo de análisis incluye a todos los legisladores titulares (suplentes excluidos) que ocuparon una banca en los periodos

---

<sup>33</sup> Entrevista con Rodolfo García. Resistencia, Noviembre 27, 2006. Consultado sobre esta posibilidad, un diputado nacional de la UCR chaqueña enfáticamente comentó: “Puede que sea así. Lo que pasa es que yo en la Nación no puedo gestionar nada. ¿Qué tengo que gestionar yo con la Nación? Claro que hago cosas para pedir que se resuelvan problemas concretos como por ejemplo...Pero el problema es que acá no te atiende nadie. Todos los días pido audiencias. Los tipos no me reciben. Es un drama. No existimos.” Entrevista con Rodolfo Fabris. Buenos Aires, Noviembre 22, 2006.

<sup>34</sup> Entrevista con Alfredo Martínez. Buenos Aires, Noviembre 22, 2005.

1983-2007 y 1982-2006 respectivamente.<sup>35</sup> Comienzo primero por explorar la ambición HE. Luego examino la ambición HP mediante un análisis de los movimientos de los legisladores estaduais hacia los cargos de gobernador e intendente. Para estudiar el pasaje a la gobernación, utilizo datos inéditos sobre las carreras políticas de todos los gobernadores popularmente electos en Argentina (1987-2007) y Brasil (1986-2006). Para investigar el pasaje de la legislatura estadual a la intendencia (*prefeitura*), utilizo información original sobre seis contiendas municipales en Argentina (1987-2007) y tres en Brasil (1996-2004). Finalmente, examino la ambición VP documentando el pasaje de los legisladores estaduais a la Cámara de Diputados. Tal como indica el enfoque institucionalista, la evidencia revela diferencias sustanciales entre ambos países en los tres tipos de ambición analizados. Pero, en clara oposición a lo que este popular enfoque sugiere, también identifiqué la presencia de una considerable variación subnacional que no es atribuible a las reglas electorales y partidarias.

### ***Ambición Subnacional Horizontal-Estática***

Los dos indicadores más importantes para evaluar la estructura de las carreras políticas, esto es, las tasas de candidatura y reelección, revelan que los diputados provinciales argentinos no construyen una carrera legislativa de largo plazo, mientras que sus pares brasileños concentran buena parte de sus energías y recursos en asegurarse la reelección. En este sentido, los patrones de carrera legislativa estática que se observan para los legisladores estaduais en ambas

---

<sup>35</sup> Para Argentina, recolecté datos no publicados de cada una de las legislaturas provinciales así como de las boletas originales impresas por los propios partidos políticos que se encuentran archivadas en la Secretaría de Información Administrativa de la Cámara Nacional Electoral. Solo falta información sobre la composición de las legislaturas provinciales en las provincias de La Rioja (1983-1995) y Santiago del Estero (1989-1993). Para Brasil, utilizo datos elaborados por el *Tribunal Superior Eleitoral* (TSE) y el *Laboratorio de Estudos Experimentais* (LEEX) disponibles en [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br) y [www.iuperj.br](http://www.iuperj.br). Esta información fue completada con datos obtenidos de las legislaturas estaduais para cubrir el período anterior al año 1994. La decisión de excluir a los diputados suplentes que ocuparon una banca puede disminuir el valor de las tasas de candidatura y reelección porque el número total de diputados que considero incluye aquellos que, por cualquier razón, abandonaron la legislatura y no eran de hecho elegibles para postularse a un cargo electivo.

federaciones son similares a los patrones identificados por una serie de estudios anteriores para los diputados federales. Basta agregar aquí que las carreras HE de los diputados nacionales y estadales pertenecientes a una misma subunidad territorial generalmente presentan diferentes grados de congruencia.<sup>36</sup>

A pesar de prácticamente no existir en Argentina restricciones legales para la reelección de los diputados provinciales, las carreras legislativas prolongadas son una rareza.<sup>37</sup> De los 6.645 diputados incluidos en mi base de datos, 83,4% sirvió sólo un período en la legislatura, 13,5% sirvió dos períodos consecutivos, 2,4% tres períodos, y menos del 1% cuatro o más períodos consecutivos. Desde 1983 a la fecha hubo sólo un diputado, el jefe Peronista bonaerense Osvaldo Mercuri, que ocupó una banca de manera ininterrumpida. Entre quienes actuaron durante cuatro (32 casos) y cinco (7 casos) mandatos consecutivos encontramos diferentes tipos de legisladores. Primero, líderes políticos de partidos relativamente pequeños o inexistentes a nivel nacional pero con peso electoral propio en la provincia como Demetrio Alume (Movimiento de Integración y Desarrollo, San Luis), Carlos Favario (Partido Demócrata Progresista, Santa Fe) y Carlos Lomónaco (Bases y Principios, Chaco). Segundo, poderosos caciques regionales con capacidad para movilizar clientelas locales y apadrinar candidatos del núcleo familiar como los Peronistas Víctor Fernandez del oeste formoseño, Carlos Fuertes de la región central de Entre Ríos, Isidoro Laso de la localidad bonaerense de Bolívar, y el caudillo demócrata mendocino Mario

---

<sup>36</sup> Para establecer cuán similares son los patrones de carrerismo legislativo nacional y subnacional computamos un índice de congruencia que considera la diferencia absoluta entre las tasas de reelección para ambas diputaciones en cada una de las provincias/estados en cada año electoral. Un valor 0 del índice indica perfecta congruencia y un valor 1 denota perfecta incongruencia. En Argentina, el índice promedia 0.19 oscilando entre un promedio de 0.08 en Buenos Aires y 0.37 en San Luis. En Brasil, el promedio de congruencia es 0.15 cubriendo un rango que va de 0.06 en Pernambuco a 0.34 en Rôndonia.

<sup>37</sup> Las carreras ejecutivas, en cambio, muestran altos índices de continuidad. Por un lado, alrededor del 66% de los gobernadores habilitados para ser reelectos en el periodo 1987-2007 (incluidos los vicegobernadores que ocuparon la gobernación durante al menos seis meses consecutivos) se postularon para un nuevo mandato. De estos, 83% ganó la elección. Por otro lado, la tasa de reelección para intendente durante el mismo periodo es cercana al 62%.

Magisteri.<sup>38</sup> Tercero, políticos profesionales que construyeron su carrera dentro de la organización ocupando varios cargos partidarios y electivos. Algunos ejemplos son el Peronista Julio Sotelo (Chaco), el radical Raúl García Goyena (Jujuy), y el socialista Alejandro Rébola (Santa Fe). La última categoría de diputados provinciales con larga presencia en la legislatura incluye aquellos que responden a los intereses de un padrino político que controla importantes recursos de poder debido a la influencia personal que ejerce sobre otros políticos locales y aliados en el aparato del estado. En general, estos diputados no tienen una carrera previa y son elegidos por su disposición de servicio, lealtad y, en ocasiones, lazos sanguíneos. Un ejemplo de este tipo de diputado es José Mirabille, cuadro político del ex gobernador Adolfo Rodríguez Saá (PJ, San Luis). Luego de ocupar la diputación provincial, Mirabille fue nominado diputado nacional en 2001 para ser el operador de campaña de Rodríguez Saá en la Nación. Algunos años después, reemergió políticamente en el senado provincial. Según los dichos de algunos entrevistados, la nominación de Mirabille en el senado responde a la necesidad de Rodríguez Saá de balancear el poder político que obtuvo su hermano Alberto desde que fue electo gobernador.

La brevedad de las carreras legislativas en Argentina puede responder al hecho de que los diputados no buscan la reelección sino que abandonan la política electoral o se postulan para otro cargo electivo. Desafortunadamente, no podemos discutir esta hipótesis porque no existen datos más o menos confiables sobre retiro voluntario de la política. También es posible, por otro lado, que los diputados provinciales en verdad deseen la reelección y logren ser renominados por sus partidos, pero que los ciudadanos decidan luego castigarlos en las urnas. Para analizar esta segunda hipótesis, logré recolectar información sobre alrededor del 50% de las candidaturas a

---

<sup>38</sup> El sobrino de Fernández fue diputado provincial. El hijo de Fuertes, al igual que su padre, fue intendente de Villaguay y diputado provincial. El sobrino de Magisteri fue senador provincial y Secretario de Gobierno de la provincia, y su hermano fue Juez de Instrucción. La esposa de Laso fue Directora de Región del Ministerio de Desarrollo Humano.

diputado provincial del periodo 1987-2007.<sup>39</sup> Los datos son contundentes y no abonan la hipótesis del castigo. Apenas el 20% de los diputados logran ser renominados pero el 95% de ellos obtiene la reelección gracias a ocupar una posición de privilegio en las listas. El principal impedimento para la concreción de la ambición legislativa estática en las provincias argentinas parece ser entonces la competencia intra-partidaria para acceder a las listas cerradas. Así, la razón por la cual la tasa de recambio es tan alta es precisamente porque los líderes partidarios provinciales controlan las nominaciones de los legisladores.

La Figura 2 proporciona información adicional sobre la naturaleza de las carreras legislativas subnacionales en Argentina a través de la evolución del promedio de diputados provinciales reelectos entre 1985 y 2007. La tasa promedio de reelección es apenas 20,3%, oscilando entre un mínimo de 14,8% en 1987 y un máximo de 27,2% en 2007.<sup>40</sup> Después de experimentar una fuerte caída al inicio del periodo, dicha tasa muestra un leve aumento durante los años ochenta, una leve disminución en los noventa, y una tendencia irregular ascendente desde entonces con picos en los años de elecciones presidenciales. Es también interesante observar que un porcentaje marginal de diputados (promedio de 5%) regresa a la legislatura provincial en algún momento de sus carreras. Si el vínculo entre renominación y alta tasa de reelección mencionado en el párrafo anterior es correcto, los índices excepcionalmente bajos de continuidad y retorno sugieren que la diputación provincial constituye un paso decisivo para las carreras políticas de un muy reducido grupo de jefes políticos locales. Por lo demás, las legislaturas provinciales son una estación de paso, un ingrediente adicional de la cartera de recursos que los líderes partidarios provinciales

---

<sup>39</sup> Para algunas provincias y años, los datos sobre candidaturas a diputado provincial fueron suministrados por Alberto Forigh. Esta información sólo permite identificar a los diputados que ocupaban una banca y lograron ser nominados a la reelección. El número de aquellos que realmente intentaron ser renominados es más elevado pero imposible de medir con precisión pues exige identificar a todos los diputados provinciales que compitieron por su renominación en una elección interna y perdieron.

<sup>40</sup> La tasa de reelección para los diputados nacionales en el mismo período es notoriamente similar: 20,6%.

utilizan para premiar políticos de segundo o tercer rango en el partido, recompensar la lealtad de militantes resueltos y ocupar espacios de poder dentro de la organización.

### [Figura 2]

La interpretación que aquí sugerimos se asemeja a la hipótesis desarrollada por Jones y otros sobre la alta rotación de los legisladores argentinos en la Cámara de Diputados. Pero nuestra explicación difiere de ésta en un aspecto crucial. La rotación de los diputados provinciales no obedece al hecho de que estos puedan generar estructura política desde la legislatura y desafiar así al liderazgo partidario regional. En verdad, la gran mayoría de los diputados provinciales son cuadros políticos con baja socialización previa en cargos electivos, poca expresividad personal en el electorado y escasa capacidad para manejar recursos económicos desde la legislatura. La rotación legislativa a nivel provincial responde más bien a una lógica redistributiva de provisión de incentivos selectivos para reforzar lealtades partidarias o faccionales, incentivar el activismo político, alentar la competencia al interior de la organización y construir/preservar espacios de poder en el partido. Como manifestó un ex gobernador peronista: “Todos en el partido tienen la oportunidad de ocupar una banca aquí, y usted, como líder, tiene la obligación de promover eso; si no, la gente se va a algún otro lugar a buscar esa oportunidad”.<sup>41</sup> O como expresó el presidente de la legislatura chaqueña y tres veces diputado provincial: “A los líderes les conviene hacernos rotar para que compitamos entre nosotros, pero también para que los critiquen menos...Aquí todo el mundo aspira a cargos; hay diez cargos y hay ciento cincuenta aspirantes. Todo el mundo se cree con derechos”.<sup>42</sup> En muchas provincias argentinas, la política es un negocio. Y en algunas

---

<sup>41</sup> Entrevista con Vicente Joga. Formosa, Abril 10, 2006.

<sup>42</sup> Entrevista con Carlos Urlich. Resistencia, Noviembre 27, 2006. Se comenta que en una reunión partidaria donde se terminaba de definir el armado de las listas, el líder radical de la provincia, dos veces gobernador y candidato a ocupar nuevamente el ejecutivo provincial, Angel Rozas, manifestó: “Esta es la última vez que influyo en la construcción de las listas; me estoy ganando muchos enemigos y muy pocos amigos.” Entrevista con José Wajfeld. Resistencia, Diciembre 4, 2006. Luego, e inesperadamente para propios y ajenos, Rozas perdió la elección a manos del candidato del PJ, Jorge Capitanich.

provincias, es el único negocio. Desde la óptica de la mayoría de los diputados provinciales que actúan como militantes diligentes en la periferia del núcleo de poder, acceder a una banca en la legislatura provincial constituye un salario respetable, una pequeña “caja” de recursos para hacer política local, una puerta de entrada para futuras recompensas del partido, y una jubilación de privilegio al final de sus carreras.

A diferencia de lo observado en el caso argentino, las carreras legislativas subnacionales en Brasil muestran altas tasas de continuidad. Según mis datos, menos del 40% de los diputados estatales brasileños del periodo 1986-2006 ocupó una banca durante un único mandato y alrededor del 25% sirvió durante tres o más períodos consecutivos. En parte, el mayor atractivo de la diputación estadual en este país se debe al hecho de que los legisladores disponen de mayores instancias institucionalizadas para distribuir beneficios particulares a sus votantes y discutir políticas.<sup>43</sup> Primero, a diferencia de sus contrapartes argentinos, los diputados estatales brasileños pueden realizar enmiendas personales a partidas presupuestarias estableciendo dónde y cómo deben reasignarse. Si bien el gobernador no está obligado a adjudicar los recursos solicitados por una enmienda, pudiendo asignar cualquier porcentaje entre 0 y 100, este dispositivo constitucional permite que los diputados discutan contratos de obra pública. Segundo, las instituciones del federalismo fiscal brasileño otorgan a los diputados estatales cierta incidencia sobre la asignación de algunas transferencias del gobierno federal a los municipios. Este mecanismo simplemente no existe en Argentina, donde todas las transferencias federales

---

<sup>43</sup> En Argentina, como indicó un diputado provincial oficialista y ex Ministro de la Producción del Chaco procedente del sector agropecuario, uno de los sectores más dinámicos de la provincia: “Ser legislador provincial no te permite desarrollarte como político ni cumplir con tus compromisos u objetivos con los votantes. Yo prefiero mil veces un cargo ejecutivo que te permite hacer cosas. Desde acá [la legislatura estadual] se puede hacer muy poco o nada por mi sector”. Entrevista con Oscar Dudik. Resistencia, Noviembre 29, 2006. Uno de los líderes locales del entonces opositor PJ en la misma provincia sostuvo: “La legislatura funciona con mayoría simple, excepto que quieran un crédito que requiere 2/3 para su aprobación... Entonces, ¿cuándo nos necesitan? No nos necesitan casi nunca. En realidad, estamos pintados porque ellos tienen quórum propio, no tienen ningún tipo de problemas.” Entrevista con Rodolfo García. Resistencia, Noviembre 27, 2006.

son directamente asignadas a las provincias quienes deciden luego cómo reasignarlas entre las distintas unidades municipales. Tercero, algunos diputados provinciales reciben contribuciones de campaña por parte de diputados nacionales (*dobradinhas*) para movilizar apoyo electoral y traccionar votos. Por último, la estructura de la competencia política regional en Brasil impide que los gobernadores cuenten con mayorías legislativas propias y estables. Esta característica a su vez condiciona la capacidad de los gobernadores de emprender acciones políticas unilaterales promoviendo mayores niveles de actividad legislativa.<sup>44</sup>

La Figura 3 grafica las tasas de candidatura, reelección y recambio (compuesta por la suma de retiros voluntarios y derrotas electorales) para los diputados estaduais brasileiros entre 1986 y 2006. En primer lugar, vemos que los valores casi triplican los observados para las provincias argentinas. Después de un descenso en 1990, el cual en parte se explica por la decisión de varios legisladores de competir en las elecciones a intendente, la tasa de candidatura aumentó en cada contienda electoral. El porcentaje medio de diputados estaduais que intentó reelegirse es 68,3%, fluctuando entre 54,6% en 1990 y 75,6% en 2006. La tasa de reelección también es elevada, alcanzando un promedio cercano al 62%.<sup>45</sup> Un segundo dato interesante es que ambas tasas aumentaron de manera ininterrumpida desde el año 1998. Este patrón indica, contrariamente a lo que se preveía, que la eliminación de la regla del *Candidato Nato* no tuvo un impacto marcado sobre la dinámica general de las carreras legislativas estaduais en Brasil. Finalmente, la tasa de recambio evidencia un patrón relativamente estable a lo largo del periodo promediando 57,5%. Si bien este número puede parecer elevado, no debemos olvidar que dos tercios de los diputados

---

<sup>44</sup> Vale notar que desde el retorno de la democracia, dos tercios de los gobernadores brasileiros condujeron gobiernos divididos mientras que cerca del 70% de los argentinos mantuvieron el control partidario de la legislatura provincial. Las legislaturas estaduais, sin embargo, no condicionan la dinámica política regional en Brasil. Por el contrario, varios autores han demostrado que los gobernadores tienden a dominar la agenda legislativa (Abrucio 1998, 2001; Desposato 2001; Petersem 2001) y el proceso presupuestario (Pereira 2001; Schneider 2001).

<sup>45</sup> Estas cifras son muy similares a las observadas para la Cámara de Diputados, donde las tasas de candidatura y reelección promedian 67,7% y 59,4% respectivamente.

estadales buscan la reelección en cada contienda electoral. Esta última cifra es un indicador contundente de que las legislaturas subnacionales constituyen un escalón importante en la estructura del carrerismo político brasileiro.

### **[Figura 3]**

Una vez establecido que los diputados estadales en Argentina y Brasil tienen diferente tipo de ambición HE, la pregunta central es cuánta variación existe entre las subunidades territoriales de cada federación. Las figuras 4, 5 y 6 presentan las tasas nacionales promedio (línea llena) de candidatura y reelección para diputado estadual versus el valor promedio de cada provincia o estado. Como podemos ver, existe una notable variación intranacional en ambos países con la mayoría de las provincias/estados divergiendo respecto del promedio nacional. En Argentina, la variación fluctúa entre el 12% en la empobrecida y tradicionalmente peronista provincia de Santiago del Estero y el 30,3% en la igualmente peronista aunque más rica San Luis. En Brasil, la tasa de candidatura oscila entre un mínimo de 51% en el estado de Goiás y un máximo de 85,2% en Amapá. La tasa de reelección, en tanto, exhibe un rango que va desde 47% en Espírito Santo a 71,7% en Bahía. Ya observamos que los candidatos a la reelección legislativa en las provincias argentinas suelen ser exitosos. Cabe destacar ahora que no existe correlación entre las tasas de candidatura y reelección entre sus pares brasileiros (Pearson  $r = .293$ ). Es decir, las razones por las cuales estos legisladores son más o menos exitosos en algunos estados que en otros no están directamente relacionadas con cuántos de ellos se postulan para obtener la reelección.

### **[Figuras 4, 5 y 6]**

De lo expresado hasta el momento se infiere que las interpretaciones basadas en factores puramente institucionales enfrentan algunos problemas para explicar la fuente de la variación subnacional en los patrones de carrera HE. Primero, idénticas reglas electorales no generan una

forma particular de ambición política entre los legisladores estatales brasileños. Incluso las elites legislativas de estados con características socio-demográficas similares, como por ejemplo los jóvenes y empobrecidos estados norteños de Amapá, Roraima y Rôndonia o los desarrollados estados sureños de Santa Catarina y Paraná, exhiben diferentes grados de orientación política estática. Segundo, similares regímenes electorales en algunas provincias argentinas coexisten con diferentes patrones de carrera HE. Por ejemplo, Chaco y Corrientes históricamente emplearon un sistema de RP D'Hont en distrito único.<sup>46</sup> No obstante esta similitud, Chaco se ubica en el lote de las provincias con alta tasa de reelección y Corrientes exhibe una de las elites legislativas menos estables. Tercero, en otro conjunto de provincias, diferentes regímenes electorales producen resultados similares. Tomemos el caso de las cinco provincias ubicadas en la esquina superior derecha de la Figura 4, cuyas legislaturas promedian las mayores tasas de reelección: San Luis, La Rioja, La Pampa, Formosa y Jujuy. Las primeras tres han utilizado la Ley de Lemas desde mediados de los años ochenta y comienzos de los noventa. Formosa y Jujuy, sin embargo, emplearon sistemas de RP D'Hont en distrito único con baja y alta magnitud respectivamente, mientras que La Rioja mantuvo un sistema de RP plurinominal D'Hont que sobrerrepresenta las áreas rurales del interior.<sup>47</sup> La Pampa y San Luis, por otra parte, nunca incorporaron la Ley de Lemas sino que preservaron sistemas proporcionales con similar magnitud de distrito (promedio de 24 y 22 respectivamente) y fórmula electoral (D'Hont con barrera del 3%). Pero mientras que La Pampa utiliza un distrito único, San Luis emplea distritos plurinominales con magnitudes

---

<sup>46</sup> La única diferencia entre ambos regímenes electorales es que Chaco dejó sin efecto la cláusula de barrera del 3% en 1995, mientras que Corrientes la mantuvo.

<sup>47</sup> Formosa no establece cláusula de barrera. En Jujuy, la Ley de Lemas funciona con barrera del 5% del padrón para lemas y 10% del voto del lema para sublemas. La Rioja abandonó un sistema que reservaba dos diputados para los partidos sin representación departamental con un mínimo del 2% del padrón e incorporó la fórmula D'Hont con un piso del 3% del padrón.

variables.<sup>48</sup> Una cuarta evidencia que demuestra la contribución modesta de una lectura puramente institucional para comprender la variación subnacional en los patrones de carrera –y, por lo tanto, la dinámica de construcción territorial de poder– es el hecho de que las tasas de candidatura y reelección para los diputados estatales varían más entre los estados brasileños que entre las provincias argentinas: desviaciones estándar de 6,9 y 5 respectivamente. Por último, estimé una serie de modelos econométricos con las correcciones metodológicas de rigor para capturar el efecto de diferentes arreglos electorales subnacionales y magnitud de distrito (así como la interacción entre ambos) sobre las tasas de candidatura y reelección de los diputados provinciales argentinos.<sup>49</sup> En ningún caso los coeficientes de estas variables institucionales obtuvieron niveles de significancia estadística.

### ***Ambición Subnacional Horizontal-Progresiva***

Con independencia de si la legislatura estadual constituye un pago lateral utilizado por los líderes provinciales para premiar lealtades, incentivar la participación de los cuadros partidarios, y disputar poder dentro de la organización, o un cargo valioso que los políticos individuales usan para construir sus propias redes locales de apoyo, es razonable esperar que esta institución también sirva como un trampolín para acceder a puestos electivos jerárquicamente superiores. La evidencia al respecto revela profundas diferencias entre los movimientos de carrera en las dos federaciones analizadas. En efecto, mientras que un número apreciable de diputados estatales brasileños ascienden desde la legislatura a posiciones de gobernador e intendente, estos cambios horizontalmente progresivos son infrecuentes entre los legisladores argentinos.

---

<sup>48</sup> La magnitud de los distritos (departamentos) varía entre 2 y 10. San Luis recién incorporó la cláusula de barrera del 3% en 1999.

<sup>49</sup> Estos modelos están disponibles previo pedido al autor.

Tanto en Argentina como en Brasil los gobernadores raramente acceden a la gobernación sin contar con algún tipo de experiencia política previa.<sup>50</sup> Aunque existen múltiples vías de acceso, el puesto de diputado estadual ha sido un medio de promoción más utilizado por los políticos brasileros. El Cuadro 1 ilustra esta tendencia con datos sobre las posiciones ocupadas por 110 gobernadores argentinos (1983-2007) y 180 brasileros (1982-2006).<sup>51</sup> La información incluye nueve cargos políticos diferentes y distingue entre aquellos cargos ejercidos por el gobernador entrante inmediatamente antes de su llegada a la gobernación y los ocupados en algún momento previo de su carrera política.

### [Cuadro 1]

Aproximadamente un cuarto (26,6%) de los gobernadores argentinos ocuparon alguna vez una banca en la legislatura provincial y el 10% lo hizo justo antes de conquistar la gobernación. Con excepción de los valores observados para la presidencia y para las nominaciones en la burocracia federal (ministro, secretario, subsecretario o director), esta última cifra representa el guarismo más bajo entre las categorías de cargos públicos analizadas. Pero es posible objetar que tal valor se encuentra subestimado pues sólo captura los movimientos de aquellos legisladores provinciales que finalmente resultaron gobernadores electos. Para eliminar este posible sesgo de selección, recolecté datos sobre todos los candidatos a gobernador que perdieron la elección.<sup>52</sup> La proporción de candidatos que tenían algún tipo de experiencia legislativa a nivel provincial se mantiene inalterable, mientras que el porcentaje de aquellos cuyo último (o actual) cargo había

---

<sup>50</sup> Las excepciones son el empresario argentino Jorge Escobar (PJ-San Juan), el corredor de autos Carlos Reutemann (PJ-Santa Fe), y el cantante popular Ramón Ortega (PJ-Tucumán). Los gobernadores brasileros amateur incluyen a los empresarios Onofre Quinan (PMDB-Goiás), Blairo Maggi (PPS-Mato Grosso), Cícero Lucena (PMDB-Paraíba), y Tasso Jereissati (PSDB-Ceará), y al cantante popular Carlos Santos (PMDB-Pará).

<sup>51</sup> Excluyo del análisis a los gobernadores amateur y a los gobernadores *tampão* (12 en Argentina y 6 en Brasil) que no fueron candidatos serios para ocupar ningún cargo electivo inmediatamente después de cumplir su mandato. Los gobernadores reelectos (48 en Argentina y 39 en Brasil) se cuentan una sola vez.

<sup>52</sup> El universo incluye todos los candidatos a gobernador no electos (excluidos los candidatos que ya habían ocupado la gobernación durante al menos seis meses consecutivos) de un partido político, coalición electoral, o sublema que obtuvo al menos 3% de los votos en la elección general. La cantidad de observaciones asciende a 332 candidatos.

sido la diputación provincial aumenta levemente al 14%. En Brasil, por el contrario, alrededor de la mitad de los gobernadores popularmente electos desde 1982 habían ejercido alguna vez el cargo de diputado estadual. De hecho, esta posición es la segunda en importancia detrás de los cargos de intendente (54.4%) y funcionario estadual (77.7%), demostrando así ser un ámbito de reclutamiento político para cargos ejecutivos más dinámico que en Argentina.

El pasaje de la diputación estadual a la intendencia proporciona evidencia empírica adicional en este mismo sentido. Por un lado, las legislaturas provinciales en Argentina no son una parada trascendente en el recorrido que los políticos profesionales inician hacia el ejecutivo municipal. Si bien no existen aun datos sistematizados sobre candidaturas a intendente, detecté que sólo 124 (2,5%) diputados provinciales de las camadas 1983 a 2005 pasaron de la legislatura regional a gobernar una intendencia apenas finalizado sus mandatos.<sup>53</sup> Tal como ilustra la Figura 7, el porcentaje de diputados que ganó una elección a intendente en el país nunca superó el 3,5% de los miembros de las legislaturas provinciales al momento de realizarse la elección. Esta tasa, además, ha decrecido en forma constante durante los últimos años hasta ubicarse en el mínimo histórico de 1,8% en 2007.

### [Figura 7]

Para un número importante de diputados estaduales brasileiros, en cambio, la legislatura es una estación de paso en el largo camino para ocupar un puesto ejecutivo. Ser intendente de una ciudad populosa otorga más poder y prestigio que ser diputado provincial. Esto explica por qué 697 diputados estaduales electos entre 1994 y 2002 (22,2%, o más de uno en cinco) participaron en una elección a intendente durante o al término de sus mandatos. De estos 697 casos, 258

---

<sup>53</sup> Además, apenas 46 (1,2%) intendentes elegidos en el período mencionado fueron diputados provinciales en algún momento de sus carreras políticas.

(37%) ganaron la contienda electoral en cuestión.<sup>54</sup> La Figura 8 muestra la evolución de las tasas de candidatura y elección para intendente de los diputados estatales brasileros entre 1998 y 2006. El primer aspecto a destacar es que, a pesar de la pronunciada tendencia decreciente en la cantidad de legisladores que busca capturar una intendencia, el porcentaje aún continúa siendo relevante (28,3% en 1998, 22,7% en 2002, y 15,6% en 2006) sobre todo cuando se lo compara con el patrón argentino. Un segundo comentario importante es que los candidatos provenientes de la diputación estadual han sido relativamente exitosos. En efecto, la tasa de éxito electoral promedió 36,5% en todo el periodo. Para quienes están poco familiarizados con el caso, esta proporción puede resultar baja. Debemos recordar, sin embargo, que las elecciones municipales en Brasil típicamente son contiendas “cerradas” en las que el intendente busca la reelección contando para ello con el crucial apoyo de los recursos provenientes del aparato de gobierno.<sup>55</sup>

Con el objetivo de evaluar el valor político de las legislaturas estatales vis-à-vis el valor de las intendencias, codifiqué también todos los casos en los cuales un diputado estadual había ganado una elección a intendente antes de ingresar en la asamblea legislativa. Para las provincias argentinas, el promedio total de diputados procedentes de una intendencia alcanza el 6%. Como podemos ver en la Figura 7, en varios años electorales el promedio del movimiento intendencia-diputación provincial triplica o cuadruplica al promedio del movimiento diputación-intendencia. Si bien este dato parece indicar la superioridad jerárquica de las intendencias en la estructura subnacional de ambiciones políticas en Argentina, debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de los intendentes que “descendieron” a la posición de diputado provincial gobernaban municipios

---

<sup>54</sup> Otros 62 (5,8%) diputados estatales intentaron ser intendentes en algún momento de sus carreras y 21 de ellos (33,9%) lo lograron.

<sup>55</sup> Aproximadamente la mitad de las elecciones municipales ocurridas entre 1996 y 2004 fueron elecciones cerradas (no disponemos de datos semejantes para el caso argentino). Esta cifra es mayor si consideramos a los vice-intendentes que concurren como candidatos a la elección.

pequeños con escasa o nula autonomía financiera. El patrón es substancialmente diferente en Brasil. Existen 546 (17,3%) diputados estatales pertenecientes a las camadas 1998, 2002 y 2006 que se postularon para gobernar una intendencia en algún momento de sus carreras políticas. El 62,2% de ellos (340 casos) lo hizo apenas antes de arribar a la legislatura y menos del 10% (32 casos) triunfó en las elecciones municipales. Es decir, tal como está implícito en la discusión propuesta por Samuels (2003), la estructura de las carreras políticas brasileras asigna un valor político superior a la intendencia sobre la diputación estadual.

### [Figura 8]

Una vez más la variación subnacional es mayor en Brasil que en Argentina. En efecto, la tasa de candidatura para intendente fluctúa entre un considerable 56,5% de los diputados estatales en Pará a un marginal 4,5% en Roraima, dos estados ubicados en la región norte del país reconocida por el poder tradicional de la política clientelar oligárquica. La tasa de éxito electoral, por otra parte, oscila entre 58,8% en Piauí y 16,7% en Mato Grosso. Es interesante notar que siete de los diez estados brasileros con menor tasa de candidatura a la reelección legislativa se encuentran entre los diez estados con mayor tasa de candidatura a intendente. El caso más llamativo es el del estado de Goiás, el cual ocupa la última y primera posición en estas categorías respectivamente. Por el lado de Argentina, el promedio de movilidad de la legislatura provincial a la intendencia es más bajo oscilando entre 14,3% en Mendoza y 0% en Corrientes, provincia en la cual ningún diputado provincial saltó jamás de la cámara a la intendencia.

Para resumir esta sección digamos que, a pesar de la gran variación intranacional observada, los movimientos de carrera política entre posiciones ubicadas en los niveles subnacional y local de gobierno son más intensos en Brasil que en Argentina. En otros términos, las legislaturas estatales brasileras –pero no sus pares argentinas– permiten escalar posiciones en la jerarquía

de cargos públicos. Ganar una elección legislativa estadual en Brasil, por lo tanto, permite pensar en la posibilidad de avanzar una carrera política. El último tema abordado por este trabajo se refiere a la intensidad de los movimientos entre posiciones ubicadas en los niveles subnacional y federal de gobierno, así como a la variación de estos movimientos entre y dentro de nuestras dos federaciones. Para explorar estos temas, la próxima sección analiza el pasaje de los legisladores estaduais a la Cámara de Diputados.

### *Ambición Subnacional Vertical-Progresiva*

Además de los patrones de movilidad horizontal, las carreras políticas en países federalizados pueden estructurarse en torno a posiciones ubicadas en diferentes niveles de gobierno. Sólo unos pocos cargos electivos están disponibles para los diputados estaduais en la arena nacional: presidencia, diputación y senaduría. Podemos asumir que aquellos legisladores subnacionales interesados en “nacionalizar” sus carreras verán a la Cámara de Diputados, antes que al Senado y obviamente la presidencia, como el primer peldaño en esa dirección. Seguidamente veremos que la intensidad de los movimientos desde el legislativo estadual al nacional es mayor en Brasil. Los diputados provinciales argentinos tampoco construyen una carrera como legisladores nacionales. Sus contrapartes brasileros, en cambio, intentan y consiguen llegar a la Cámara de Diputados en una proporción considerable.

Las Figuras 9 y 10 ilustran la dinámica de estos movimientos. Los datos muestran que en las doce elecciones para diputados nacionales celebradas en Argentina entre 1985 y 2007, apenas 383 legisladores provinciales compitieron por un escaño en el Congreso. Este número representa un promedio de 6,4%. De estos 383 candidatos, 175 (45.7%) consiguieron obtener una banca.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> El número de candidatos asciende a 636 (promedio de 5,3%) y la tasa de éxito electoral disminuye a 40,6% si computamos todos los casos en los cuales un legislador provincial fue candidato a diputado nacional en algún

Podemos ver en la Figura 9 que la tasa de candidatura exhibe una tendencia irregular ascendente que va del 1,3% de los miembros de las legislaturas provinciales en 1983 al 5,3% en 2003. La irregularidad de esta tendencia se explica fundamentalmente por el hecho de que las elecciones legislativas nacionales tienen lugar cada dos años, mientras que en muchos distritos del país las elecciones legislativas provinciales ocurren cada cuatro años. Este calendario electoral desalienta la candidatura de los diputados provinciales que están cumpliendo sus mandatos.<sup>57</sup> Con respecto a la tasa de éxito electoral, basta con subrayar que sólo un promedio de 1,5% de los legisladores provinciales pasan a la Cámara de Diputados en cada elección. Este dato refuerza el argumento expuesto más arriba sobre la centralidad de los líderes partidarios regionales y el escaso valor de las legislaturas provinciales argentinas como generadoras de carreras legislativas de largo plazo. Es posible, como dijimos, que en algunas provincias el liderazgo regional castigue a algunos miembros de la organización enviándolos a la capital. También es posible que algunos políticos subnacionales exitosos con deseos de nacionalizar su influencia tengan la capacidad de forzar su propia nominación al cargo de diputado federal. En cualquier caso, las legislaturas provinciales no parecen catapultar la ambición nacional de sus miembros. Antes bien, estas son un cargo jerárquicamente inferior que políticos menos exitosos y vinculados al aparato partidario son forzados a abandonar con la esperanza de recibir en el futuro la postulación para otro puesto electivo o la nominación a un cargo vinculado a la cartera de empleos que maneja el partido.

### [Figura 9]

---

momento luego (pero no inmediatamente) de abandonar la legislatura. Todos los valores que siguen son computados como la proporción de diputados provinciales postulados para la Cámara de Diputados en una determinada elección (digamos 1995) respecto del número de diputados provinciales elegibles (es decir, aquellos que ingresaron a la legislatura provincial en 1991 y en 1993). Por supuesto, sería mejor utilizar la proporción de candidatos respecto del número de diputados provinciales que ocupaban una banca y no se postularon para la reelección. Esta información, sin embargo, está disponible de manera muy fragmentaria para varias provincias argentinas.

<sup>57</sup> En efecto, la tasa de candidatura promedia 4% en años de elecciones legislativas simultáneas versus 2.5% en años de elecciones no simultáneas.

Los legisladores estatales brasileños, por otro lado, han intentado ascender a la diputación federal de forma más sistemática y han sido más exitosos en el intento. En las seis elecciones que tuvieron lugar entre 1986 y 2006, 667 legisladores estatales buscaron ingresar a la Cámara de Diputados. Esta cifra representa una media de 10,9%.<sup>58</sup> De estos 667 candidatos, 401 (60%) eventualmente lograron una banca. La Figura 10 muestra que las tasas de candidatura y éxito electoral en Brasil evolucionaron en paralelo a través del tiempo. Se observa primero un patrón ascendente en las elecciones que marcaron el inicio de la transición democrática. En 1994 y 1998 el patrón de reclutamiento a la Cámara de Diputados se redujo de forma substancial impulsado por el crecimiento de la tasa de reelección al legislativo provincial, la cual aumentó cerca del 40% en esos años. En las últimas dos elecciones, sin embargo, las tasas de candidatura y elección volvieron a aumentar (aunque no alcanzaron los niveles del período inicial) gracias a la decisión de los legisladores estatales de no postularse para el cargo de intendente (ver Figura 8).

### [Figura 10]

De igual manera a lo que sucede con los dos tipos de ambiciones políticas estudiados más arriba, existe un grado significativo de variación subnacional en la ambición VP. En oposición a lo que sugiere el saber convencional, esta variación es mayor en Brasil que en Argentina. La tasa de candidatura de los legisladores provinciales argentinos a la Cámara de Diputados oscila entre un promedio de 1,7% en Santa Cruz y 9,7% en Santa Fe, con las restantes provincias ubicadas cerca de la media nacional. Los diputados provinciales más exitosos provienen de Corrientes y los menos exitosos de Neuquén. En Brasil, la tasa de candidatura varía entre 2,1% en Amapá y 13,9% en Sao Paulo. Los legisladores más exitosos (considerando los estados en los cuales al menos un legislador estadual se postuló para diputado federal en cada año electoral) son los de

---

<sup>58</sup> Si computamos los candidatos al Congreso como proporción de los diputados estatales que no se postularon a la reelección, el porcentaje asciende a 33,8%.

Alagoas con una tasa promedio del 82% y los menos exitosos son los de Acre promediando 38,6%. Aunque debemos ser cuidadosos a la hora de sacar conclusiones fundadas en información descriptiva, uno de los hallazgos más interesantes respecto de la dinámica de reclutamiento legislativo en Brasil es la presencia de un claro patrón regional. Todos los estados que promedian bajas tasas de candidatura a diputado federal, excepto los estados de Paraná y Río de Janeiro, pertenecen a las regiones Norte y Nordeste del país. Asimismo, todos los estados que promedian altas tasas, salvo los estados de Bahía y Pernambuco, pertenecen a las regiones Sur, Sudeste y Centro. Es decir, las elites legislativas de los estados brasileiros económicamente atrasados tienen una orientación política más localista, mientras que las elites de los estados avanzados tienden a nacionalizar sus carreras políticas. Las excepciones ciertamente parecen confirmar la regla. Por un lado, la política *paranaense* es reconocida como altamente local al tiempo que sus elites políticas rara vez alcanzaron expresión nacional (Ames 2001). Por otro lado, Bahía y Pernambuco se encuentran entre los estados más politizados del país y con mayor ascendencia nacional incluso antes de la adopción de la primera constitución federal en 1891.

## **Conclusión**

Los analistas interesados en Argentina y Brasil disienten en relación a varios aspectos que rigen el funcionamiento de estas federaciones robustas. Pero casi todos ellos reconocen que la construcción de poder político territorial en ambos países tiene fundamentalmente lugar en los estados. Esta característica distintiva de dos naciones con arreglos institucionales y trayectorias políticas similares paradójicamente no ha generado agendas de investigación sobre la estructura subnacional de las ambiciones y carreras políticas. Aunque la información sistemática con la que se cuenta es aun limitada para extraer conclusiones definitivas (lo cual deberá incentivar mayor

dedicación de tiempo, recursos y energía a la búsqueda y elaboración de bases de datos), este análisis subnacional comparado permite esclarecer dos aspectos fundamentales que afectan la lógica de construcción política territorial en regímenes federalizados de gobierno.

En primer lugar, la evidencia empírica discutida revela rasgos importantes de la relación entre instituciones, partidos y políticos. El análisis propuesto demostró primero cómo la combinación del sistema electoral y las reglas partidarias para la nominación de candidatos fortalecen el liderazgo regional de los partidos en Argentina y promueve la autonomía individual de los políticos en Brasil. Esta diferencia, sostuvimos, genera diferentes patrones subnacionales de carrera política: discontinuos y rígidos en el primer caso, continuos y flexibles en el segundo. Vimos entonces que los diputados provinciales argentinos no construyen carreras legislativas prolongadas ni utilizan las legislaturas regionales como un trampolín para acceder a cargos electivos jerárquicamente superiores. La diputación provincial parece constituir, en cambio, un componente adicional de la cartera de recursos (empleos) que la dirigencia partidaria provincial controla para distribuir selectivamente entre políticos de segundo o tercer rango en el partido, alimentar la participación sostenida de militantes leales y ocupar posiciones de poder dentro de la organización. Por su parte, la legislatura estadual en Brasil es un cargo atractivo en sí mismo debido a que proporciona oportunidades institucionalizadas para distribuir bienes particulares (*pork*) a los votantes e influir en el proceso de elaboración de políticas públicas. Asimismo, los movimientos de carrera que se observan entre la diputación estadual y los cargos de intendente, gobernador y diputado federal indican que los políticos brasileros también valoran extensamente las carreras legislativas subnacionales porque éstas son una de las principales plataformas para escalar posiciones políticas en un ambiente más libre de constricciones partidarias.

En segundo término, el presente estudio señaló que un enfoque institucional-organizacional puramente concentrado en dinámicas estatales parece inadecuado para comprender la variación intranacional en los patrones subnacionales de carrera política. El hecho de que los regímenes electorales varían enormemente entre las provincias argentinas pero son idénticos entre sus pares brasileños, permite comparar el potencial efecto de la diferencia y similitud institucional a nivel regional. En este sentido, tanto la evidencia descriptiva como estadística discutida anteriormente sugiere que las instituciones electorales y partidarias provinciales permiten distinguir dinámicas *entre* países pero no necesariamente *dentro* de ellos.

Nuestro estudio abre pues tres importantes líneas de investigación que podrán explorarse en futuros trabajos. Primero, quienes busquen dilucidar los motivos reales que afectan las decisiones de carrera y las chances de éxito electoral de los políticos ambiciosos en regímenes multi-nivel de gobierno deberán especificar con mayor detalle el modelo de elección. Después de todo, la estructura de las carreras políticas es bastante más compleja que la serie de movimientos únicos y discretos discutidos en este estudio. Segundo, es necesario elaborar análisis multivariados para determinar el posible impacto de dos tipos de factores que no han sido considerados en este trabajo: a) factores institucionales (electorales) y organizacionales (partidarios) de nivel nacional, y b) factores extra institucionales tales como la competencia y fragmentación política regional, las máquinas gubernamentales y las propiedades del electorado. Aun cuando se observa una marcada tendencia a la “provincialización” de la política electoral y partidaria en ambos países, las opciones y elecciones de los políticos a nivel subnacional están inmersas en un contexto institucional y partidario de orden nacional. Dado que los partidos compiten por cargos de distinta escala territorial, la institucionalidad (formal e informal) de las reglas electorales y partidarias a nivel nacional puede influir sobre las dinámicas observadas a nivel subnacional (o

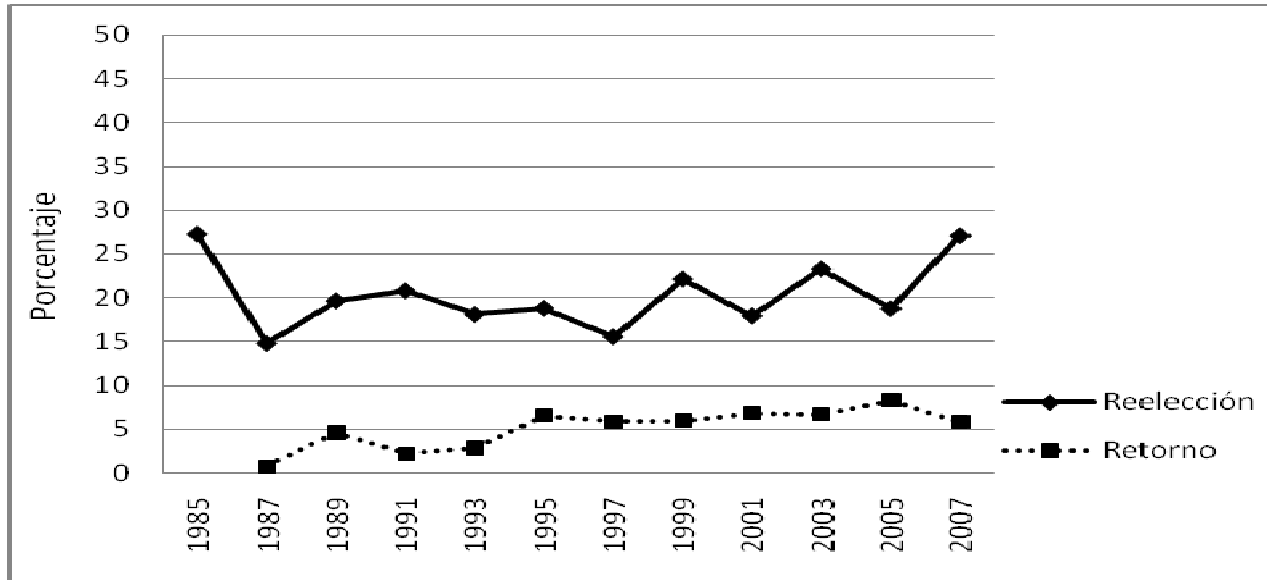
incluso local). Este “anidamiento” (Leiras 2007) entre distintas arenas de competencia política puede facilitar o dificultar la injerencia de factores y actores nacionales en diferentes estados de la federación a través del tiempo. La experiencia exitosa de expansión territorial de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Lula da Silva (2002-presente) sugiere que debemos investigar el rol de la institucionalidad y organización partidaria nacional sobre la estructura subnacional de las carreras políticas. A través de diferentes mecanismos, más fisiológicos en el primer caso y más programáticos en el segundo, ambos gobiernos lograron estabilizar –al menos en el mediano plazo- intercambios partidarios y faccionales con fuerzas políticas eminentemente regionales. En este sentido, los casos de Argentina y Brasil constituyen un laboratorio ideal para investigar bajo qué condiciones la integración institucional-organizacional entre el nivel nacional y subnacional de gobierno incide sobre el armado de estructuras y máquinas políticas. Por último, es importante que futuros estudios basados en técnicas cuantitativas (estadísticas y formales) y/o cualitativas (estudios de uno o pocos casos) sean acompañados por investigaciones biográficas que permitan determinar los puestos burocráticos y partidarios que ocuparon los diputados estatales al finalizar sus mandatos así como establecer si los “pesos pesados” de las legislaturas eligen permanecer en el cargo –y en cuyo caso, por qué lo hacen- o deciden en cambio postularse para otra posición electiva.

**Figura 1: Estructura de las carreras políticas en regímenes federalizados (multi-nivel)**

Federalismo  Ambición	Horizontal	Vertical
Estática	Subnacional: GO / INT / <i>DE</i> / CO  Nacional: PR / DN / SEN	????
Progresiva	Subnacional: Cualquiera → GO <i>DE → GO</i> <i>DE ↔ INT</i>  Nacional: Cualquiera → PR DN → SEN	Subnacional: Cualquiera → PR INT → DN / SEN <i>DE → DN / SEN</i>  Nacional: DN → INT (Samuels 2003)

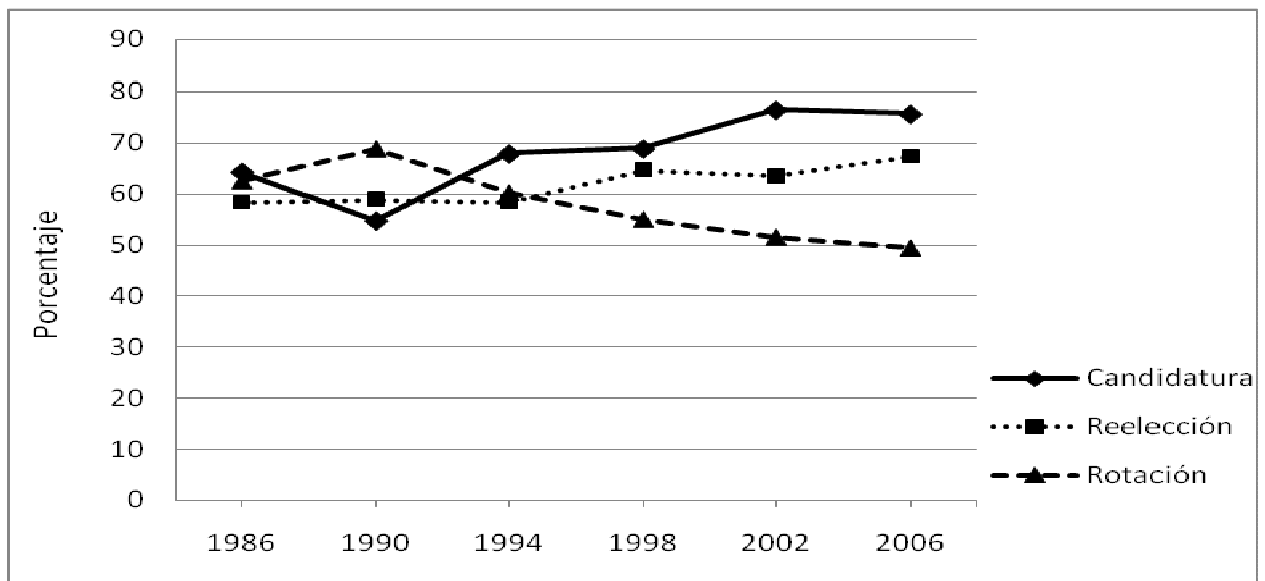
Notas: GO (Gobernador), INT (Intendente), DE (Diputado estadual), CO (Concejal), PR (Presidente), DN (Diputado nacional), SEN (Senador). Los movimientos indicados en letra negra y cursiva son discutidos en el texto.

**Figura 2. Tasas de reelección y retorno. Diputados provinciales argentinos, 1985-2007**



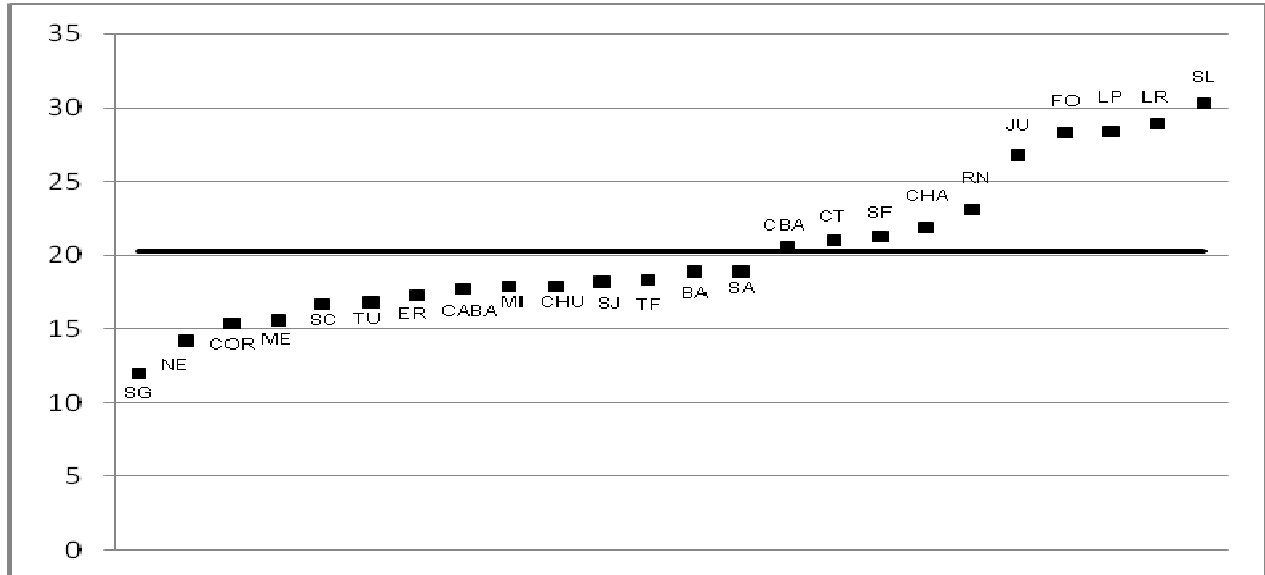
Nota: La tasa de reelección se computa como el número de legisladores reelectos sobre el total de bancas en juego en la provincia  $i$  en el año electoral  $t$ . La tasa de retorno se computa como el número de legisladores provinciales entrantes que habían ocupado con anterioridad una banca en la legislatura sobre el total de bancas en juego menos los legisladores reelectos en la provincia  $i$  en el año electoral  $t$ . Fuente: Elaborado por el autor en base a información suministrada por las legislaturas provinciales (Secretaría de Información Parlamentaria; Protocolo) y fotografías tomadas a las boletas partidarias originales archivadas en la Secretaría de Información Administrativa de la Cámara Nacional Electoral.

**Figura 3. Tasas de candidatura, reelección y recambio. Legisladores estaduais brasileiros, 1986-2007**



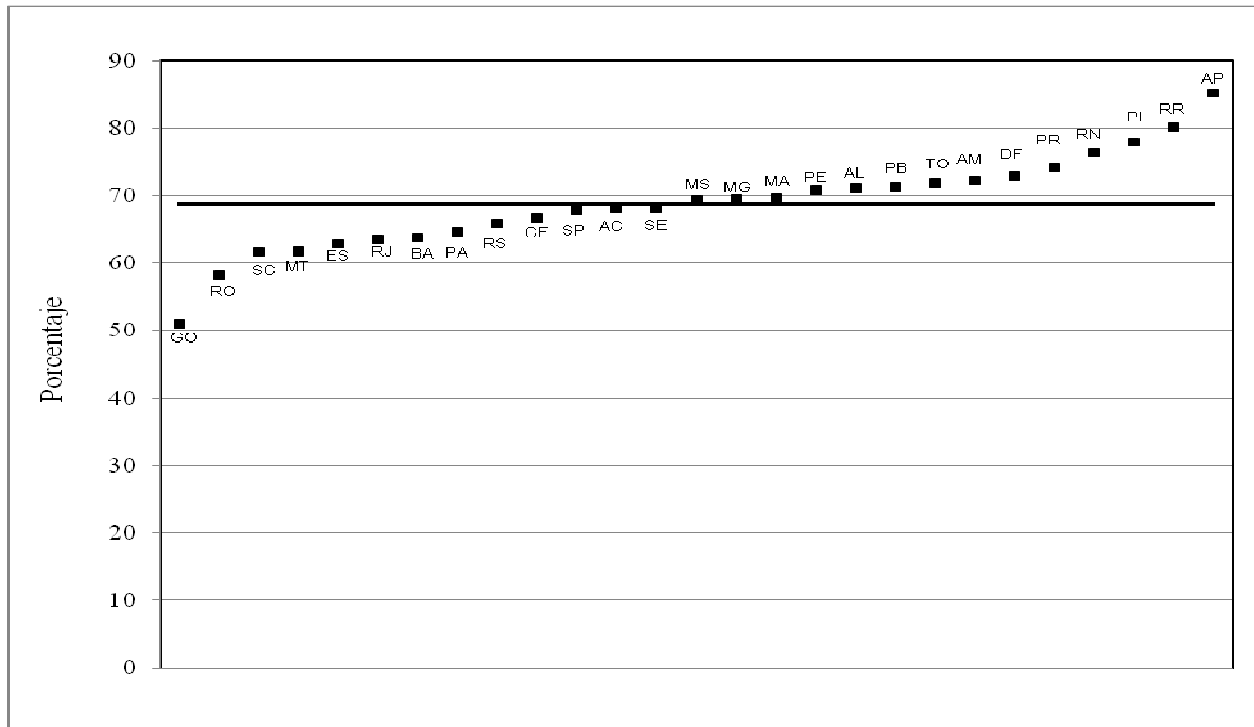
Nota: La tasa de reelección se computa como porcentaje de los candidatos. La tasa de rotación incluye retiros voluntarios y derrotas electorales. Fuente: Elaborado por el autor en base a LEEX, TSE e información suministrada por las legislaturas estaduais (Secretaría de Información Parlamentaria; Protocolo).

**Figura 4. Provincias argentinas: tasas de reelección legislativa y media nacional, 1985-2006**



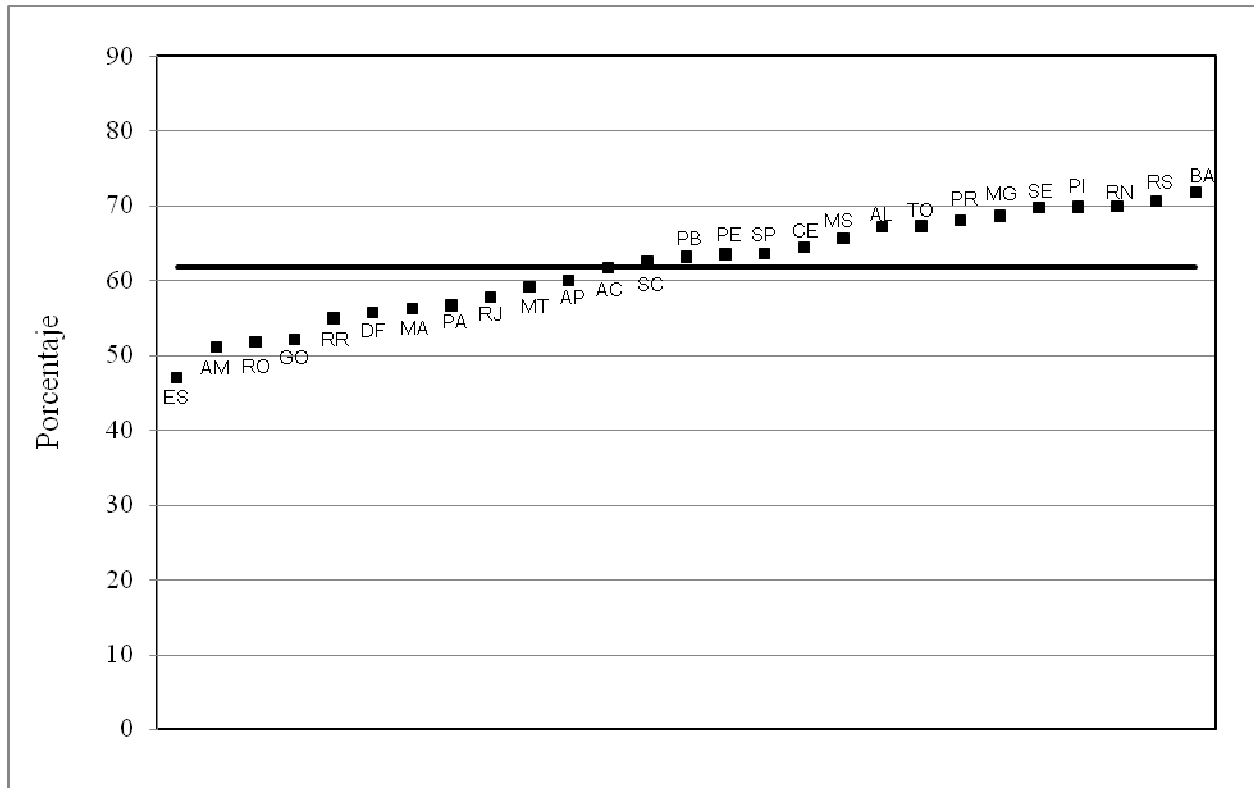
Notas: SG (Santiago del Estero), NE (Neuquén), COR (Corrientes), ME (Mendoza), SC (Santa Cruz), TU (Tucumán), ER (Entre Ríos), CABA (Ciudad de Buenos Aires), MI (misiones), CHU (Chubut), SJ (San Juan), TF (Tierra del Fuego), BA (Buenos Aires), SA (Salta), , CBA (Córdoba), CT (Catamarca), SF (Santa Fe), CHA (Chaco), RN (Río Negro), JU (Jujuy), FO (Formosa), LP (La Pampa), LR (La Rioja), SL (San Luis).

**Figura 5. Estados brasileiros: tasas de candidatura legislativa y media nacional, 1986-2006**



Notas: GO (Goiás), RO (Rôndonia), SC (Santa Catarina), MT (Mato Grosso), ES (Espírito Santo), RJ (Rio de Janeiro), BA (Bahía), PA (Pará), RS (Rio Grande do Sul), CE (Ceará), SP (São Paulo), AC (Acre), SE (Sergipe), MS (Mato Grosso do Sul), MG (Minas Gerais), MA (Maranhão), PE (Pernambuco), AL (Alagoas), PB (Paraíba), TO (Tocantins), AM (Amazonas), DF (Distrito Federal), PR (Paraná), RN (Rio Grande do Norte), PI (Piauí), RR (Roraima), AP (Amapá).

Figura 6. Estados brasileiros: tasas de reelección legislativa y media nacional, 1986-2006

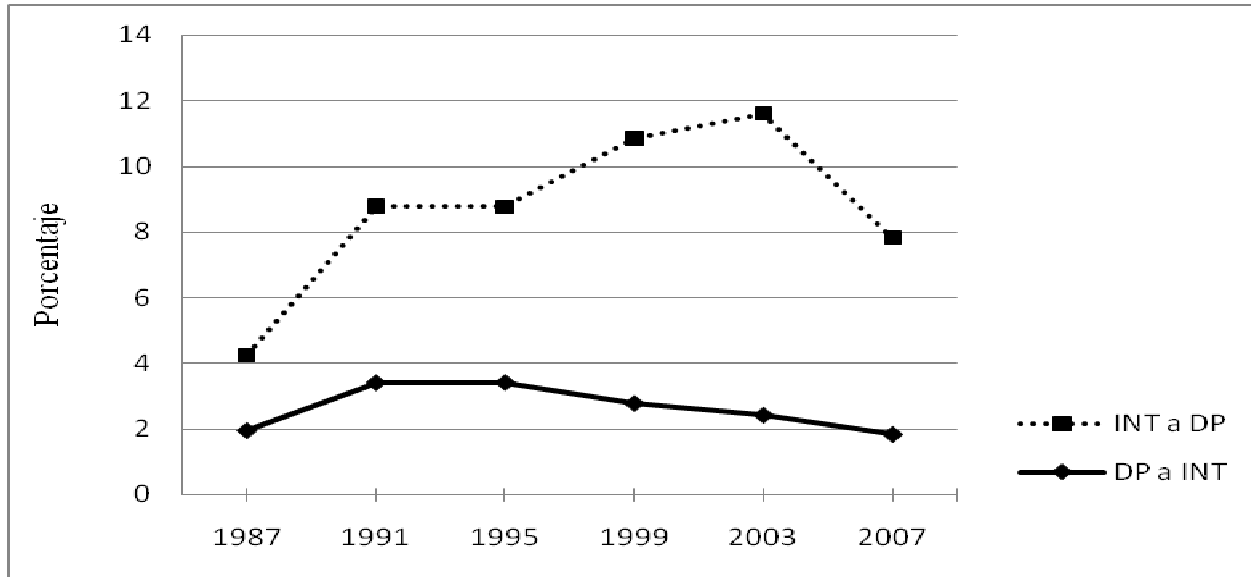


**Cuadro 1. Experiencia política de gobernadores argentinos y brasileros, 1982-2007**

	Argentina		Brasil	
	Inmediatamente antes	Algún momento anterior	Inmediatamente antes	Algún momento anterior
Presidente y Vice-presidente	1,8	0	0	0
Gobernador y Vice-gobernador	nc	15,4	nc	17,2
Intendente	10,1	17,4	22,2	32,2
Senador Nacional	19,2	4,6	3,9	1,1
Diputado Federal	14,6	16,5	6,1	8,6
Diputado Estadual	10,1	16,5	9,4	41,1
Concejal	0	10,1	0	21,1
Burocracia Federal	3,7	11,8	3,9	2,8
Burocracia Estadual	14,7	21,1	3,3	74,4

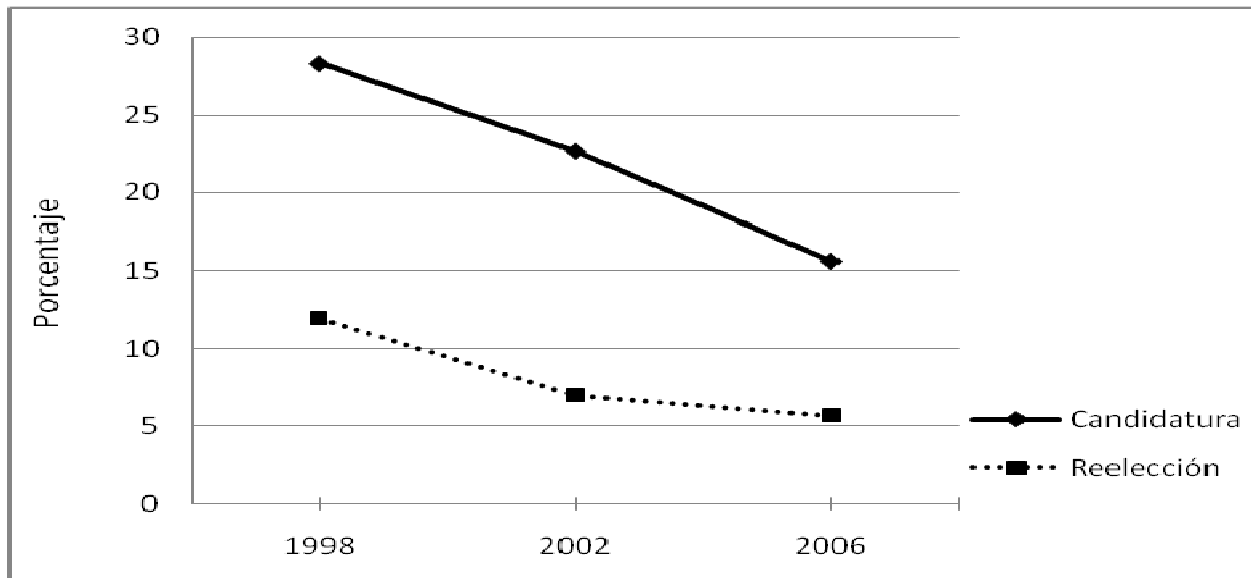
Nota: nc (no corresponde). Fuente: Elaborado por el autor.

**Figura 7. Tasas de éxito electoral en elecciones para intendente y diputado provincial. Legisladores provinciales argentinos, 1987-2007**



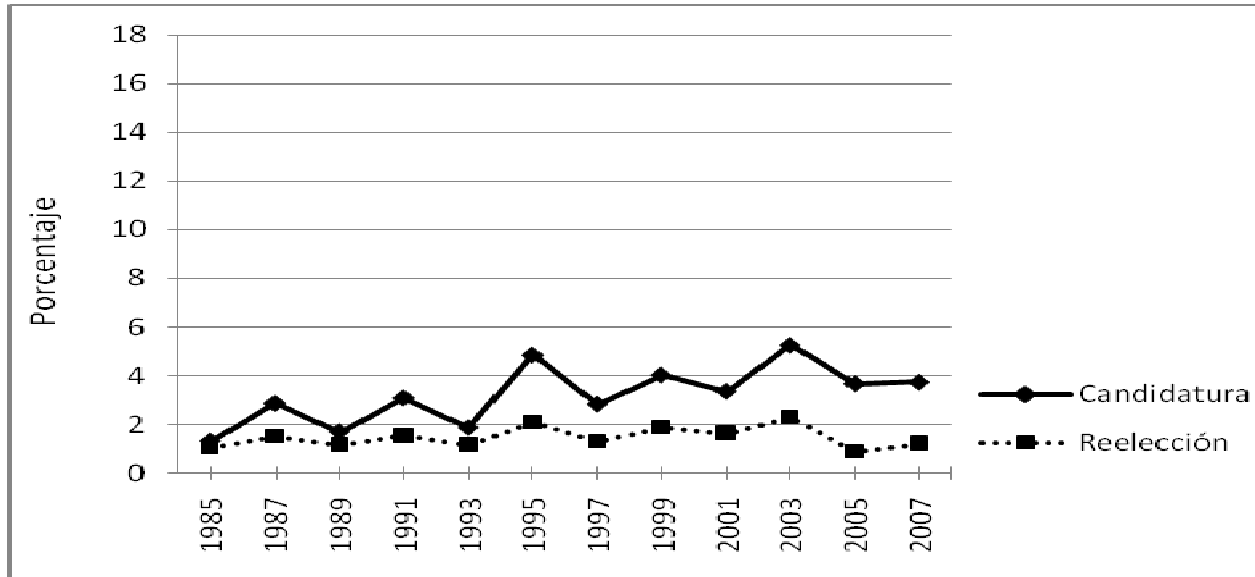
Notas: INT (Intendente), DP (Diputado Provincial). Fuente: Elaborada por el autor.

**Figura 8. Tasas de candidatura y reelección en elecciones a intendente. Legisladores estaduais brasileiros, 1996-2004**



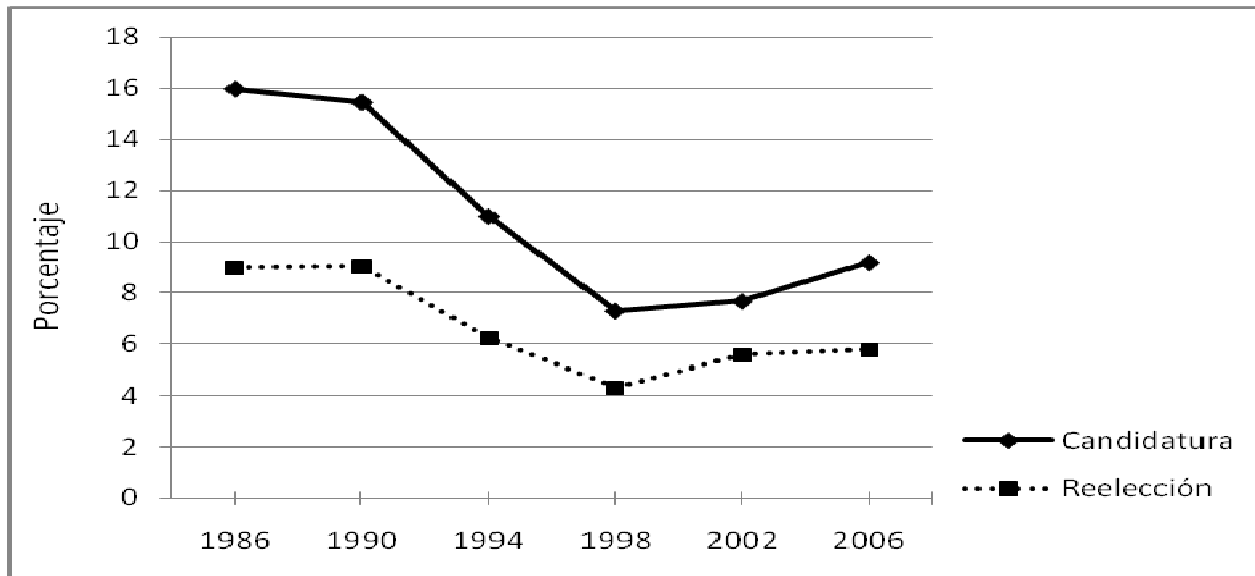
Fuente: LEEX y TSE.

**Figura 9. Tasas de candidatura y reelección en elecciones para la Cámara de Diputados. Legisladores provinciales argentinos, 1985-2007**



Fuente: Elaborada por el autor.

**Figura 10. Tasas de candidatura y reelección en elecciones para la Cámara de Diputados. Legisladores estaduais brasileiros, 1986-2006**



Fuente: LEXX, TSE e información suministrada por legislaturas estaduais.

## Referencias

- ABRUCIO, Fernando Luis (1998): *Os Barões da Federação: O Poder dos Governadores no Brasil Pós-Autoritário*, São Paulo, Editora Hucitec/Universidade de São Paulo.
- ABRUCIO, Fernando Luis, TEIXEIRA, Marco, y MENDES Valeriano (2001): “O papel institucional da Assabléia Legislativa paulista: 1995-1998”, en F. SANTOS (comp.): *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- AMES, Barry (1995a): “Electoral Strategy under Open-list Proportional Representation”, *American Journal of Political Science* 39 (2), pp. 406-33.
- \_\_\_\_\_ (1995b): “Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress”, *The Journal of Politics* 57 (2), pp. 322-343.
- \_\_\_\_\_ (2001): *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- BOTERO, Felipe, y RENNO, Lucio (2007): “Career Choice and Legislative Reelection”, *Brazilian Political Science Review* 1 (1), pp. 102-124.
- BLACK, Gorodn S. (1972): “A Theory of Political Ambition: Carrer Choices and the Role of Structural Incentives”, *The American Political Science Review* 66 (1), pp. 144-159.
- BUQUET, Daniel (2001): “Selección de candidatos y fraccionalización partidaria en Uruguay (1942–1999)”, Trabajo presentado en el XXIII Conferencia de la Latin American Studies Association. Washington, D.C., Septiembre 26-28.
- CALVO, Ernesto, y ESCOLAR Marcelo (2005): *La Nueva Política de Partidos en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- CALVO, Ernesto, y MICOZZI, Juan Pablo (2005): “The Governor’s Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races”, *The Journal of Politics* 67 (4), pp. 1050-1074.
- CAMP, Roderick Ai (1995): *Political Recruitment Across Two Centuries: Mexico, 1884–1991*, Austin, University of Texas Press.
- CANON, David T. (1990): *Actors, Athletes, and Astronauts: Political Amateurs in the United States Congress*, Chicago, University of Chicago Press.
- CAREY, John M. (1996): *Term Limits and Legislative Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DE LUCA, Miguel, JONES, Mark, y TULA María Inés (2002): “Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina”, *Comparative Political Studies* 35, pp. 413-436.

- DE LUCA, Miguel, JONES, Mark, y TULA María Inés (2006): “Machine Politics and Party Primaries: The Use and Consequences of Primaries within a Clientelistic Political System”, Trabajo presentado en la Conferencia “Mobilizing Democracy Group”, American Political Science Association, New York, Enero 20-21.
- DESPOSATO, Scott W. (2001): *Institutional Theories, Social Realities, and Party Politics in Brazil*, Tesis Doctoral, University of California Los Angeles.
- \_\_\_\_\_ (2006): “Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil’s Chamber of Deputies”, *American Journal of Political Science* 50 (1), pp. 62-80.
- FIGUEREIDO, Argelina, y LIMONGI, Fernando (1999): *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, São Paulo, FGV.
- FRANCIS, Wayne, y KENNY, Lawrence (1996): “Position Shifting in Pursuit of Higher Office”, *American Journal of Political Science* 40 (3), pp. 768–786.
- GIBSON, Edward, y SUAREZ-CAO, Julieta (2006): *Competition and Power in Federalized Party Systems*, Documento de Trabajo # 1, Northwestern University.
- GUZMAN, Carlos, y OLIVERA Ermicio Sena de (2001): “Brasil”, en ALCANTARA, M, y FREIDENBERG, F., (comps.) *Partidos políticos de América Latina: Cono Sur*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- HAGOPIAN, Frances (1996): *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, Cambridge y New York, Cambridge University Press.
- JONES, Mark (1997): “Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections”, *The Journal of Politics* 59 (2), pp. 538-549.
- \_\_\_\_\_ (2001): “Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget”, en HAGGARD, S., y MCCUBBINS, M. (comps.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2008): “The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina”, en SIAVELIS, P. y MORGENSTERN, S. (comps.), *op. cit.*
- JONES, Mark, y MAINWARING, Scott (2003): “The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas”, *Party Politics* 9 (2), pp. 139-166.

- JONES, Mark, y HWANG, Wonjae (2005): “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress”, *American Journal of Political Science* 49 (2), pp. 267-282.
- JONES, Mark, SAIEGH, Sebastian, SPILLER, Pablo, y TOMMASI, Mariano (2002): “Amateur-Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, *American Journal of Political Science* 46 (3), pp. 656-69.
- KIKUCHI, Hirokasu, y LODOLA, Germán (2008): Political Careerism and Legislative Behavior: The Case of the Argentine Senate. Trabajo presentado en el Congreso anual de la American Political Science Association, Boston, MA, Agosto 28-31.
- LEIRAS, Marcelo (2007): *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático en la Argentina, 1995-2003*. Prometeo, Buenos Aires.
- LEONI, Eduardo, PEREIRA, Carlos, y RENNO, Lucio (2003): “Political survival strategies: Political career decisions in the Brazilian Chamber of Deputies”, *Journal of Latin American Studies* 36 (1), pp. 109-130.
- LANGSTON, Joy (2008): “Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay”, en SIAVELIS, P., y MORGENSTERN, S. (comps.), *op. cit.*
- LANGSTON, Joy, y DIAZ-CAYEROS, Alberto (2005): “False Federalism? Mexican Governors Under Hegemony, 1960-1995”, Mimeo, Stanford University.
- LEVITSKY, Steve (2003): *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, New York, Cambridge University Press.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de (1983): *Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional, 1945-1964*, Graal, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_(1997): *O Sistema Partidário Brasileiro. Diversidades e tendências, 1982-1994*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- MAINWARING, Scott (1999): *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- MARTZ, John (1999): “Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia”, *Political Science Quarterly* 114 (4), pp. 639–660.

- MONGESTERN, Scott (2004): *Patterns of Legislative Politics: Roll Call Voting in the United States and Latin America's Southern Cone*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MENGUELLO, RACHEL (1989): *PT: A Formação de um Partido*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- NAVIA, Francisco (2008): "Legislative Candidate Selection in Chile", en SIAVELIS, P., y MORGENSTERN, S. (comps.), *op. cit.*
- NICOLAU, Jairo (1996): *Multipartismo e democracia. Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- NOVAES, Carlos (1994): "Dinâmica institucional da representação", *Novos Estudos CEBRAP* 38, pp. 99-147.
- PEREIRA, André (2001). "Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989", en SANTOS, F. (comp.), *op. cit.*
- PEREIRA, Carlos, y RENNO, Lucio (2003): "Successful re-election strategies in Brazil: The electoral impact of distinct institutional incentives", *Electoral Studies* 22 (3), pp. 425-48.
- PETERSEM DOMINGES, Mauro (2001): "Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998", en SANTOS, F. (comp.), *op. cit.*
- POWER, Timothy, y MOCHEL, Marília (2008): "Presidents, Ministers, and Governors in Brazil", en SIAVELIS, P., y MORGENSTERN, S. (comps.), *op. cit.*
- ROHDE, David W. (1979): "Risk-Bearing and Progressive Ambition: The Case of the Members of the United States House of Representatives", *American Journal of Political Science* 23, pp. 126-50.
- SAMUELS, David J. (1999): "Incentives to Cultivate a Party Vote in Candidate-Centric Electoral Systems. Evidence from Brazil", *Comparative Political Studies* 32 (4): 487-518.
- \_\_\_\_\_ (2000): "The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Election in Brazil", *The Journal of Politics* 62 (1), pp. 240-253.
- \_\_\_\_\_ (2001a): "Money, Elections and Democracy in Brazil", *Latin American Politics and Society* 43 (2), pp. 27-48.
- \_\_\_\_\_ (2001b): "Does Money Matter? Campaign Finance in Newly Democratic Countries: Theory and Evidence from Brazil", *Comparative Politics* 34 (3), pp. 23-42.
- \_\_\_\_\_ (2002): "Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Success of the Personal Vote in Brazil", *The Journal of Politics* 64 (3), pp. 845-863.

- \_\_\_\_\_ (2003): *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2008): “Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil”, en SIAVELIS, P., y MORGENSTERN, S. (comps.), *op. cit.*
- SANTOS, Fabiano, y PEGURIER, Fabiano (2004): “Political Careers in Brazil: Long-Term Trends and Cross-Sectional Variation”, Trabajo preparado para el seminario “Political Careers in Multi-Level Systems”, Bavaria, Julio 1-4.
- SCHLESINGER, Joseph A. (1966): *Ambition and Politics*, Chicago, Rand McNally.
- \_\_\_\_\_ (1991): *Political Parties and the Winning of Office*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- SCHMITT, Rogério (1999): “Migração Partidária e Reeleição na Câmara dos Deputados”, *Novos Estudos CEBRAP* 54.
- SCHNEIDER, Aaron (2001): *Federalism against Markets: Local Struggles for Power and National Fiscal Adjustment in Brazil*. Tesis Doctoral, University of California, Berkeley.
- SHUGART, Matthew S., y CAREY, John M. (1992): *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SIAVELIS, Peter, y MORGENSTERN, Scott (2008): “Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis”, en SIAVELIS, P., y MORGENSTERN, S. (comps.) *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- SMITH, Peter (1979): *Labyrinths of Power: Political Recruitment in 20th-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press.
- STEPAN, Alfred (2004): “Toward a new comparative politics of federalism, multinationalism, and democracy”, en GIBSON, E. (comp.), *Federalism: Latin America in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.