

# ¿Pocos legisladores buenos hacen más que muchos malos?

## El rol de la calidad de los legisladores en el proceso decisorio del Congreso

\*José J. Bercoff y Jorge P. Nougués

Una pregunta relevante en el área de Economía Política es si la toma de decisiones en el Poder Legislativo es sólo un fenómeno cuantitativo, dado que en las votaciones se impone la voluntad de la mayoría, o también intervienen factores cualitativos tales como la experiencia y las posiciones de liderazgo de cada uno de sus miembros.

Un posible enfoque para tratar esta cuestión, consiste en centrar el análisis en la toma de decisiones referida a *Política Distributiva (Distributive Politics)*, es decir aquellos programas, proyectos o subsidios que concentran sus beneficios siguiendo criterios geográficos mientras que distribuyen los costos entre todos los contribuyentes (1).

La particularidad de este enfoque es que cada legislador procura aprobar la mayor cantidad de proyectos que beneficien directamente a su distrito a fin de maximizar su probabilidad de reelección. Por esta razón, uno puede asumir que el representante que logra más para su jurisdicción posee una mayor calidad relativa (2).

¿Cuáles son los determinantes de la asignación de este tipo de proyectos en un país determinado? ¿Por qué un dique se construye en una provincia y no en otra? ¿Qué variables subyacen en la toma de decisión respecto de la construcción de una autopista? ¿Cómo explicar la existencia de programas de incentivos fiscales sobre determinada región?

Los primeros modelos que intentaron representar la interacción legislativa se enfocaron en la dimensión cuantitativa del problema. En sendos trabajos seminales, Tullock y Buchanan (1962) y Riker (1962) derivaron el resultado que se conoce como *Coalición Mínima Ganadora (Minimum Winning Coalition, MWC)* a partir del siguiente argumento: si un legislador busca maximizar los beneficios netos para su distrito, no puede aprobar en forma individual un proyecto localizado geográficamente, pues sería rechazado por todos los miembros de las restantes jurisdicciones. De esta manera se ve obligado a negociar buscando el apoyo de sus pares para su proyecto, comprometiendo a cambio su voto para la aprobación de proyectos que benefician directamente a otros distritos. No obstante, cuanto más numerosa sea la coalición, mayor cantidad de distritos percibirán beneficios netos positivos, lo que necesariamente será a expensas de algunos o todos los distritos que ya forman parte de la coalición. Por lo tanto, los legisladores tienen incentivos para excluir miembros –y sus proyectos–, al punto tal en que la coalición tenga el tamaño mínimo que asegure el triunfo.

El resultado de *MWC* fue refutado, entre otros, por Weingast (1979), quien plantea un modelo donde postula que en realidad los miembros de una Legislatura buscan la unanimidad, evitando excluir a las minorías de los beneficios de las políticas distributivas. Este enfoque surge como consecuencia de que no se observa en la realidad el resultado esperado por la hipótesis de la *MWC*, esto es que la mitad más uno de legisladores se llevan todos los proyectos localizados geográficamente para sus respectivos distritos, en tanto que la mitad menos uno restante no logra aprobar nada.

La idea es que el juego de la *MWC* implica asumir el riesgo de quedar afuera de la coalición, y por lo tanto sin posibilidad de mostrar beneficios directos para el electorado que lo votó. Por ello los legisladores prefieren el juego seguro del *Universalismo*, donde todos obtienen beneficios para sus distritos y maximizan así su probabilidad de reelección.

Para lograr el resultado del *Universalismo*, la Cámara debe lograr alinear las creencias de los legisladores en el sentido de que ése es el resultado que va a prevalecer y que una *MWC* no tendrá posibilidad de conformarse. Para ello, debe establecerse un sistema de reglas y procedimientos, escritos

y no escritos, que castiguen al legislador o grupo de legisladores que intente salir de este esquema, independientemente del partido al que pertenezcan. Según Weingast (1979), al menos en el Congreso de EE.UU., estas normas se cumplen y aseguran el resultado del *Universalismo*.

Es decir que el *Universalismo* implica que todos los distritos obtienen una parte de los proyectos localizados geográficamente, porque el Congreso ha desarrollado mecanismos que impiden que algunos legisladores puedan formar una *MWC* que deje a algunos distritos sin recibir nada. No obstante, la pregunta que surge en este contexto, es cuáles son los determinantes de la distribución de recursos, es decir por qué algunos distritos reciben más que otros. ¿La asignación se establece sólo en base a criterios estrictamente económicos, o algunos legisladores “pesan” más que otros en la toma de decisiones?.

En este sentido la literatura en Economía Política identifica a la *Sobre-representación* de un distrito en el Congreso como característica clave para explicar la distribución de fondos federales entre jurisdicciones subnacionales transformándose en referencia ineludible en estudios teóricos y empíricos a partir de fines de la década del '70. El argumento general es simple: dado que cada distrito subnacional tiene el mismo número de senadores, cada voto del senador tiene el mismo valor para cualquier coalición mientras que una jurisdicción pequeña requiere, en términos absolutos, menos fondos para llevar adelante proyectos que cubran el mismo porcentaje de su población que los distritos grandes. En otras palabras, para un líder de una coalición resulta más conveniente sumar una jurisdicción chica como beneficiaria de un programa específico que un estado grande. Este efecto de *Sobre-representación* también puede caracterizar, si bien en menor medida, a la Cámara Baja debido a que en muchos países se asigna a los distritos un número mínimo de diputados independientemente de su población.

No obstante, estudios posteriores pusieron el énfasis en variables cualitativas, reconociendo el hecho que el proceso político que implica la aprobación de una ley no se reduce a una simple votación en el recinto. En la práctica legislativa, para que un proyecto llegue a ser votado por la Cámara, debe pasar por un proceso que incluye la aprobación por varias comisiones, las cuales son integradas por una porción muy reducida de legisladores. Por lo tanto, no sólo es una cuestión de número sino también de la participación o la influencia que tenga un legislador determinado en las comisiones relevantes y en el funcionamiento del Congreso. Es decir, que más allá de la cantidad, existe un componente de calidad de los representantes que influye en la aprobación de proyectos localizados geográficamente.

Las características que la literatura señala como determinantes para diferenciar las calidades de los representantes de los distritos, son la pertenencia a ciertas comisiones legislativas, la responsabilidad de los cargos ejecutivos del Congreso y la antigüedad en la banca legislativa (*seniority*).

Tenemos entonces que por un lado ciertos trabajos destacan la influencia del componente cantidad en la toma de decisiones legislativas, a través lo que se conoce como *Sobre-representación*, en tanto que en otros estudios se enfatiza la incidencia de distintos componentes de calidad legislativa. A partir de estos antecedentes, Bercoff, Meloni y Nougués (2012) han planteado un enfoque más global, considerando un modelo donde diseñan la toma de decisiones legislativa como un torneo en el cual el resultado depende tanto de variables cuantitativas como cualitativas.

El planteo general es que el proceso legislativo puede modelarse como un torneo a la Lazard (3), donde los legisladores compiten por los recursos federales, pero dando por supuesto que existe un “monto básico” para cada distrito. Es decir que el “pozo” en juego está dado por los recursos disponibles, luego de descontar la asignación básica que predice el *Universalismo*.

Si el torneo fuera exactamente igual al que plantea Lazard, es decir sólo dos legisladores compitiendo entre sí, se llevaría el premio (los recursos marginales) aquél de más *calidad*. Pero dado que en realidad compiten más de dos legisladores, se introduce un efecto cuantitativo dado por la *Sobre-representación*. Ante lo cual el torneo admite dos equilibrios posibles. Uno en donde triunfa el efecto cualitativo (los legisladores de mayor *calidad*) y otro en donde prevalece el efecto cuantitativo (los legisladores de los distritos *sobre-representados*).

En este punto, alguien podría formular la pregunta ¿Quién gana al final, la cantidad o la calidad? ¿Existe alguna evidencia empírica que corrobore alguno de los dos equilibrios posibles? En un trabajo que considera el caso del Congreso Argentino en el período 1984-2004, se plantea un modelo donde se busca determinar la relación entre la variable transferencias federales per cápita y la variable *Sobre-representación* (considerando Cámara de Diputados y Cámara de Senadores por separado), definida como cantidad de representantes per cápita. A su vez, se considera una variable alternativa, *Sobre-representación Ajustada por Calidad*, donde la variable anterior es ajustada por un índice de calidad que se asigna a cada legislador de acuerdo a características de liderazgo y *seniority*. La hipótesis a testear

es que si la cantidad prevalece, la primera de las variables mencionadas debería resultar significativa en los tests correspondientes, en tanto que si la calidad es lo que predomina, debería observarse mayor grado de significación en la segunda variable.

Se realizaron estimaciones utilizando el método para datos en panel de Arellano-Bond, y los resultados más destacables se presentan en el siguiente cuadro:

### Resultado de Estimaciones. Método Arellano - Bond Argentina. 1984-2004

	Transf Per Cápita (Lag1)	Densidad	PBG Per Cápita	Sobrerrep Dip	Sobrerrep Sen	Sobrer p Ajustad a Por Calidad Dip	Sobrer p Ajustad a Por Calidad Sen	Const
<b>Regr. 1</b>	0,4398 (*)	-1,1633	0,0012	0,2029 (*)	0,0148			1,7709
<b>z-value</b>	3,78	-1,38	0,01	2,68	0,6			1,57
<b>Regr.2</b>	0,4136 (*)	-1,1842	0,0604			0,0843 (***)	0,0457 (*)	1,8946 (*) (***)
<b>z-value</b>	3,33	-1,19	0,64			1,81	4,33	1,69

Significativo al 1%

(\*\*) Significativo al 5%

(\*\*\*) Significativo al 10%

Fuente: Bercoff, Meloni, Nougés y Pero (2011)

Se observan, en primer lugar, resultados muy disímiles entre las variables de Diputados y Senadores. En el primer caso, la variable *Sobre-representación* es significativa al 1%, pero al ajustar por calidad, el grado de significación cae al 10%. Por su parte, en el caso de la Cámara Alta, la *Sobre-representación* no es significativa, pero al ajustar por calidad resulta significativa al 1%. Lo que revelan estos resultados es que la calidad legislativa es muy importante en la Cámara Alta, a tal punto, que la *Sobre-representación* por sí sola no tiene poder explicativo. En cambio, en la Cámara Baja, el impacto de la calidad se diluye, siendo más relevante el peso del efecto cuantitativo. Este resultado se da aún cuando la *Sobre-representación* es más fuerte en el Senado.

¿Por qué en la Cámara de Diputados prevalece el efecto cantidad (*Sobre-representación*) mientras que en el Senado se da el resultado inverso? Para responder a esta pregunta, debe analizarse la conformación de cada Cámara: Diputados cuenta con 256 miembros que tienen mandato por cuatro años, mientras que el Senado tiene 72 miembros (hasta el 2001 fueron 48) y su duración es de seis años (hasta el 2001 fue de nueve años). Esto podría indicar a priori que en un Cuerpo más chico, y con mayor *seniority* de sus integrantes, la calidad tiende a tener un mayor peso relativo. No obstante, una respuesta más rigurosa requiere de futuras investigaciones.

En cualquier caso, la evidencia empírica presentada apoya la hipótesis de que la calidad, en el margen, importa, y puede en algunos casos revertir el efecto *Sobre-representación*.

(\*) Profesor e Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas (INVECO) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.

## Referencias Bibliográficas

- Bercoff, José; Meloni, Osvaldo; Nougués, Jorge (2012). "A stylized model of overrepresentation and quality in the Congress". *Economics Letters* 115: 508-510.
- Bercoff, José; Meloni, Osvaldo; Nougués, Jorge y Pero, Pablo (2011). "Federal transfers and Legislative Quality: Evidence From Argentina", mimeo.
- Buchanan, James y Tullock, Gordon (1962). "The Calculus of Consent". University of Michigan Press.
- Knight, Brian (2004). "Legislative Representation, Bargaining power, and the Distribution of Federal Funds: evidence from the U.S. Senate." NBER Working Paper No. 10385.
- Lazear, Edward. (1995). "Personnel Economics." Massachusetts: MIT Press.
- Levitt, Steven y Poterba, James (1994). "Congressional Distributive Politics and state Economic Performance." NBER Working Paper No. 4721.
- Mayhew, David R. (1974). "Congress. The Electoral Connection." Yale University Press.
- Porto, Alberto y Sanguinetti, Pablo (2001). "Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina." *Economics and Politics* 13(3): 237-256.
- Riker, William (1962). "The Theory of Political Coalitions". New haven: Yale University Press.
- Weingast, Barry (1979). "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms." *American Journal of Political Science* 23 (2): 245-262.

(1) Este tipo de políticas se contraponen a las que caben en la clasificación de bienes públicos, los cuales deben ser provistos a todos los ciudadanos o a ninguno, es decir que no existe la posibilidad de exclusión.

(2) En diversas áreas de la economía tales como organización industrial o economía laboral, se encuentran modelos donde se considera la calidad de los recursos humanos como una variable relevante.

(3) Lazear (1995) utiliza herramientas de Teoría de los Juegos para plantear un torneo donde los jugadores compiten entre sí por un premio, con la particularidad de que el ganador se lleva todo. Por ej. dos ejecutivos de una empresa que compiten por un cargo de rango superior.

*(\*) Profesores e Investigadores en el Instituto de Investigaciones Económicas (INVECO) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.*