

GOBERNADORES EN POLÍTICA NACIONAL. UNA REVISIÓN TEÓRICA

Carolina TCHINTIAN
CONICET, Consejo de Investigaciones
Científicas y Técnicas
Programa de Estudios Electorales y
Legislativos – UTDT
Universidad de Buenos Aires
✉ caro_tchintian@yahoo.com.ar

Recibido: Febrero de 2009
Aprobado: Noviembre de 2009

Resumen: Este trabajo argumenta la necesidad de un enfoque alternativo para el estudio de los gobernadores en la política nacional argentina a partir de la observación del rol asignado a estos actores subnacionales en la literatura existente. La intención principal de este trabajo es plantear una serie de reflexiones para luego introducir una nueva mirada sobre el tema. Para ello, se revisan los principales argumentos desarrollados por los diferentes autores que analizan la influencia de los gobernadores sobre la variable disciplina partidaria en el Congreso Nacional, como la vía de influencia más explorada por la literatura. Si bien estos estudios presentan un abordaje específico, constituyen un buen punto de partida para abordar la influencia de los gobernadores en la política nacional como una temática más amplia y con entidad propia. La línea de investigación alternativa planteada a partir del presente artículo dirá que los gobernadores en la Argentina pueden ser reconocidos como actores de veto para la política nacional, y que este poder de veto deriva en parte de la existencia de intereses específicos de los gobernadores y de las decisiones tomadas a nivel nacional que afectan a las provincias.

Palabras clave: Gobernadores. Disciplina. Actores de veto. Congreso. Presidente. Argentina

Abstract: Based on the review of the literature on governors' influence in Argentina's national politics, this paper argues the need for an alternative approach to studying the role of the governors in national politics. The main objective of this work is to present a series of reflections on the existing approaches to introduce a new perspective on the subject. To this end, we examine the main arguments put forward by different authors that study the influence of governors on party discipline in the National Congress, as they analyze the influence of governors on national policy. Despite its limits, this approach provides a good starting point to address the influence of governors in national politics as a broader issue. The alternative line of research outlined in this article understands that governors in Argentina can be recognized as veto players in national politics. This veto power derives from governor's specific interests and from decisions of the national government that affect the provinces.

Key-words: Governors. Party discipline. Congress. President.

Introducción

El poder de los gobernadores trasciende los límites de sus provincias. Dado que las políticas públicas impulsadas por los poderes de gobierno nacionales pueden afectar, directa o indirectamente, los intereses de las provincias, los gobernadores encuentran grandes incentivos para participar de las decisiones a través de diferentes medios.

Si bien no existen instancias formales a través de las cuales los gobernadores puedan condicionar la agenda legislativa del presidente, los ejecutivos provinciales constituyen actores relevantes para analizar y explicar las políticas públicas resultantes. En este sentido, los gobernadores pueden ser reconocidos como actores de veto para la política nacional, entendiéndose por esto, actores cuyo acuerdo es necesario para modificar el *statu quo* (Tsebelis 2002:19). En virtud de este poder, los gobernadores son tenidos en cuenta en la esfera nacional a la hora de la toma de decisiones.

En este marco, el objetivo del artículo es revisar de qué manera la literatura ha tratado el poder de los gobernadores más allá del límite de sus propias provincias, es decir, en su relación con los poderes nacionales de gobierno.

Para ello, se parte de la revisión y análisis de los autores que han estudiado el rol de los gobernadores en la producción de disciplina partidaria en el Congreso como un modo de incidir en las decisiones nacionales. Los autores que estudian esta variable problematizan la capacidad de los gobernadores de incidir en la agenda legislativa del presidente; de ahí su importancia para este análisis.

Para parte de la literatura sobre disciplina partidaria, los gobernadores constituyen una pieza clave para explicar el voto de los legisladores en el Congreso Nacional y para comprender el curso que finalmente toman las políticas iniciadas por el Poder Ejecutivo. Se sugiere que los legisladores nacionales se ven condicionados a la hora de votar determinadas medidas, no sólo por el partido político con el que accedieron a la banca, sino también por las diferentes facciones determinadas por clivajes regionales dirigidos por los gobernadores, quienes en general son los jefes partidarios en sus distritos. Esta situación adquiere relevancia en la medida que repercute sobre una de las variables más importante que explican el comportamiento del Congreso y su relación con el Poder Ejecutivo Nacional; la unidad partidaria.

Estos estudios centran su análisis en las legislaturas, dado que su interés se centra estrictamente en comprender los determinantes del voto de los legisladores ante diferentes medidas y por lo tanto, la manera en la que el presidente puede implementar su agenda legislativa. Si bien presentan un abordaje muy específico, constituyen un buen punto de partida para comenzar a abordar la cuestión de la influencia de los gobernadores en la política nacional como un tema más amplio y con entidad propia, asumiendo que la vía Congreso es para los gobernadores un medio para algo más y no un fin en sí mismo. Así, la revisión del estado del arte en el tema es motivada principalmente por la necesidad de plantear una nueva línea de investigación que coloque a los gobernadores en el centro del análisis, ofreciendo una mirada renovada sobre estos actores como variables relevantes para la gobernabilidad y las políticas públicas resultantes en la arena nacional.

El presente artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se revisa la literatura sobre disciplina partidaria con la finalidad de partir de una base conceptual conocida. En este sentido, resulta interesante repasar los principales debates en torno a los argumentos introducidos acerca del rol de los gobernadores en la construcción de disciplina, los métodos utilizados para captar su influencia en el voto de los legisladores y en la agenda legislativa del presidente, y los principales resultados empíricos a los que arriban estos trabajos.

En segundo lugar, luego de la presentación de los principales argumentos desarrollados por la literatura revisada, se plantean una serie de cuestiones que deberían ser repensadas a la luz de una nueva mirada sobre los gobernadores como actores con intereses y estrategias propias, y con capacidad para incidir en decisiones de alcance nacional. Allí, se plantean los conceptos básicos a partir de los cuales es preciso comenzar a construir una nueva línea de investigación sobre los gobernadores como actores de veto para la política nacional.

Por último, a modo de reflexiones finales, se ofrece una síntesis de las cuestiones más importantes revisadas a lo largo de todo el artículo y la importancia de este nuevo enfoque para los estudios sobre el funcionamiento de los presidencialismos latinoamericanos, en particular, el argentino.

Disciplina partidaria y sus principales determinantes

El primer abordaje del estudio de los gobernadores y su influencia en política nacional surge de la literatura sobre disciplina partidaria. La unidad de los partidos políticos en el voto es función de dos factores: la cohesión y la disciplina. Mientras que la cohesión lleva a un grupo de legisladores a votar de manera unificada como resultado de objetivos compartidos y creencias comunes; la disciplina conduce a votar de manera unida gracias a la influencia de los líderes partidarios. Cuando no existe el primero de los factores, el voto unificado requiere de líderes fuertes capaces de imponer disciplina entre los legisladores de su partido (Ozbudun, citado en Morgenstern 2004: 85).

En un contexto institucional caracterizado por ejecutivos que gozan de poderes legislativos,¹ es claro que los presidentes cuentan con su propia agenda legislativa. Sin embargo, es más complejo entender de qué manera pueden llevarla a cabo o cuál es el costo que deben pagar para hacerlo, teniendo en cuenta que debe lidiar con legisladores que pueden estar respondiendo a intereses heterogéneos. La disciplina partidaria determina los costos de gobernar. Si los partidos no son disciplinados, el presidente tiene el apoyo nominal pero no el poder de traducir este apoyo en sus políticas (Shugart y Mainwaring, citado en Figuereido y Limongi 2000: 153).

Los estudios acerca de cómo votan los legisladores en el Congreso en relación con la voluntad del presidente –para el caso del partido oficialista– o con la línea partidaria nacional en general se proponen comprender dos cuestiones puntuales. En primer lugar, cuáles son las variables que determinan sistemas más o menos disciplinados (los determinantes de la disciplina). En segundo lugar, si los partidos y sistemas de partidos estudiados son o no disciplinados (los resultados de las investigaciones empíricas).

1. Refiere a la relación entre el ejercicio de poder del presidente y el statu quo legislativo. Los poderes que permiten al presidente establecer –o tratar de establecer– un nuevo statu quo pueden denominarse proactivos (por ejemplo el poder de decreto). Aquellos que sólo permiten al presidente defender el statu quo contra tentativas de la mayoría legislativa por cambiarlo pueden ser catalogados como reactivos (por ejemplo el poder de veto) (Mainwaring y Shugart 2002:50).

El primer aspecto explorado por los autores interesados en la disciplina partidaria es el que introduce a los gobernadores como actores relevantes en el escenario nacional e intentan demostrar empíricamente si tal influencia existe o no. Si bien el interés principal de estos autores consiste en comprender de qué manera la variable disciplina condiciona la implementación de la agenda legislativa del presidente, en este apartado se tratará de identificar el rol asignado a los gobernadores como variables que pueden incidir en el proceso legislativo nacional y la medida en que estos estudios pueden demostrar esta influencia.

LOS DETERMINANTES DE LA DISCIPLINA

A grandes rasgos, es posible identificar dentro de la literatura que trabaja este tema, dos grupos de autores que se diferencian según lo que consideran las fuentes fundamentales de generación de disciplina: por un lado, los autores que señalan las consecuencias derivadas de los sistemas electorales, que vuelve a los legisladores más o menos dependiente de sus partidos políticos y sus líderes; por el otro, quienes destacan como factor determinante de la disciplina la capacidad de los partidos políticos, o de su líder nacional, para repartir incentivos colectivos y selectivos derivados de la organización de los bloques en el Congreso, las reglas de juego que median entre los actores en la arena legislativa y el poder legislativo de los presidentes. Cada una de estas miradas incluyen una serie de factores que se combinan para lograr situaciones de mayor o menor disciplina partidaria en el Congreso Nacional. Si bien la división entre ambas posturas no es tan tajante, es decir, casi todos los autores que tratan el tema reconocen la importancia de ambos factores para explicar los diferentes niveles de disciplina, en general destacan uno más que el otro.

La importancia del repaso de cada una de estas corrientes radica en reconocer el grado de protagonismo dado a los gobernadores como actores que influyen en la disciplina, más allá de los resultados de la comprobación empírica. En este sentido, estas miradas se encuentran confrontadas en la medida que la primera entiende que, dadas determinadas condiciones institucionales, los gobernadores son capaces de influir en esta variable, mientras que las otras no la consideran tan poderosa como

para superar el poder legislativo del presidente y la organización del partido en el Congreso.

*a) Sistemas electorales como determinantes de disciplina.
Gobernadores como posibles generadores de indisciplina*

De acuerdo con la visión de Scott Morgenstern en *Patterns of Legislative Politics* (2004), los líderes de las facciones, partidos o coaliciones, son capaces de mantener la disciplina de sus filas cuando controlan una serie de recursos que los miembros del partido desean: puestos en el gabinete, fondos de campaña, recursos presupuestarios, asignación de proyectos con intereses localistas, recursos operativos, acceso a diferentes oportunidades. Si bien todas estas herramientas son efectivas a la hora de producir disciplina, existe un acuerdo generalizado sobre el hecho de que el control de la nominación de las candidaturas es el poder clave con el que cuentan algunos líderes para lograr este resultado (Morgenstern 2004: 90).

En diferentes trabajos, Mark Jones también analiza los principales condicionantes que explican los niveles de disciplina partidaria específicamente en el Congreso argentino. Según los estudios de este autor, la fuente principal de la disciplina se encuentra en el grado de influencia que tiene los líderes de un partido sobre las carreras políticas de sus legisladores, conclusión que apoya la afirmación realizada por Morgenstern señalada más arriba. Este grado de influencia depende del sistema electoral y de la organización del partido, ya que la manera en que se combinan estas variables determina cuánto poder tiene el líder sobre los miembros del partido. Así, los niveles de disciplina varían *vis a vis* el poder que tienen los líderes del partido sobre las carreras políticas de sus legisladores.

El grado en que los miembros de una delegación parlamentaria dada votan como bloque, o bien de manera independiente uno del otro, está fuertemente relacionado con tres características básicas de las reglas de acuerdo con las cuales se convierten en candidatos y son elegidos. Estas tres características –control de selección de candidatos, control del orden en el cual los miembros son elegidos dentro de una lista partidaria y la repartición de los votos entre los candidatos de los partidos– afectan en gran medida el grado de influencia que tienen los líderes sobre los miembros rasos (Mainwaring y Shugart 2002: 282).

En un sistema electoral proporcional con listas cerradas y bloqueadas, como el argentino, el proceso de nominación de candidatos, determinación del orden en la lista y repartición de votos dentro de la lista, se constituye como un filtro clave para las carreras políticas de los integrantes del partido. Si las listas son cerradas pero no bloqueadas, por ejemplo, la dependencia del candidato hacia el partido es menor ya que puede ser electo independientemente del lugar que ocupe en la lista, lo cual incentiva una mayor competencia entre candidatos del mismo partido durante la contienda electoral. Cuanto mayor es la dependencia del candidato hacia las estructuras partidarias para ser elegido, mayores son los incentivos para mantener una buena relación con el partido que le asegure continuidad en su carrera política.

Mantener el vínculo con el partido significa seguir sus instrucciones para las votaciones en el Congreso. En caso de que el sistema electoral obligue a los diputados a mantener una relación estrecha con el partido, la expulsión partidaria es el desenlace más esperado para el legislador que vote constantemente en contra de su partido, y encuentra grandes dificultades para continuar su carrera por la falta de alternativas partidarias (Jones 2002: 159).

De este modo, el control de la nominación de candidaturas puede ofrecer al partido la posibilidad de imponer y construir disciplina a través del control de las carreras políticas futuras de sus legisladores: la posibilidad de ser reelegido (ambición estática) o de lograr acceso a puestos más jerárquicos (ambición progresiva) funcionan como incentivos para mantener buenas relaciones con sus líderes.²

Otro tanto influyen las reglas internas propias de cada partido en la nominación de candidatos y la conformación de listas. Cuanto más centralizado sea el proceso de nominación, mayor será la dependencia de las carreras políticas de la estructura partidaria. La conformación de listas a partir de diferentes facciones puede conducir a la generación de una multiplicidad de liderazgos. Esta última situación generará mayores dificulta-

2. Tomando la clasificación de Schlesinger (citado en Herrick y Moore 1993), la idea de ambición política puede ser clasificada en tres categorías: discreta, definida por políticos que desean el cargo por un período determinado para luego retirarse de la función pública; estática, identificada con aquellos políticos que desean tener una larga carrera en un puesto particular; y progresiva, donde los políticos aspiran a puestos más jerárquicos que el que ocupan.

des para la alineación de los legisladores y, en definitiva, en el logro de disciplina partidaria.

Otros factores se suman a los anteriores para ofrecer mayor o menor control del partido sobre sus filas. Entre ellas, la importancia de las etiquetas partidarias y la mayor o menor claridad en la identificación de los candidatos con el partido por parte del electorado también tiene efectos sobre la disciplina partidaria. Allí donde las etiquetas partidarias son relevantes en el voto del electorado, el poder del partido sobre sus miembros es mayor, y por lo tanto, también lo será la disciplina. Además, el vínculo estrecho del candidato con su partido se refuerza o debilita según el modo en el que se financian las campañas. A mayor centralización de los fondos para las campañas electorales, mayor disciplina de los partidos políticos.

El sistema electoral se combina con el modo en el que se organicen territorialmente los partidos para generar efectos diferenciados sobre la nominación de candidaturas y la conformación de listas distritales. Dependiendo del poder del jefe partidario nacional y del consenso existente dentro de las filas partidarias en los diferentes niveles jerárquicos del partido, primará una de las tres instancias en la conformación de las listas: influencia del partido nacional, organización provincial del partido o afiliados. El control descentralizado sobre la nominación de candidatos distritales puede tener un efecto similar en términos de disciplina que las listas abiertas, debilitando el liderazgo nacional (Morgenstern 2000: 101).

Así, algunos autores, dentro de esta corriente, entienden que en países federales, o en países unitarios con gobiernos subnacionales fuertes, los gobernadores o jefes partidarios provinciales constituyen una variable que se debe tener en cuenta a la hora de analizar los niveles de disciplina. Pocos líderes tienen un control incuestionable sobre la nominación de candidaturas, dado que en muchos casos debe ser compartido con líderes regionales o con los votantes (Morgenstern 2000: 108).

El repaso sobre los determinantes de la disciplina ofrece un primer indicio sobre los gobernadores como actores de veto en la política nacional a través de lo que aquí se denominará la vía Congreso. Este poder de veto puede ser más o menos fuerte según el comportamiento de otras variables como la organización de los partidos en el Congreso, su capacidad de repartir incentivos selectivos y colectivos, y el poder de los presidentes en términos legislativos. En este marco, la organización descentra-

lizada de los partidos políticos y, por ende, el rol que les cabe a los gobernadores como líderes partidarios, y sobre todo en la nominación de candidatos nacionales, es un dato que no debe ser subestimado, más allá de su capacidad real de transformar esta oportunidad en una verdadera influencia en el Congreso.

En países federales como la Argentina y Brasil, el liderazgo que ejerce el control de las nominaciones no es único. Este poder es más bien compartido por el líder partidario nacional, los líderes partidarios provinciales y los afiliados (Jones 2002). En este sentido, los legisladores nacionales de los partidos organizados de manera descentralizada no deben sus carreras políticas solamente al liderazgo nacional del partido; se vuelven representantes de intereses parroquiales estrictamente relacionados con el distrito y población que lo votó.

Como cabría esperar (aunque no asegurar) en un país cuyas provincias poseen considerable grado de autonomía, las ramas provinciales de los partidos políticos de la Argentina tienden a desempeñar un rol prominente en el proceso electoral en cada distrito. Las ramas provinciales normalmente gozan de una significativa cantidad de autonomía gracias a actividades como la creación de listas partidarias y la formación de alianzas electorales en el nivel distrital. Esto no significa que el partido nacional no sea un actor importante en el proceso electoral a nivel provincial. Sin embargo, en promedio, las ramas provinciales son dominantes (Jones 2001: 202).

Estos argumentos se apoyan sobre la idea de que los partidos políticos no son organizaciones homogéneas, sino que pueden ser asociados más bien a estructuras conformadas por partes que representan intereses determinados, por ejemplo, geográficamente. El comportamiento homogéneo de representantes de un mismo partido no es una característica que se deba dar por sentada. Existen factores que llevan a los legisladores de un mismo partido a votar de manera homogénea, como la ideología, la existencia de un liderazgo capaz de dirigir el voto o determinados temas de alcance nacional que se considere beneficioso para el conjunto de los legisladores. Sin embargo, también existen factores que pueden generar diferencias dentro de un mismo partido, por ejemplo, los intereses contrapuestos que pueden existir entre distintas regiones del país frente a determinadas cuestiones, como podría ser el subsidio a algún sector particular de la economía o el otorgamiento de recursos para obras públicas.

Así, al interior de cada partido se establecen una serie de negociaciones a fin de lograr el voto unificado de los representantes en el Congreso. Esta negociación tiene al presidente como protagonista indiscutido, aunque del otro lado de la negociación no sólo se encontrarán los legisladores nacionales, sino también los gobernadores, quienes tendrían la capacidad de imponer criterios para alinear a “sus” diputados en el Congreso.

*b) Incentivos colectivos y selectivos como determinantes de disciplina.
Gobernadores incapaces de generar indisciplina*

Frente a los argumentos anteriores, algunos autores aseguran que la gran fuente de producción de disciplina –o indisciplina– está dada ya no por las características del sistema electoral y la medida en la que éste vuelve a los candidatos más o menos dependientes del partido, sino por la organización del partido en el Congreso, su capacidad para ofrecer incentivos colectivos y selectivos a cada uno de sus miembros y el poder legislativo del presidente.

En este sentido, si bien pueden existir impulsos parroquiales entre los legisladores como producto de la combinación del sistema electoral y la organización territorial del partido, otorgando poder a los gobernadores para determinar la variable disciplina, existen algunos factores que pueden contrarrestar estos efectos como el poder de los líderes nacionales de sancionar o recompensar el comportamiento en el Congreso y, por lo tanto, generar altos grados de unidad.

Según Cheibub, los líderes partidarios de cada bloque pueden influir sobre sus legisladores porque controlan una serie de recursos como puestos en las comisiones y bloques, presupuesto y control sobre el flujo de la legislación. El poder legislativo del presidente y la organización interna del legislativo son variables claves en la definición del real funcionamiento de los sistemas políticos (Cheibub, Figueredo y Limongi 2000).

Además, el cronograma electoral y el hecho de pertenecer al partido oficialista y opositor combinado con el momento de la gestión de un presidente, también son cuestiones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar la disciplina esperada dentro de un partido. Por ejemplo, puede esperarse mayor disciplina de un partido opositor a la finalización del mandato de un presidente, que del oficialista en el mismo período,

sobre todo cuando el presidente no puede ser reelegido (Morgenstern 2000: 107). En estos casos, los principales dispositivos que ayudan a la producción de disciplina son los incentivos selectivos y colectivos que los partidos pueden distribuir en el Congreso, y no las reglas que regulan la selección de candidatos.

Para estas posturas, si bien el control de las nominaciones de candidaturas descentralizadas constituyen un aspecto relevante, los impulsos parroquiales derivados de este factor pueden ser contrarrestados por arreglos institucionales tales como el poder de iniciativa legislativa del presidente y su poder de iniciativa exclusiva en determinados temas, la capacidad de los presidentes de imponer agenda legislativa y de apoyarse en los principales liderazgos de su coalición para interferir en el proceso de decisión, el control de las comisiones, etc. Las decisiones en la Cámara de los Diputados –en Brasil– son altamente centralizadas alrededor de algunos liderazgos partidarios (Figueiredo 2001: 6).

En este marco, tomando el argumento de Cox y McCubins en *Legislative Leviathan* (2007), se podría decir que los partidos en el Congreso existen como una solución de los problemas de acción colectiva. Según los autores, los partidos pueden ser asociados a cárteles que toman el poder para prevenir las ineficiencias derivadas de los sistemas electorales, como la producción de legislación que beneficia intereses particulares sobre beneficios colectivos. El sistema electoral ofrece incentivos para el comportamiento autónomo de los legisladores como los lazos que genera con sus electores y las posiciones ideológicas. En este sentido, la fortaleza de la autoridad central depende de la fuerza de los motivos individuales para defeccionar (Ames 2002: 194).

Así, se reconocen la heterogeneidad de intereses y las negociaciones al interior de cada partido a fin de lograr el voto unificado de los representantes en el Congreso, aunque en esta negociación, los presidentes gozan de poderosas herramientas para contrarrestar los efectos de los partidos descentralizados.

LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

Los estudios sobre disciplina partidaria se proponen demostrar empíricamente cuán disciplinados son los partidos políticos y de qué manera

las variables estudiadas, entre ellas, el poder de los gobernadores sobre la arena legislativa, generan los efectos esperados en la realidad. Los resultados obtenidos por los diferentes trabajos son disímiles. Mientras que algunos autores detectan en casos puntuales la influencia de los gobernadores –aunque de manera indirecta–, otros no pueden demostrarlo.

En este apartado se hace hincapié en los métodos utilizados por parte de diversos autores para observar el grado de disciplina en los diferentes países. En este sentido, la literatura nuevamente puede dividirse en dos grandes grupos: por un lado, se encuentran los autores que observan resultados a partir de datos agregados sobre el modo en el que votan los legisladores en el Congreso, y por el otro, quienes estudian diferentes procesos a partir del análisis de casos puntuales. Ambas visiones se proponen observar sobre todo cuán dificultosa resulta la tarea del presidente de implementar su propia agenda legislativa. Entre los autores que observan resultados para detectar el grado de disciplina y la influencia de los gobernadores, el método más utilizado es el análisis de las votaciones nominales en el Congreso. Los autores que estudian procesos, lo hacen a través del análisis de casos puntuales en toda su extensión, y no sólo al momento de la votación.

Nuevamente, en este apartado, interesa resaltar el modo en el que se demuestra la influencia de los gobernadores en el voto de los legisladores en el Congreso a partir del repaso de los métodos utilizados para ello.

a) Resultado de las votaciones nominales

Entre quienes parten de la idea de que la influencia de los gobernadores en la disciplina partidaria existe como consecuencia de la combinación entre un tipo particular de sistema electoral y la organización territorial del partido, así como entre aquellos que no creen en la influencia de los gobernadores porque existen incentivos selectivos y colectivos que pueden paliar los impulsos parroquiales, es posible encontrar autores que analizan el grado de disciplina de los partidos utilizando como indicador las votaciones nominales en el Congreso. Tanto en uno como en otro caso, la evidencia empírica concluye que la influencia de los gobernadores en la disciplina no existe.

En sus estudios sobre la base de votaciones nominales, Jones (2001, 2002) y Jones y Hwang (2005a, 2005b) concluyen que los principales

partidos argentinos durante el período analizado, gozan de un alto grado de disciplina partidaria en el Congreso, tanto relativa (porcentaje de miembros del partido que votan con la mayoría del partido), como absoluta (porcentaje de miembros del partido presentes en la sesión que votan con la mayoría del partido).

En estos mismos trabajos, el autor advierte además sobre la capacidad de los gobernadores de influir en el Congreso, específicamente sobre la disciplina partidaria, en función del poder que gozan sobre los legisladores en el proceso de nominación de candidaturas. Sin embargo, esta afirmación, si bien contundente, no deja de ser una premisa teórica que no consigue ser demostrada a través de sus estudios empíricos sobre las votaciones nominales en el Congreso.

En un documento más reciente, Jones y Hwang (2005a) adaptan para el caso argentino la Teoría del Cartel desarrollada por Cox y McCubbins, presentada en párrafos anteriores, y analizan las votaciones nominales entre 1989 y 2003 para demostrar la influencia de los gobernadores y jefes partidarios provinciales en el Congreso.

A modo de síntesis, la Teoría del Cartel, desarrollada para el estudio del Congreso de Estados Unidos, sostiene que los legisladores norteamericanos gozan de relativa autonomía para controlar sus propias carreras políticas y, por lo tanto, delegan poder a los líderes partidarios en la medida que esto permita promover sus propios objetivos. La delegación al liderazgo del partido ayuda a los legisladores a alcanzar sus objetivos colectivos.

Entre un extremo, representado por Estados Unidos donde los legisladores controlan sus propias carreras políticas, y otro, representado por sistemas de partidos centralizados donde el liderazgo partidario nacional controla el futuro de los legisladores, existe un grupo intermedio de democracias entre las cuales se encuentra el caso argentino. En este grupo intermedio los jefes partidarios subnacionales (*subparty bosses*) son los actores claves, ya que son éstos quienes controlan las carreras políticas. El locus de la política partidaria en la Argentina es la provincia. Las carreras políticas están generalmente basadas en el nivel provincial, y la base del apoyo político para los políticos y partidos está concentrada en el nivel provincial. Así, en la versión adaptada para la Argentina de la Teoría del Cartel, la delegación de poder hacia el liderazgo partidario nacional se produce desde los jefes partidarios provinciales. Éstos intercambian apoyo legislativo por beneficios financieros del Ejecutivo

Nacional en forma de transferencias, subsidios, puestos en el gobierno (Jones y Hwang 2005b: 267-269).

En este artículo, los autores vuelven a señalar que en las votaciones nominales no se observan resultados que puedan dar cuenta de un efecto provincial. Sin embargo, la adaptación de la Teoría del Cartel al caso argentino permite salvar la brecha observada entre los resultados de las votaciones nominales y la efectiva existencia de una delegación de poder desde los jefes partidarios a la dirigencia del partido.

En este marco, los gobernadores ejercen su influencia a través de los procedimientos y las reglas del proceso legislativo, razón por la cual su influencia no se observa en las votaciones nominales. La delegación de los jefes partidarios provinciales brinda, de acuerdo con los autores, un importante control de agenda al partido mayoritario, que funciona así como una estructura análoga a los carteles comerciales.

De esta manera, los partidos obtienen poder a través del diseño de las reglas de juego, los procesos y la estructura de la legislatura (*procedural political parties*), atribución que es aprovechada en su mayor parte por el partido mayoritario en el Congreso. En otras palabras, el partido mayoritario usa este poder para organizarse y estructurar la cámara para resolver dilemas de acción colectiva. Estos mecanismos ayudan a asegurar su dominio, pasar las políticas definidas por el partido y minimizar la defecación de sus miembros.

Partiendo de premisas opuestas y para el caso de Brasil, en *Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil*, Cheibub, Figuereido y Limongi (2000) responden a la idea común enfatizada por Samuels sobre los importantes efectos del federalismo brasileño pos-reforma constitucional de 1988, cuyas reglas habrían vuelto a los legisladores más parroquiales que nacionales. En este sentido, confrontan dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, se oponen a la idea según la cual la principal dificultad de los presidentes brasileños consiste en que los legisladores responden a las presiones estatales en vez de a las partidarias o nacionales. En segundo lugar, cuestionan el hecho de que los gobernadores tengan la capacidad de influir en la política nacional y que determinen los resultados por medio del control que ejercen sobre sus delegaciones legislativas pertenecientes a sus estados.

Los mismos autores, tomando como determinantes de la disciplina variables diferentes que el control de la nominación de las candidaturas y

en contra de las afirmaciones más comunes acerca del comportamiento de los legisladores brasileños, concluyen que los niveles de disciplina en el Congreso brasileño son altos en el período analizado. La disciplina partidaria es asegurada gracias a las reglas que rigen dentro de la arena legislativa y no se derivan de manera tan determinante de las reglas electorales y la organización del partido.

Para ello, realizan un estudio sobre la base de las votaciones nominales entre 1989 y 1997, observando cuestiones como el modo en el que votan los legisladores de diferentes estados y diferentes partidos y el modo en el que votan los legisladores según temas de interés para los estados subnacionales. Concluyen que el gobierno federal en Brasil ha sido capaz de pasar por el Poder Legislativo una serie de medidas que imponen control y pérdidas financieras sobre los gobiernos estatales. Estas medidas, contrarias a los intereses de los gobernadores, fueron aprobadas en el Congreso, lo que contradice la visión acerca de la Legislatura brasileña como una “asamblea de estados”, donde los gobernadores controlan sus delegaciones estatales por encima de los partidos políticos (Cheibub, Figueiredo y Limongi 2002: 6).

Si bien las votaciones nominales constituyen la única manera de captar el voto individual de los legisladores, este método presenta algunas limitaciones. Un partido puede votar de manera unificada; sin embargo, esta evidencia empírica no contradice el hecho de que haya habido conflictos o negociaciones previas para lograr este resultado. Si bien los legisladores de un partido pueden haber votado de manera unificada, esto no es razón suficiente para pensar que el partido constituye una estructura homogénea y con legisladores cuyos intereses van en la misma dirección. Simplemente esto pudo haber sido el resultado de las negociaciones entre facciones fuera de tablas.

Por otro lado, las votaciones nominales constituyen un porcentaje muy bajo sobre el total de medidas votadas, por lo menos en el caso del Congreso argentino. En este sentido, no sería representativo del modo en el que votan los diputados. Más aún, este tipo de votación es un mecanismo para disciplinar a los legisladores. A diferencia de la cohesión, la disciplina partidaria no está dada sino que es preciso producirla, y el estudio de las votaciones nominales no capta este proceso (Mustapic 2000: 274).

Estas consideraciones sobre las limitaciones de las votaciones nominales como indicadores válidos para medir el grado de disciplina en el

Congreso, y eventualmente reconocer la influencia de los gobernadores, llevó a diferentes autores a la necesidad de utilizar un método alternativo: el análisis de procesos en casos puntuales.

b) Análisis de los procesos

Los estudios realizados sobre la base de votaciones nominales no encuentran indicios sobre la influencia de los gobernadores en la producción de disciplina en el Congreso. Dadas estas limitaciones, otro modo de estudiar la disciplina partidaria y la influencia de los gobernadores en políticas nacionales vía Congreso es el análisis de los procesos que llevan a la sanción de una medida. Algunos autores se concentran en el estudio de una de las leyes más importantes en la política de cualquier país: el presupuesto. La importancia de estos estudios radica en que la voluntad de los gobernadores de incidir en el curso de las políticas nacionales, en general, se da cuando se ponen en juego recursos de la provincia o para ella.

Si bien la ley de presupuesto no es la única medida de alcance nacional que afecta los recursos provinciales, constituye un caso paradigmático ya que debe ser sancionada todos los años, y en consecuencia, todos los años es posible observar el modo en que se reparten los recursos según la capacidad de negociación de las partes interesadas.

Tanto para el caso argentino (Eaton 2002) como para el brasileño (Samuels 2002), el estudio de estos procesos lleva a deducir que los gobernadores son capaces de influir de alguna manera en los procesos legislativos.

Desde este punto de vista, Samuels analiza el caso brasileño a través del modo en el que los gobernadores influyen en el proceso de modificación del presupuesto presentado por el presidente, mientras que los diputados defienden los intereses estatales antes que los nacionales. Esta situación es producto del poder institucional que otorgan las normas para la sanción presupuestaria a los gobernadores y la ambición progresiva que caracteriza la carrera de los legisladores brasileños.

Kent Eaton hace lo propio con el caso argentino al estudiar la influencia de los gobernadores sobre los legisladores en los casos de políticas fiscales. Al respecto, entiende que mientras que los partidos argentinos son bastante disciplinados y se encuentran organizados de manera jerárquica

alrededor del líder político nacional, los líderes provinciales disfrutaban de sustancial autonomía en la selección de los candidatos en sus propios distritos. En consecuencia, en la búsqueda por cultivar lazos con los líderes tanto nacionales como provinciales, los legisladores a veces se enfrentan al conflicto entre los intereses provinciales que representan y la línea del partido nacional que es articulada con el presidente. En este contexto, el autor demuestra que los legisladores argentinos demandan, con resultados exitosos, importantes cambios en las políticas fiscales propuestas por el presidente en respuesta a algunos requerimientos provinciales (Eaton 2002: 288).

En línea con el análisis de procesos, Mustapic, en “Oficialistas y Diputados”, entiende que si bien los legisladores pueden comportarse de manera disciplinada a la hora de votar, esto no es debido a su naturaleza, sino gracias a la existencia de mecanismos que hacen posible el logro de este resultado. El presidencialismo argentino otorga a los diputados cierto margen de autonomía derivado del sistema electoral. Este margen de autonomía se refleja en el centralismo limitado del presidente dado el apoyo que necesita por parte del Poder Legislativo para llevar a cabo sus políticas, el control de las candidaturas descentralizado, las múltiples lealtades que se generan gracias a la organización federal de los partidos, la utilización de internas abiertas y cerradas para la confección de listas que dan lugar a la elección de diferentes facciones dentro del mismo partido, el éxito en las urnas durante las elecciones futuras. Cada uno de estos factores vuelven dificultoso asegurar la existencia de disciplina de antemano (Mustapic 2000).

La observación de los procesos lleva a identificar una serie de indicadores más sensibles para dar cuenta de las dificultades para lograr comportamiento unificado de los legisladores ante las iniciativas del Poder Ejecutivo: bloqueo legislativo a las iniciativas del Poder Ejecutivo, negación del quórum ante las iniciativas del Ejecutivo, firma de diferentes dictámenes en comisión por parte de miembros del mismo partido. Así, la utilización de una serie de arreglos institucionales dan cuenta del desacuerdo existente entre presidente y Congreso aun estando frente a un gobierno unificado o cuasi mayoritario: uso reiterado de vetos, insistencias, decretos de necesidad y urgencia.

El análisis empírico sobre la utilización de estas herramientas da cuenta de la necesidad cotidiana de construir disciplina y pone en evidencia el

potencial de indisciplina de los partidos políticos en la Argentina. En materia de disciplina, el presidente puede confiar en que sus legisladores no cuestionarán abiertamente su liderazgo; lo que no puede esperar es que lo acompañen incondicionalmente en sus políticas. He aquí una de las razones que debería llevar al presidente a negociar con el Congreso (Mustapic 2000: 294).

Ante legisladores potencialmente indisciplinados, los presidentes pudieron implementar sus agendas legislativas gracias a su capacidad de distribuir incentivos colectivos y selectivos tal como lo señala Panebianco en su estudio "Modelos de partidos" (1982). El aumento del número de comisiones, los diferentes roles asignados a los líderes parlamentarios, la distribución de recursos varios, son instrumentos al servicio de la disciplina en el Congreso. Por otro lado, la capacidad de los partidos de distribuir incentivos colectivos relacionados con la identidad partidaria, actúa como factor disciplinador con diferente intensidad según el partido sea oficialista o de oposición.

El estudio de procesos a partir del análisis de casos ofrece una alternativa a los condicionantes que imponen las votaciones nominales y demuestra la importancia de "dónde" observar el efecto de la variable esperada, en este caso, la influencia de los gobernadores en la política nacional.

Hacia una nueva línea de investigación

La idea según la cual los gobernadores influyen en el Congreso afectando la implementación de la agenda legislativa del presidente a través de la disciplina partidaria, se apoya sobre un argumento teórico fuerte. No obstante, esta influencia no se observa de manera clara en la evidencia empírica presentada por diferentes estudios para el caso argentino. Aun así, pensar que los gobernadores son actores cuyo poder no puede trascender la provincia resulta contra intuitivo.

Los gobernadores constituyen figuras relevantes a nivel nacional y encuentran incentivos para influir en la agenda del presidente por varios motivos: a) las políticas nacionales decididas en la esfera del Congreso o en el ámbito del Ejecutivo Nacional pueden afectar intereses provinciales; b) los gobernadores son actores con potencial en sus carreras políticas, es

decir, tienen aspiraciones presidenciales y, en este marco, se encuentran en contacto permanente con la Nación; c) muchos gobernadores constituyen actores importantes dentro de su partido con proyección nacional, y d) los gobernadores (algunos más que otros) controlan recursos políticos valiosos para los presidentes, entre los más relevantes, población necesaria para ganar elecciones nacionales.

Estas razones, y la ausencia de evidencia empírica en los estudios repasados en las páginas anteriores, impulsan la necesidad de un nuevo abordaje sobre la influencia de los ejecutivos provinciales en la política nacional, repensando a estos actores como algo más que una variable independiente para la disciplina partidaria. Una nueva línea de investigación debe preguntarse por las estrategias que encuentran los gobernadores para relacionarse con el ámbito nacional, los canales o medios a su alcance, las circunstancias que favorecen una mayor o menor influencia, y sobre todo, en qué etapa de una medida es posible observarla.

Para ello, es necesario que las unidades subnacionales, tomando como referencia la figura de los gobernadores (más allá de la persona particular que lo encarna), se conviertan en el objeto de estudio para los sucesivos trabajos dentro de la disciplina. Estos actores, dependiendo de la provincia que representen y el momento particular que se esté observando, cuentan con motivaciones particulares, recursos propios y herramientas a disposición para el logro de sus objetivos a través de su influencia en la política nacional. Los gobernadores tienen intereses y preferencias, y buscan obtener beneficios a partir de sus acciones. En este sentido, los gobernadores son más que una variable que afecta el voto de los legisladores en el Congreso.

Al partir de estas consideraciones y sobre la base del supuesto de que los gobernadores encuentran motivaciones para incidir más allá de sus provincias, se vuelve preciso comenzar a estudiarlos como actores de veto para la política nacional, cuyo acuerdo se vuelve, en circunstancias, necesario siempre que las medidas afecten a las provincias y siempre que cuenten con una serie de recursos que los habilite para ejercer este rol.

Podría decirse que dado este poder de veto, en determinadas circunstancias el presidente encuentra razones válidas para tener en cuenta su voluntad y actuar conociendo la existencia de estos actores antes que negar su capacidad de influencia, si lo que quiere es implementar su agenda de gobierno. Esta situación expresa la idea central del argumento

de Carl Friedrich acerca de las reacciones previstas: si las acciones de X serán sometidas a la revisión de Y, y éste es capaz de recompensar las buenas y castigar las malas, entonces es probable que X prevea y tome en cuenta lo que quiere Y (citado en Cox y Morgenstern 2001).

En este marco, y dado que la Constitución Nacional no otorga poderes de veto formales a los gobernadores sobre la política nacional, este poder se convierte en relativo y es variable en el tiempo; no todos los gobernadores tienen el mismo poder, el que además depende del momento puntual de la administración nacional y provincial que se esté observando. Así, si bien no es posible asegurar *a priori* la incidencia de todos los gobernadores en la política nacional, es posible argumentar que existen condiciones que pueden posicionar a algunos de ellos en un lugar relevante en las decisiones que afectan a todo el país. Contar con esta posibilidad, significa el manejo de ciertos recursos que se reparten de manera desigual entre estos actores provinciales.

Estos recursos son sobre todo institucionales (por ejemplo, la cantidad de legisladores provinciales del propio partido en el Congreso), políticos (por ejemplo, la importancia relativa del distrito en términos electorales para el presidente) y económicos (por ejemplo, el grado de dependencia/independencia de cada provincia hacia la Nación en términos de recursos económicos y financieros), y son los que les posibilitarán incidir en la formulación, reglamentación o implementación de políticas públicas de nivel nacional.

Reconociendo este poder de veto, la literatura explorada, estudia sólo uno de los canales a disposición de los gobernadores para ejercerlo: el Congreso. Esta aproximación ofrece material válido para ampliar la mirada hacia un abordaje que traslade el foco de estudio desde las legislaturas y los partidos legislativos hacia los gobernadores, como actores con intereses propios, quienes pueden utilizar al Congreso como un medio más al servicio de sus propios fines.

Así, un abordaje alternativo debe reconocer que son al menos dos los medios al alcance de los gobernadores para hacer oír su voluntad al presidente, y de esta manera, poder incidir para desviar las decisiones hacia cursos más favorables para su distrito, obteniendo beneficios de ello o, al menos, evitando perjuicios para sus realidades provinciales. Éstos son, en primer lugar, el condicionamiento de la formación de mayorías en el Congreso Nacional, lo que podría denominarse la vía formal, y en segun-

do lugar, el diálogo directo con el Poder Ejecutivo Nacional y su gabinete de ministros, lo que podría reconocerse como la vía informal.

Los gobernadores “miran” por igual al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso Nacional, siempre y cuando el tema que se trate sea uno que afecta a los intereses provinciales. Su fin último no es disciplinar u obstaculizar la implementación de la agenda legislativa del presidente, sino obtener “pagos” a partir de ello, ampliando sus recursos de poder. Los gobernadores son actores con voluntad y medios para reaccionar frente a iniciativas nacionales, condicionando la modificación del *statu quo* para acercar el nuevo escenario, en cierto grado, hacia un punto más próximo a sus preferencias. La utilización de uno u otro canal (vía congreso y/o negociación directa con el presidente o ministros), dependerá en todo caso de los costos de transitar uno u otro camino.

Una última consideración se vuelve importante. Dependiendo de la circunstancia particular que motive su intervención en la arena nacional, los gobernadores podrán ejercer su poder de veto de manera individual o colectiva, de lo que esperan obtener pagos laterales en el primer caso y comunes e indivisibles en el segundo. La capacidad de actuar individualmente depende sobre todo del poder relativo de cada gobernador y de su poder *vis a vis* el poder del presidente. En cambio, la capacidad de actuar de manera colectiva ante medidas nacionales que afectan a todos los gobernadores –aunque en grado diferente– depende de la posibilidad de lograr acciones coordinadas entre un colectivo que *a priori* se considera heterogéneo, tanto en intereses como en recursos.

Esto último es una cuestión poco problematizada por la literatura en general. Aun los estudios sobre disciplina partidaria observan a los gobernadores como si éstos constituyeran actores homogéneos. Sin embargo, ¿cómo pueden influir en la formación de disciplina si cada gobernador “controla” un número limitado de diputados?, ¿cómo pueden influir en política nacional si su poder se encuentra atomizado, es relativo y su acción es motivada por intereses diversos, e incluso, en algunas ocasiones, rivales?

Una nueva línea de investigación que estudie a los gobernadores como actores de veto para la política nacional, debe preguntarse sobre los problemas de acción colectiva que enfrentan los ejecutivos provinciales a la hora de enfrentar medidas que los afectan a todos pero en diferente grado. La acción individual puede ofrecer algunos beneficios particulares, aunque en determinadas circunstancias, sólo podrán convertirse en ver-

daderos actores de veto para la política nacional si pueden actuar de manera coordinada.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, este último aspecto deberá ser tratado especialmente en los sucesivos trabajos sobre el poder de los gobernadores más allá de las fronteras de sus provincias. Se espera, por lo tanto, que un abordaje semejante permita explicar y predecir los obstáculos que afectan variables como la gobernabilidad y la calidad de las políticas públicas en el sistema presidencialista argentino.

Reflexiones finales

La revisión de la literatura realizada en la primera parte del presente artículo tuvo como objetivo obtener una mirada general sobre el rol que comúnmente se le asigna a los gobernadores y unidades provinciales en relación con la política nacional, y de qué modo esta incidencia se observa empíricamente.

Así, se repasaron los argumentos ofrecidos por los diferentes estudios sobre disciplina partidaria, dado que éstos comprenden entre las variables analizadas la influencia de los gobernadores como un factor que podría afectar los niveles de unidad en el Congreso en países federales como el caso argentino.

Entre los autores interesados en comprender la relación entre el presidente y el Congreso, tomando la disciplina como una variable fundamental para explicar situaciones de conflicto o cooperación, fue posible reconocer autores que parten de la idea de que sistemas electorales que vuelven a sus miembros dependientes del partido, combinado con una organización descentralizada de los partidos políticos, debería conducir a la existencia de gobernadores con capacidad para condicionar la unidad partidaria en el Congreso.

En cambio, otro conjunto de autores argumentan que el poder de los presidentes latinoamericanos, capaces de repartir incentivos colectivos y selectivos, y el modo en el que se organiza el partido en el Congreso a través de reglas que pueden premiar y castigar el comportamiento de los legisladores, pueden contrarrestar los efectos de la organización federal de los partidos y, por lo tanto, evitar la proliferación de impulsos parroquiales en la Legislatura nacional.

Quienes parten de esta última idea demuestran, sobre todo para el caso de Brasil, importantes niveles de disciplina y poca injerencia de los gobernadores en la arena legislativa a través del análisis de las votaciones nominales. Quienes consideran que los gobernadores son actores con capacidad para influir sobre el voto de los legisladores gracias al poder que les confiere el poder de nominación de candidaturas, a través del mismo método, no son capaces de demostrarlo.

Los estudios de diferentes procesos que llevan a la sanción de políticas nacionales, ofrecen una alternativa para captar las variables que afectan al voto en el Congreso, entre ellas, la influencia de los jefes partidarios provinciales. Las votaciones nominales en los períodos estudiados son la excepción a la regla, constituyen una herramienta para disciplinar y, en general, una vez que la medida llega al recinto, la decisión ha sido tomada en instancias anteriores. En este marco, el análisis de procesos puede considerarse un método más efectivo para captar cuestiones que se presentan por fuera de los canales formales de negociación y decisión.

En este trabajo de identificación del rol asignado a los gobernadores por estos estudios, fue posible advertir la necesidad de un nuevo abordaje. Ante la escasez de evidencia empírica, y partiendo del supuesto de que los gobernadores son actores relevantes para la arena nacional, en la última sección se planteó la necesidad de una línea alternativa de trabajo sobre el tema, donde los gobernadores se constituyan como objeto de estudio, considerándolos actores de veto para la política nacional.

Ante la ausencia de arenas formales a través de las cuales estos actores puedan ejercer su poder de veto, este nuevo abordaje debe contemplar los intereses que motivan a los gobernadores a constituirse como tales, los recursos a su disposición y las circunstancias que posibilitan este comportamiento. Se debe comenzar a observar, por lo tanto, no sólo su influencia a través de la vía formal, o Congreso, condicionando mayorías parlamentarias, sino también el diálogo directo que pueden ejercer con el presidente y los ministros, la que fue denominada vía informal.

La acción de los gobernadores, por lo tanto, motivada por la obtención de beneficios particulares o colectivos, se debe al ejercicio del poder de veto de manera individual o conjunta. Este último aspecto, poco problematizado por la literatura, será el que deba desarrollarse en sucesivos trabajos sobre el tema, estudiando las variables que pueden llevar a supe-

rar dilemas de acción colectiva cuando la situación amerite la acción coordinada de más de dos gobernadores ante los poderes nacionales. Éste será un importante aporte que ofrecerá explicaciones alternativas a diferentes situaciones con implicancias en la gobernabilidad y calidad de las políticas públicas para la Argentina.

Referencias bibliográficas

- AMES, Barry. 2002. "Party Discipline in the Chamber of Deputies". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- CHEIBUB, José Antonio, Argelina FIGUEREIDO y Fernando LIMONGI. 2000. "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil". *Comparative Politics*, 32 (2), pp. 151-170.
- CHEIBUB, José Antonio, Argelina FIGUEREIDO y Fernando LIMONGI. 2002. "The Politics of Federalism in Brazil: The Role of Governors in the Brazilian Congress". Seminar on Taxation Perspectives: A Democratic Approach to Public Finance in Developing Countries, Institute for Development Studies, University of Sussex.
- COX, Garry y Mathew McCUBBINS. 2007. *Legislative Leviathan*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- COX, Garry y Scott MORGENSTERN. 2001. "Legislaturas Reactivas y Presidentes Proactivos en América Latina". *Desarrollo Económico*, vol. 41, no. 163, pp. 373-393
- DESPOSATO, Scott W. 2002. "The Impact of Federalism on National Political Parties in Brazil". Working Paper. University of Arizona.
- EATON, Kent H. 2002. "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- EATON, Kent. 2005. "Memen and Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s". *Argentine Democracy*, editado por S. LEVITSKY y M. V. MURILLO. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- GIBSON, Edward L. 2004. "Federalism and Democracy. Theoretical Connections and Cautionary Insights". *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por E. GIBSON. The John Hopkins University Press.

- GIBSON**, Edward y Tulia **FALLETI**. 2004. "Unity by the Stick. Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism". *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por E. GIBSON. The John Hopkins University Press.
- HERRICK**, Rebekah y Michael K. **MOORE**. 1993. "Political Ambition's Effect on Legislative Behavior: Schlesinger's Typology Reconsidered and Revised". *The Journal of Politics*, 55 (3), pp. 765-776.
- JONES**, Mark. 2001. "Carreras Políticas y Disciplina Partidaria en la Cámara de Diputados Argentina". *Post Data*, 7, pp. 189-230.
- JONES**, Mark. 2002. "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- JONES**, Mark y Wonjae **HWANG**. 2005a. "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress". *Argentine Democracy*, editado por S. LEVITSKY y M. V. MURILLO. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- JONES**, Mark y Wonjae **HWANG**. 2005b. "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory beyond the U.S. Congress". *American Journal of Political Science*, 49 (2), pp. 267-282.
- MAINWARING**, Scott y Matthew **SHUGART**. 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- MORGENSTERN**, Scott. 2002a. "Toward a Model of Latin American Legislatures". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- MORGENSTERN**, Scott. 2002b. "Explaining Legislative Politics in Latin America". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- MORGENSTERN**, Scott. 2004. *Patterns of Legislative Politics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- MUSTAPIC**, Ana María. 2000. "Oficialistas y Diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico*, vol. 39, no. 156, pp. 571-595.
- MUSTAPIC**, Ana María. 2002. "President and Congress in Argentina". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

- NETO, Amorim. 2002. "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- NOHLEN, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SAMUELS, David. 2002. "Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- SNYDER, Richard y David SAMUELS. 2004. "Legislative Malapportionment in Latin America. Historical and Comparative Perspectives". *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por E. GIBSON. The John Hopkins University Press.
- TSEBELIS, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco los aportes de Javier Zelaznik e Ignacio Labaqui para la realización de este artículo. Los errores son míos.

CAROLINA TCHINTIAN es maestranda en Políticas Públicas (UTDT) y licenciada en Ciencia Política (UBA). Profesora en la Universidad de Buenos Aires y en la UADE, y coordinadora de Desarrollo Local en CIPPEC. Becaria del CONICET (2006-2009) en el Programa de Estudios Electorales y Legislativos (PEEL-UTDT).