

Comportamiento legislativo en sistemas políticos multinivel: el caso argentino (2003 – 2013).

ALFREDO RAFAEL BUSMAIL¹

Resumen

Este trabajo plantea la necesidad de indagar sobre los factores territoriales que, en sistemas políticos federales, afectan a la disciplina partidaria a nivel de régimen nacional. Se argumenta que la interacción entre lógicas, actores y demandas de distintos niveles de gobierno producen espacios específicos dentro de las instituciones de representación federal, como el Poder Legislativo. Para ello se expone, en primer lugar, el problema de investigación, que responde a la pregunta: “¿Qué factores explican la variación territorial de la disciplina oficialista en las legislaturas federales?” En segundo lugar, se presenta una revisión bibliográfica sobre las variables explicativas de la disciplina partidaria, denotando la ausencia de explicaciones territoriales. En tercer lugar, se desarrollan los principales lineamientos a partir de los cuales se propone una explicación vinculada al rentismo subnacional como variable independiente de interés, señalando ejemplos a cuenta del proceso político denominado “Kirchnerismo” en Argentina (2003 – 2013). Finalmente, se proponen hipótesis que se desprenden de la discusión precedente.

Abstract

This paper argues the necessity to research the territorial factors that, in federal political systems, affects to the party discipline at national level. This way, the interaction between dynamics, actors and demands of different government's levels produces a differentiate set of rules within federal representative institutions such as the legislature. For exposition purposes and to answer the question “Which factors do explain the variation of official discipline in the federal legislatures?”, in the first place, the research's problem is presented. In the second place, a literature review on the explanatory variables of party discipline is identified, displaying the absence of territorial explanations. In the third place, the main lines to develop an explanation related to the subnational rentism as independent variable are described, selecting examples on the political process called "Kirchnerismo" in Argentina (2003-2013). Finally, a hypothesis that emerges from the preceding discussion is proposed.

¹ Licenciado en Ciencia Política (Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina). Estudiante de Maestría en Ciencias Sociales (FLACSO México). La presentación es un avance de la tesis de maestría del autor, cuya dirección está a cargo del Mtro. Rodrigo Salazar Elena (FLACSO México), y se desarrolla en el marco del Seminario Poderes y Democracias a Nivel Subnacional, coordinado por el Dr. Nicolás Loza (FLACSO México) y la Dra. Irma Méndez de Hoyos (FLACSO México). Dirección institucional: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna Delegación Tlalpan, México D.F. C.P. 14200. Correo institucional: alfredo.busmail@flacso.edu.mx; correo personal: alfredorafaelb@gmail.com

Introducción

Es de esperar que los legisladores sometidos a los mismos incentivos del sistema electoral y de las reglas e instituciones políticas, tengan cierta congruencia en el apoyo legislativo desde distintas unidades subnacionales. Sin embargo, la disciplina partidaria oficialista no se distribuye aleatoriamente en la dimensión territorial.

Dicha situación puede ser observable en el caso argentino, pero debería aplicar a todos los países de características federales, es decir, con presencia de regímenes políticos que tienen unidades subnacionales con un relativo desarrollo autónomo.

Se seleccionaron de modo intencionado 7 debates legislativos en que los proyectos en cuestión suscitaron mayor nivel de indisciplina oficialista en los últimos 5 años en Argentina. Como resultado de la agregación de datos a nivel provincial, se observa que la disciplina varía desde un mínimo de 14% (como La Pampa o Santiago del Estero) a un máximo de 100% (es el caso de Corrientes), con una media de 65% y una amplitud entre el cuartil con menor indisciplina y el de mayor de 27%.

Mediante la observación de estos datos, es razonable suponer que operan factores territoriales. Entonces, la pregunta que se propone investigar es: “¿Qué factores explican la variación territorial de la disciplina oficialista en las legislaturas federales?”

Así, el principal argumento propuesto en este trabajo es que la interacción entre lógicas, actores y demandas de distintos niveles de gobierno producen espacios específicos dentro de las instituciones de representación federal, como el Poder Legislativo.

De este modo, en la primera parte del trabajo se plantea la necesidad de indagar sobre los factores territoriales que, en sistemas políticos federales, afectan a la disciplina partidaria a nivel de régimen nacional.

En una segunda parte se procede a la elaboración de una revisión bibliográfica del problema, en la que se señala que el programa de investigación de disciplina partidaria está fuertemente marcado, con variantes, por un enfoque macro de tipo institucionalista. Asimismo, se destaca que si bien la Ciencia Política ha prestado atención a la producción de conocimiento sobre la disciplina en el poder legislativo, ha avanzado poco sobre los factores determinantes de la indisciplina partidaria. Se rescata, finalmente, que las distintas escuelas, pese a haber incorporado diversas hipótesis y variables explicativas del fenómeno de la disciplina partidaria, en especial en países federales, no dan cuenta de la variación regional en la disciplina.

En tercer lugar, se propone como variable explicativa de la disciplina partidaria nacional al fenómeno del rentismo subnacional, mediante de una discusión sobre las particularidades del federalismo argentino actual, la interacción entre los niveles nacional y subnacional, y el impacto de los regímenes y sistemas políticos subnacionales en el comportamiento legislativo.

A partir de la discusión reseñada se elaboran dos hipótesis. La primera hipótesis propuesta es que la disciplina partidaria oficialista es más baja en legisladores provenientes de estados rentistas y más alta en legisladores provenientes de estados no rentistas en leyes

redistributivas, ya sea de carácter económico o político. En tanto, la segunda hipótesis refiere a la expectativa de que la disciplina partidaria es más alta en legisladores de estados no rentistas en leyes de carácter autoexpresivo apoyadas por el bloque oficialista, y más baja en legisladores de estados rentistas.

Planteamiento del problema

Con el quiebre de los autoritarismos en América Latina, emergieron agendas de investigación en Ciencia Política que se preocuparon, a nivel de régimen político, por la consolidación y –un poco más acá– por la calidad democrática, al tiempo que se abrió la discusión, a nivel de sistemas políticos, sobre el presidencialismo y el parlamentarismo (Coronel y Zamichiei, 2012; Cortéz Hernández, 2012). De dicha agenda se desprende el estudio de la disciplina partidaria, principal determinante del voto legislativo (Arias, 2009).

En principio, sobre este fenómeno es posible afirmar que algunos debates, fundamentalmente en torno a proyectos polémicos o conflictivos (Jones, 2001), o los presupuestarios (Langston, 2010), a menudo habilitan mayores quiebres en la disciplina.

Ahora bien, es de esperar que los legisladores sometidos a los mismos incentivos del sistema electoral y de las reglas e instituciones políticas, tengan cierta congruencia en el apoyo legislativo desde distintas unidades subnacionales. Sin embargo, la disciplina partidaria oficialista no se distribuye aleatoriamente en la dimensión territorial.

Dicha situación puede ser observable en el caso argentino, pero debería aplicar a todos los países de características federales, es decir, con presencia de regímenes políticos que tienen unidades subnacionales con un relativo desarrollo autónomo².

De esta manera, para realizar una prueba empírica se seleccionan intencionalmente 7 debates legislativos en que los proyectos en cuestión suscitaron mayor nivel de indisciplina oficialista³ en los últimos 5 años en Argentina. Como resultado de la agregación de datos a

2 Probablemente la intensidad de este fenómeno sea relativamente nueva en los países federales. En México, por ejemplo, se observa en las últimas décadas un aumento del pluralismo partidista en el Congreso y de unidades políticas subnacionales a manos de la oposición, a lo que se suman los procesos de descentralización y de revitalización de instituciones federales, que han otorgado mayores espacios de poder y decisión al Congreso de la Unión y a los gobernadores (Díaz Cayeros, 2004; Hernández Rodríguez, 2008; Snyder y Wolfson, 2009; Olmeda, 2011). En Argentina, los procesos de descentralización de las últimas décadas también otorgaron mayor poder a los gobernadores, al igual que en Brasil (Olmeda, 2011). En estos procesos, los gobernadores han ganado creciente autonomía de la figura del presidente y han comenzado a tener cada vez mayor peso en los procesos legislativos (Díaz Cayeros, 2004; Hernández Rodríguez, 2008; Langston, 2010; Olmeda, 2011). Más aún, como demuestra Juan Olmeda (2011:172): “DE MANERA CRECIENTE Y A LO LARGO DEL TIEMPO, LOS LEGISLADORES QUE OCUPAN LAS PRESIDENCIAS Y LAS SECRETARÍAS EN LAS COMISIONES MÁS SIGNIFICATIVAS REÚNEN, CADA VEZ CON MAYOR FRECUENCIA, TRES CARACTERÍSTICAS QUE HACEN SUPONER QUE POSEEN LAZOS CON LOS GOBERNADORES EN TURNO: HAN SIDO ELECTOS POR DISTRITOS UNINOMINALES, PERTENECEN AL MISMO PARTIDO DEL GOBERNADOR DE SU ENTIDAD, Y HAN OCUPADO PUESTOS EN LOS ÓRGANOS EJECUTIVOS O LEGISLATIVOS DE SUS ESTADOS”.

3 Por dicho fenómeno se entiende todo voto legislativo “no disciplinado”. Es decir que incluye no solo los votos efectivos en el pleno divergentes del sentido del voto del jefe de la bancada oficialista, sino también a

nivel provincial⁴, se observa que la disciplina varía desde un mínimo de 14% (como La Pampa o Santiago del Estero) a un máximo de 100% (es el caso de Corrientes), con una media de 65% y una amplitud entre el cuartil con menor indisciplina y el de mayor de 27%. (Ver tabla 1).

A partir de los datos que se muestran en la tabla 1, es razonable suponer que operan factores territoriales. Entonces, la pregunta que se propone investigar es: “¿Qué factores explican la variación territorial de la disciplina oficialista en las legislaturas federales?”

Revisión bibliográfica

La literatura especializada sobre disciplina partidaria presenta dificultades para la clasificación de enfoques. A menudo se presenta desordenada, y con debates limitados a autores o trabajos puntuales más que a enfoques. La mayoría de ellos presenta variables sin jerarquización, mientras que en otros incluso la hipótesis aparece difusa. Se intentará, pese a esta debilidad, realizar una clasificación lo menos arbitraria posible.

Hay en toda esta bibliografía un piso común compartido. El programa de investigación de disciplina partidaria está fuertemente marcado, con variantes, por un enfoque macro de tipo institucionalista.

De este modo, los autores resaltan el juego de las reglas y los mecanismos de producción de esas reglas, destacando, con distintos énfasis y matices, el arreglo institucional presidencialista o parlamentarista, el tipo de distribución de distritos electorales, el tipo de representación territorial, las reglas internas del congreso y de los partidos, aunque también factores ideológicos y de demandas, influencia de líderes y cohesión en las preferencias de los legisladores, la relación con el partido, la ambición política, la capacidad presidencial y del partido de ofrecer incentivos, entre otros.

Ahora bien, si hay una distinción posible de establecer entre los distintos trabajos de investigación, se considera aquí que los primeros –si bien con matices– podrían denominarse viejo institucionalistas o institucionalistas (Peters, 2003), mientras que los segundos podrían ser clasificados como neoinstitucionalistas de la elección racional.

los casos de legisladores que se abstienen o están ausentes al momento de votar. Como oficialismo se entiende a la facción justicialista “Frente para la Victoria”, que se expresa en la Cámara de Diputados como un bloque particular.

4 Se registran 23 casos, uno por provincia, excepto San Luis, único distrito en el periodo sin legisladores del bloque oficialista federal. Es decir que se tiene una n inferior a 30 casos. Las votaciones nominales fueron: 1) El debate para la derogación de la resolución 125, sobre retenciones al agro; 2) la aprobación o el rechazo de la resolución 125; 3) la ley de matrimonio igualitario; 4) la donación; 5) la creación de tribunales orales; 6) el infanticidio; y 7) la identidad de género, en la votación particular del art. N° 5.

Tabla 1. Niveles de disciplina partidaria oficialista

Provincia	Resumen de disciplina diputados oficialistas por provincia (%)
San Luis	Sin diputados oficialistas
La Pampa	14
Santiago del Estero	14
Neuquén	29
La Rioja	34
San Juan	50
Mendoza	54
Catamarca	57
Chubut	59
Rio Negro	64
Jujuy	67
Córdoba	68
Santa Cruz	68
Formosa	69
Entre Ríos	70
Salta	70
Buenos Aires	71
Tucumán	75
Misiones	81
Tierra del Fuego	81
CABA	86
Chaco	86
Santa Fe	89
Corrientes	100
Amplitud intercuartílica	27
Media	63
Desviación estándar	22.6
Fuente: Elaboración propia en base a datos de "La Década Votada"(2013)	

Enfoques institucionalistas

Si bien sería injusto clasificar a los trabajos que aquí se reseñarán como puramente “viejo institucionalistas”, cierto es que, a comparación del resto de la literatura revisada, estas investigaciones tienen mayor tendencia a presentar alguna de estas características del tipo ideal propuesto: legalismo, holismo e historicismo (Peters, 2003).

Entre ellos es posible ubicar a Mainwaring y Shugart (1997), quienes sostienen también que el grado de disciplina partidaria está definido por aspectos de la legislación electoral (como el sistema de listas cerrado o abierto) y partidaria (1997). Para estos autores, otra de las variables que se destaca para la producción de disciplina es la identificación de los legisladores con el partido por parte del electorado y la importancia de la etiqueta partidaria (Mainwaring y Shugart, 1997).

Para Mark Jones (2001), la disciplina partidaria se explica también por la legislación electoral, al tiempo que incluye variables como la relación con el partido, y la carrera política de los legisladores (“ambición progresiva”, control nacional de los partidos por la competencia electoral y necesidad de etiqueta partidaria). Otro factor influyente para este autor es la organización de los legisladores (organización legislativa interna), en bloques y con interlocutores con gran autonomía en las negociaciones.

Enfoques neoinstitucionalistas de la elección racional

En esta perspectiva se ubicará a los trabajos que se acercan más al tipo ideal que considera que “LAS INSTITUCIONES SON SISTEMAS DE REGLAS Y ALICIENTES PARA EL COMPORTAMIENTO, DENTRO DE LAS CUALES LOS INDIVIDUOS TRATAN DE MAXIMIZAR SU BENEFICIO” (Weingast, 1996, en Peters, 2003).

En este enfoque se ubica a Ana María Mustapic (2000), quien asocia la producción de disciplina con la capacidad de los partidos de distribuir incentivos selectivos y colectivos (Panebianco, en Mustapic, 2000), que no solo van a la posibilidad de distribuir cargos, sino también beneficios a los distritos (Mustapic, 2000:575). Además, liga a este fenómeno con la dinámica de competencia bipolar (relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo oscilantes, con lógicas de acción superpuestas: la presidencialista y la parlamentaria).

Barry Ames (2000) destaca el rol que cumplen los líderes de los partidos representados en el Congreso, dado que los presidentes son poderosos, pero no dominantes. La construcción de este poder se basa en una combinación de políticas clientelares e importantes concesiones políticas, que elevan los costos de transacción entre el ejecutivo y el legislativo. Dicha negociación encuentra su punto final en las votaciones nominales (Ames, 2000). Otras variables de corte más institucional que destaca el autor son las tensiones entre el presidencialismo y el parlamentarismo, entre distritos electorales uninominales y distritos plurinominales, y entre representación proporcional de listas abiertas y listas cerradas (Ames, 2000).

Los motivos que encuentra Ames (2000) para que los legisladores rompan la disciplina son: 1. La motivación ideológica (preferencias ligadas a escala ideológica izquierda - derecha); y 2. La motivación electoral (demandas del electorado, grupos de interés y de presión, y gobernadores de sus estados). De esta manera, si los diputados tienen “motivos” y tienen autonomía (dominio, antigüedad y rango), desertan de sus partidos. En cambio, los diputados cooperan más cuanto más débiles son electoralmente y cuando sus electores están

geográficamente concentrados. Asimismo, los partidos de Brasil tienen centros ideológicos fuertes (Ames, 2000).

Para Cox y Morgenstern (2002), por su parte, la clave está en la homogeneidad de las preferencias de los legisladores, y también en la influencia de los líderes.

Para Díaz Rebolledo (2005), los diputados maximizan la probabilidad de obtener un cargo de elección popular superior. Deciden su voto en el cálculo del incremento en la probabilidad de ganar un escaño en el senado o una gubernatura, y por ello retratan las preferencias del electorado en las votaciones (2005:314). Sin embargo, el nivel de disciplina de más de 0.99 en México se explica por el amplio margen de control de los partidos políticos sobre las candidaturas, y la ausencia de reelección inmediata, variables que, combinadas, promueven una conexión con los líderes partidarios para continuar en carrera política antes que una conexión electoral con los votantes (Díaz Rebolledo, 2005).

Como explicación central a la indisciplina partidaria, Díaz Rebolledo (2005) indica que a la hora de votar las iniciativas de ley, el diputado tratará de dejar satisfecha a la mayoría de los electores de su estado y, en la medida en que las preferencias del distrito se acerquen a las preferencias del estado sobre los diferentes temas, el diputado, así sea de manera accidental, estará siendo responsable ante los votantes que lo eligieron (Díaz Rebolledo, 2005:317).

El trabajo de este autor demostró también que: 1) el nivel de popularidad presidencial es una variable explicativa del comportamiento de los legisladores; 2) no produce efectos diferenciales la orientación ideológica del electorado de cada partido político, pues la indisciplina se producía por igual entre los distintos partidos, lo que demuestra a su vez que el voto de los diputados depende más del electorado del estado de origen que del partido; y 3) no genera efectos la diferencia institucional entre un arreglo de mayoría relativa o de representación proporcional, lo que significa que no influyó la búsqueda de “carrera política” del diputado, debilitando también la hipótesis de influencia de la posibilidad de reelección (Díaz Rebolledo, 2005).

Conclusión de revisión bibliográfica

Dos variables señaladas por la literatura sobre comportamiento legislativo como relevantes tienen un poder explicativo menor para el mismo fenómeno en el sistema político argentino. Particularmente, se trata del congreso con menor tasa de reelección en América Latina (en comparación con países en los que la misma está permitida), siendo del 17% de 2003 a 2011 (Jones y Micozzi, 2011: 51), al mismo tiempo que ésta tiene implicancias sobre la carrera política. Se trataría así de que la carrera política en Argentina no tiene como objetivo al Poder Legislativo, sino más bien a cargos ejecutivos municipales o provinciales (Jones, 2002; Micozzi, 2009). De este modo, el 25% de los diputados apuntan a un “link subnacional” (Jones y Micozzi, 2011: 51), actitud que refuerza las claves de poder que el federalismo otorga, en la dinámica nacional, a los sistemas y regímenes subnacionales.

En cambio, una variable, contigua a la disciplina partidaria, que sí cobra una importancia considerable para el periodo es el transfuguismo. Entre 2005 y 2009, producto del sucesivo

reacomodamiento interno del Partido Justicialista, el 31% de los diputados cambió de bloque, sin distinción política clara en términos de oficialismo u oposición (Jones y Micozzi, 2011: 51). Es de esperar que, a medida que aumenta el nivel de faccionalismo interno de un partido político, habrá más transfuguismo interbloques a nivel legislativo, al tiempo que también más espacio para la ruptura de la disciplina partidaria.⁵

Finalmente cabe destacar que si bien la Ciencia Política ha prestado atención a la producción de conocimiento sobre la disciplina en el poder legislativo, ha avanzado poco sobre los factores determinantes de la indisciplina partidaria (Díaz Rebolledo, 2004). Es decir, a la posibilidad de explicar qué factores y en qué condiciones se produce el voto de legisladores de manera divergente a las directivas partidarias, representadas por el voto del presidente de bancada.⁶

Ambas escuelas han incorporado distintas hipótesis y variables explicativas del fenómeno de la disciplina partidaria, en especial en países federales. Sin embargo, la investigación existente no da cuenta de la variación regional en la disciplina.

Marco teórico

El particular federalismo argentino actual

El federalismo argentino posee un balance de poder generado por incentivos al mismo tiempo orientados a la nacionalización y a la territorialización. A partir de ello se da una tendencia a la provincialización como modo privilegiado de competencia partidaria⁷ (Suárez Cao, 2011). Este “federalismo plural –centralizado” (Gibson y Falleti 2004, en Suárez Cao, 2011) sostiene una situación de provincias conflictivas entre sí, que generan un gobierno nacional con limitadas presiones subnacionales y autónomo de los gobiernos provinciales (en Suárez Cao, 2011: 307). Ante procesos de desnacionalización del sistema

⁵ Así, en 2003, luego de la reorganización del Partido Justicialista detrás de la figura del presidente Néstor Kirchner, que sobrevino tras su elección presidencial, el partido solo fue dividido en tres distritos para los cargos ejecutivos y legislativos subnacionales: fueron los casos de La Pampa, Misiones y Santiago del Estero (Zelaznik, 2011). En 2005, en cambio, seis provincias (Buenos Aires, Catamarca, La Rioja, Misiones, San Luis y Santiago del Estero) presentaron distintas listas peronistas a la competencia política. La competencia electoral de 2007 encontró a un oficialismo sin enemigos fuertes en el Partido Justicialista, derrotados en anteriores contiendas, y con un frente propio ampliado en una coalición que incluía también a sectores de la opositora Unión Cívica Radical. La contienda de 2009, en tanto, significó la apertura de una nueva escisión justicialista en principio en Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (Zelaznik, 2011), sumando a otras provincias luego de la derrota oficial (como Entre Ríos).

⁶ Es importante delimitar a dicho fenómeno como el acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o de la fracción parlamentaria (Casar, 1999), distinguiéndolo de fenómenos emparentados como la cohesión partidaria (que se liga a un aspecto motivacional del legislador de votar de acuerdo con la mayoría de su grupo, dado que tiene que ver con el sentido mayoritario del voto de una fracción partidaria y el porcentaje de legisladores que se apartan de él (Casar, 1999)) y el transfuguismo, relacionado con los cambios de fracción legislativa (Petri y Vargas, 2009).

⁷ Que se vincula con procesos de orden más general, como la fragmentación y desnacionalización del sistema de partidos (Calvo y Escolar, 2005), y la distribución desigual de distintos niveles de calidad democrática (Suárez Cao, 2011).

de partidos, tal como el de Argentina desde 1995, el espacio para la política local y provincial tendería a acentuarse en el federalismo a nivel nacional.

En tanto, los mecanismos fundamentales del federalismo argentino se basan a nivel fiscal en la adquisición de recursos de algunas provincias (las más ricas, como Buenos Aires) para otorgar fuertes subsidios a otras (que se convierten en rentísticas, como Catamarca, Formosa, La Rioja y Santa Cruz), combinado con espacios de débil democratización, con regímenes provinciales con oficialismos hegemónicos y con baja competencia política (en gran medida por las rentas), y una sobrerrepresentación legislativa de las provincias más pequeñas (Gervasoni, 2011 a). Desde 1945 hay una tendencia creciente a la redistribución para entregar beneficios a las provincias que no pueden seguirle el paso a las más prósperas, sobrepasando incluso las transformaciones demográficas (Benton, 2003: 119). La modificación en la distribución de recursos es posible cuando hay un poder político fuerte. Al mismo tiempo, los recursos fiscales son cruciales para las carreras políticas de los políticos subnacionales (González, 2013)⁸.

Así es que este federalismo, a nivel fiscal, ha presentado un proceso de centralización fuerte, expresado como un aumento cada vez más intensivo de la participación de la nación en el gasto público total⁹, y es utilizado para condicionar la capacidad financiera y política de las provincias a través de las transferencias fiscales^{10 11 12} (Gervasoni, 2011 a).

8 La probabilidad de cambios en el sistema de transferencias (y los beneficios propios en nuevas reglas), aumenta a medida que el presidente o los gobernadores concentran poder político en un contexto fiscal adverso. Para lograr reformas fiscales, la base del poder presidencial en Argentina se concentró en las provincias menos desarrolladas o más pequeñas, siendo que el conjunto de provincias se presenta más débil y dependiente de los recursos federales desde las reformas descentralizadoras y fiscales durante la Presidencia de Carlos Menem (González, 2013).

9 Aproximadamente el 80% de los recursos tributarios y el 50% del gasto público es ejecutado por el gobierno nacional, mientras el 40% de este último corresponde a las provincias, y el 10% a los municipios pese a que el gasto público total se reparte en partes iguales entre los tres niveles de estado (Gervasoni, 2011 a: 117). El mecanismo de orientación de los recursos es así el de las transferencias fiscales federales.

10 Este condicionamiento se refuerza por las retenciones a las exportaciones agropecuarias, que producen enormes recursos, sin rendición de cuentas y, al igual que otros ingresos, manejados con alta discrecionalidad (Gervasoni, 2011 a: 123).

11 Por ejemplo, a través de la delegación legislativa, el Poder Ejecutivo modificó durante gran parte del periodo el destino de partidas específicas del presupuesto (Jones y Micozzi, 2011: 56).

12 Este efecto de condicionamiento a las provincias se ve multiplicado por dos factores: la necesidad de alineamiento para evitar el ahogo financiero por parte de los gobiernos subnacionales, combinado con la desnacionalización del sistema de partidos¹², que ha debilitado fundamentalmente a la Unión Cívica Radical (Torre, 2003; Calvo y Escolar, 2005; Gervasoni, 2011 a), núcleo de la oposición legislativa al kirchnerismo, y ex contracara bipartidista del peronismo.

El poder legislativo federal: interacción entre los niveles nacional y subnacional

Durante el periodo analizado, el diseño institucional del Congreso argentino se mantuvo sin cambios en las reglas básicas de elección de diputados y senadores: 24 distritos con circunscripciones plurinominales, representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas y renovación por mitades cada dos años para cada distrito (Jones y Miccozzi, 2011: 49- 50).¹³

Los Diputados y Senadores Nacionales son seleccionados en distritos subnacionales, con un peso considerable de los líderes partidarios provinciales (Gervasoni a, 2011), de modo que en el plano nacional la aprobación de la agenda presidencial depende del apoyo legislativo que otorgan los gobernadores (Gervasoni a, 2011).

El poder legislativo argentino es el que tiene peor proporcionalidad en la distribución de escaños (Samuels y Snyder, 2001), fenómeno que se conoce como “*malapportionment*”. Esta desviación se produce tanto en sub como en sobrerrepresentación¹⁴. En un sistema de estas características, el cálculo estratégico del Ejecutivo Nacional es sencillo: es más “barato” para un presidente “comprar” apoyo legislativo y electoral de las provincias pequeñas. Se trata de esfuerzos nacionales modestos, con enormes beneficios para los distritos en cuestión (Gervasoni a, 2011).

Por otra parte, los líderes políticos nacionales, debido a la fuerte localización electoral y al diseño institucional del federalismo a nivel constitucional, deben buscar el favor de políticos y máquinas partidarias locales para asegurarse carrera política y éxito electoral, ofreciendo beneficios para evitar el deterioro político (Benton, 2003).

En cuanto al éxito legislativo de las iniciativas presidenciales, han sido pocos los fracasos de la agenda oficialista¹⁵, incluso en temas controvertidos como el matrimonio igualitario,

13 Asimismo, en el sistema político argentino la representación político – partidaria en el poder legislativo nacional no se modifica desde 1982, en oportunidad que un decreto-ley del dictador Bignone estipulara que ningún distrito elegiría menos de 5 diputados ni menos de lo que escogió antes de 1976 (año en que se suspendió el sistema democrático) (Jones y Micozzi, 2011).

14 Así, la provincia de Buenos Aires tiene asignados 70 escaños, cuando le corresponden 100, mientras que 16 provincias tienen altos niveles de sobrerrepresentación distrital (Jones y Miccozzi, 2011: 50).

15 Situación favorecida por el buen rendimiento legislativo ya en torno a la creación de bloque propio como de coalición con aliados. De este modo, en 2003 las elecciones legislativas proveyeron al oficialismo 129 diputados, número suficiente para la mayoría propia. Esta situación, sin embargo, se resquebrajaría en 2005 (producto de la interna de Kirchner con Duhalde), paralizando al Congreso la propia bancada oficialista hasta una recomposición que vino con el recambio y triunfo legislativo (y reacomodamiento interno peronista beneficiado por la convergencia de elecciones nacional y subnacionales, la alta imagen presidencial y el “efecto arrastre” (Scherlis, 2011), que llevó al oficialismo a –al menos 132 diputados, sin contar aliados de otros partidos. Para 2007 (con una estrategia de resolución de interna en la que las distintas facciones oficialistas competirían entre sí en elecciones generales apoyando a la fórmula presidencial (Scherlis, 2011)), los diputados kirchneristas serían 130, lo que se mantuvo hasta el Conflicto del Campo de 2008, oportunidad en que se produjo un nuevo resquebrajamiento que redujo el bloque a 110, a la que se suman veinte aliados. Esta coalición (si bien con solo 87 diputados propios) se mantuvo relativamente estable, incluso luego de la derrota electoral en las elecciones legislativas de 2009 (adelantadas estratégicamente unos meses dada la baja en la popularidad presidencial y bajo “candidaturas testimoniales” que reforzaran la identidad oficialista (Scherlis 2011)), y el control de las cámaras por parte de la oposición (Zelaznik, 2011).

la prórroga de facultades delegadas, las modificaciones al Consejo de la Magistratura o la emergencia económica. Esto cobra mayor dimensión cuando, como en este caso, se trata de un Congreso reactivo, con gran resistencia opositora en iniciativas ejecutivas como el Fondo del Bicentenario y la ley de presupuesto 2011 (Jones y Micozzi, 2011: 56).

Como apuntan Jones y Micozzi: “EL ANÁLISIS DE LAS VOTACIONES NOMINALES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS POSIBILITA LA CLASIFICACIÓN DEL GRUESO DE LOS BLOQUES PARLAMENTARIOS SOBRE LA BASE DE UNA DIMENSIÓN GOBIERNO/OPOSICIÓN” (2011: 54). Durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, las votaciones reflejaron más esta dinámica que la operación de factores ideológicos (Jones y Micozzi, 2011).

Impacto de los regímenes y sistemas políticos subnacionales en el comportamiento legislativo

En este artículo interesa indagar en qué medida los factores territoriales afectan a la disciplina en sistemas políticos federales, pues “EL FEDERALISMO DISMINUYE LA PROBABILIDAD DE QUE LOS PRESIDENTES DISPONGAN DE CONTINGENTES PARLAMENTARIOS AFINES” (Leiras, 2007: 52), dado que tienden a incrementar el empoderamiento de jefes políticos provinciales ante los legisladores.

La política local tiene una importancia fundamental para los partidos, la política y el gobierno nacionales. Los jefes locales manejan las carreras políticas, mientras que los legisladores nacionales tienden a elegir sus tareas según los deseos de los líderes provinciales, supeditando el papel del congreso en el presidencialismo (Benton, 2003). Esto demuestra, contra las lecturas que otorgan un peso considerable a la fortaleza del poder presidencial (como el trabajo de Mark Jones, 2001), que el federalismo argentino también se apoya en otro fuerte poder descentralizado: el de los políticos provinciales poderosos (Benton, 2003)¹⁶.

El fenómeno de la sobrerrepresentación legislativa, muy extendida en América Latina -a menudo para otorgar integridad territorial-, no tiene un efecto directo sobre la posibilidad de obtener mayorías legislativas, pero si lo tienen, da lugar a esquemas menos disciplinados y más parroquiales.

La incidencia de los territorios en general sobre el congreso es mayor cuanto más recursos institucionales y económicos manejen (importancia electoral relativa del distrito, in/dependencia del distrito respecto a la nación, etc.). En tanto, cuando existen intereses contrapuestos entre diferentes regiones frente a determinados temas, por ejemplo los ligados a recursos y subsidios, se tendrán más condiciones favorables para que los legisladores voten por intereses parroquiales (Tchintian, 2009).

Tal vez por ello, en gran medida los recursos extraordinarios creados durante el ciclo económico expansivo de Argentina fueron utilizados con fines de ejercer influencia territorial –orientados sobre todo a través de obra pública–, pasando por encima incluso de gobernadores y cacicazgos locales. A esto se suma el posicionamiento de la nación como acreedora de las deudas provinciales, a partir del canje y reestructuración de las mismas, lo

16 Un argumento en favor de esto es que el efecto arrastre de la elección presidencial ha tenido en este periodo menos impacto que el desempeño de los gobernadores sobre los contingentes legislativos. Sugieren por ello que solo San Luis y La Rioja en 2007 recurrieron a la simultaneidad de elecciones, manteniendo una tradición anterior en el país y enfrentándose al imperante desdoblamiento (Jones y Micozzi, 2011).

que le permitió al régimen federal un control a partir del desahogo financiero y la capacidad de endeudamiento, y mecanismos de presión directa sobre los gobernadores (Lodola, 2011: 217, 221, 225).

Rentismo y disciplina partidaria

Por todo lo anterior resulta apropiado vincular este debate teórico con la teoría rentística del federalismo fiscal. Esta estipula que el poder de las provincias cuyos ingresos fiscales no derivan de propia imposición tributaria (tal como ocurre en los estados petroleros), sino de fuentes tales como la percepción de subsidios federales, crean presupuestos excepcionalmente grandes y sin restricciones, habilitando que los gobernantes incurran en gastos discrecionales, financiando redes clientelares y propaganda política, y disminuyendo los incentivos de los actores políticos para oponerse al oficialismo (y, por ende, para la competencia política). Lo que provoca este fenómeno fiscal es el efecto general de que disminuya la disidencia y se dificulte la activación de mecanismos de rendición de cuentas, debido a la debilidad del ciudadano en la vigilia de dinero que no pagó vía impuestos (Gervasoni, 2011 b: 583-584-585).

Siguiendo la tesis de Gervasoni (2011 a, 2011 b), el fenómeno del rentismo a nivel subnacional parece particularmente importante, entonces, para la influencia del gobernador sobre los legisladores, y para que el primero esté en condiciones de mayor autonomía para expresarse en contra del presidente.

Así, el tamaño de las transferencias federales tiende a ser grande para provincias poco desarrolladas y/o poco pobladas, creando gobiernos fuertes con baja competencia política, debilidad de limitaciones institucionales y de rendición de cuentas (Gervasoni, 2011 b).

Sin embargo, se sostendrá aquí que dicho poder del gobernador en estados rentistas es de un tipo que se opone a poder de los electores, y no al poder presidencial. Los estados no rentistas implicarían menor poder de los gobernadores, debido a una situación de mayor competencia política y mayor rendición de cuentas.

Una consecuencia de los rentismos sería también que, a mayor poder del gobernador frente a los electores, menor poder frente al presidente, debido al factor de (no) autonomía respecto a los fondos federales y del gobierno nacional (Gervasoni, 2011 b: 581-582).

Por deducción lógica, entonces, si en los estados rentistas el gobernador tiene menos poder propio frente al presidente, en los estados no rentistas el gobernador tiene más oportunidades de desprenderse de la figura presidencial. Esto, con mayor claridad, podría traducirse en términos de mayor o menor autonomía. Haciendo esta lectura, rentismo significará menor poder del gobernador, mientras que no rentismo significará mayor poder. Analizar los efectos del rentismo en un nivel de régimen político nacional implica observar el espacio institucional de intercambio por excelencia entre las dinámicas subnacional y nacional, y de agenda de sus actores. Éste es el Poder Legislativo, cobrando especial relevancia el comportamiento de los legisladores.

Esta propuesta se correría aquí levemente del enfoque propuesto por Gervasoni (2011 b) en el lugar que le deja como agente al gobernador frente al presidente. A diferencia de éste, en la perspectiva propuesta en el presente artículo, el gobernador rentista, al tener menor autonomía, no utilizaría a los legisladores nacionales en contra del gobierno nacional más que lo que lo hacen los gobernadores no rentistas (admitiendo incluso un juego estratégico, de apoyo al presidente, negociación y defensa de sus eventuales avances), a excepción de

que el presidente intente modificar el statu quo desfavoreciendo las rentas del gobernador rentista.

Esto porque –como se sugirió– pese a que las provincias rentistas sean coincidentes con las más despobladas, en el Congreso Nacional están fuertemente sobrerrepresentadas, dado que la desproporcionalidad está inclinada en favor de las provincias poblacionalmente más pequeñas ¹⁷(Gervasoni, 2011 b). La consecuencia de ello es la creación de una situación ideal de empoderamiento “PARA OBTENER UN TRATAMIENTO FAVORABLE CUANDO SE RENEGOCIAN LAS INSTITUCIONES DEL FEDERALISMO FISCAL Y CUANDO SE ASIGNAN FONDOS DISCRECIONALES” (Gervasoni, 2011: 586).

Dicha situación de dependencia del ejecutivo nacional al mismo tiempo que de empoderamiento legislativo, otorga fuertes incentivos para que el presidente tenga altamente en consideración los intereses de las provincias rentistas, para asegurarse los votos de las bancadas de esos distritos. Ahora bien, las consecuencias para el presidente de apartarse en sus propuestas económicas o políticas legislativas de aquella representación de intereses deberían ser de indisciplina partidaria.

Gervasoni (2011 b: 590-691) elabora un índice de Democracia subnacional, en el que toma como indicadores la competencia electoral, la competencia legislativa y la concentración del poder del gobernante (subdividido en control de sucesión, control legislativo y límites a la reelección). A partir de ello, muestra una alta correlación entre las provincias más rentistas y las menos democráticas.

De ello se desprende aquí que los factores de desarrollo socioeconómico, ligados al desarrollo democrático, se deberían expresar en una tendencia a mayores espacios de valores iliberales, y menor permeabilidad en cambios culturales en un sentido postmaterial (Inglehart y Welzel, 2004).

Conclusión del marco teórico. Pregunta e hipótesis.

La pregunta de investigación que se propone aquí es: ¿Qué factores explican la variación territorial de la disciplina oficialista en las legislaturas federales? Se postula asimismo que, de los factores capaces de producir disciplina, no se ha probado una relación con la teoría rentística a nivel subnacional.

El estudio testeará así dos hipótesis, donde la primera será la hipótesis principal, y la hipótesis n° 2 fungirá como complementaria:

La primera hipótesis propuesta es que la disciplina partidaria oficialista es más baja en legisladores provenientes de estados rentistas y más alta en legisladores provenientes de estados no rentistas en leyes redistributivas, ya sea de carácter económico o político.

En tanto, la segunda hipótesis refiere a la expectativa de que la disciplina partidaria es más alta en legisladores de estados no rentistas en leyes de carácter autoexpresivo apoyadas por el bloque oficialista, y más baja en legisladores de estados rentistas.

17 Para Gervasoni (2011 a) la renta se reparte mediante la lógica de “a menos habitantes más dinero” (2011 a: 118). Esta correlación inversa entre nivel de rentas y población echa por tierra la hipótesis de una correlación negativa entre rentas y desarrollo, dado que provincias como Santa Cruz, con excelentes indicadores socioeconómicos reciben hasta 7 veces más recursos per cápita que otras de peores indicadores y mayor población, como Buenos Aires (Gervasoni, 2011 a). Con estos recursos se forma un síndrome estatista, con débiles sectores privados, dependencia estatal y la creación de enormes burocracias estatales, como en Catamarca, Formosa, La Rioja y Santa Cruz, que cuentan con aproximadamente 90 puestos por cada mil habitantes, frente a 35 de 1000 en las provincias más grandes y desarrolladas (Gervasoni, 2011 a: 118).

Conclusión

En este trabajo se sostuvo que, ante legisladores sometidos a los mismos incentivos del sistema electoral y de las reglas e instituciones políticas, pese a que es un valor esperado cierta congruencia entre el apoyo legislativo desde distintas unidades subnacionales, la disciplina partidaria oficialista no se distribuye aleatoriamente en la dimensión territorial. Se planteó la necesidad de dar respuesta a la pregunta: “¿Qué factores explican la variación territorial de la disciplina oficialista en las legislaturas federales?”

Así, se propuso que la interacción entre lógicas, actores y demandas de distintos niveles de gobierno producen espacios específicos dentro de las instituciones de representación federal, como el Poder Legislativo.

Más adelante se señaló que el programa de investigación de disciplina partidaria está fuertemente marcado, con variantes, por un enfoque macro de tipo institucionalista, y que si bien la Ciencia Política ha prestado atención a la producción de conocimiento sobre la disciplina en el poder legislativo, ha avanzado poco sobre los factores determinantes de la indisciplina partidaria, no dando cuenta además de la variación regional en la disciplina.

Se propuso finalmente como variable explicativa de la disciplina partidaria nacional al fenómeno del rentismo subnacional, a partir de una discusión sobre las particularidades del federalismo argentino actual, la interacción entre los niveles nacional y subnacional, y el impacto de los regímenes y sistemas políticos subnacionales en el comportamiento legislativo.

Como resultado de la discusión reseñada se elaboraron dos hipótesis. La primera hipótesis sugirió que la disciplina partidaria oficialista sería más baja en legisladores provenientes de estados rentistas y más alta en legisladores provenientes de estados no rentistas en leyes redistributivas, ya sea de carácter económico o político. En tanto, la segunda hipótesis se refirió a la expectativa de que la disciplina partidaria sea más alta en legisladores de estados no rentistas en leyes de carácter autoexpresivo apoyadas por el bloque oficialista, y más baja en legisladores de estados rentistas.

En la exposición del trabajo además se realizará un ejercicio empírico poniendo a prueba las hipótesis propuestas, en el que se presentarán votaciones nominales del periodo legislativo 2009 – 2011, y se analizará la relación con el rentismo, descontando el efecto de factores confusores.

Bibliografía citada

- Ames, Barry (2000) *Disciplina partidaria en la legislatura brasileña*. Política y Gobierno, México D.F.
- Benton, Allyson (2003) *Presidentes fuertes, provincias ponderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino*. Política y Gobierno, Vol. X, Núm. 1, Septiembre de 2003.
- Casar, María Amparo (1999) *Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México*. Política y Gobierno, Núm. 1, México D.F.

- Cortéz Hernández, Noé (2008) *La disciplina partidaria en México: un recuento teórico*. Análisis Social, Universidad Iberoamericana, Puebla.
- Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2002), *Epilogue: Latin America's reactive assemblies and proactive presidents*, en Morgenstern y Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, New York.
- Díaz Cayeros, Alberto (2004) *Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano*. Política y Gobierno, Vol. XI, Núm. 2.
- Díaz Rebolledo, Jerónimo (2005) *Los determinantes de la indisciplina partidaria. Apuntes sobre la conexión electoral en el Congreso Mexicano, 2000-2003*. Política y Gobierno, Vol. XII, Núm. 2.
- Gervasoni, Carlos (2011) *Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: Federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas*. Desarrollo Económico, vol. 50, No. 200.
- González, Lucas (2013) *The power of governors: conceptualization, measurement, and comparative analysis for Argentina and Brazil*. Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno. Nueva Serie, UNSAM Edita, Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2008) *La descentralización del poder*, en *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. El Colegio de México, México DF.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel (2004), *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*. CIS, Madrid.
- Jones, Mark (2001) *Carreras políticas y disciplina partidaria en la cámara de diputados argentina*. Revista PostData.
- Langston, Joy (2010) *Governors and 'their' Deputies: New Legislative Principals in Mexico*. Legislative Studies Quarterly, XXXV, 2.
- Leiras, Marcelo (2007) *Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: una revisión de la literatura reciente*. Disponible en sitio web de Universidad de San Andrés (<http://www.udes.edu.ar/files/Faculty-Leiras/Publicaciones/Instituciones%20de%20gobierno,%20partidos%20y%20representaci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20en%20las%20democracias%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina.PDF>)
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1997) *Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina, en Presidentialism and Democracy in latin america*. Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott (2002) *Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress*, en Morgenstern y Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, New York.
- Mustapic, Ana María (2000) *'Oficialistas y diputados': las relaciones Ejecutivo – Legislativo en la Argentina*. Desarrollo económico, Vol. 39, N° 156.
- Olmeda, Juan Cruz (2011) *Los gobernadores mexicanos y el Congreso de la Unión: claves para entender una relación poco explorada*, en Loza, Nicolás (compilador) *Realidades divergentes en la democracia latinoamericana. Tensiones y confrontaciones*, FLACSO México y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D.F.
- Peters, Guy (2003) *El nuevo institucionalismo*. Gedisa, Barcelona.
- Petri, Dennis y Jean-Paul Vargas (2009) *Cultura parlamentaria y disciplina parlamentaria: la institucionalidad informal del transfuguismo en Centroamérica*. Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/F587372A36BE1835052578C300695474/\\$FILE/culturaparlamentariaydisciplinapartidaria.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/F587372A36BE1835052578C300695474/$FILE/culturaparlamentariaydisciplinapartidaria.pdf)

Snyder, Richard y Wolfson, Leandro (2009) *Reducción de la escala: El método comparativo de unidades subnacionales*. Desarrollo Económico, Vol. 49, No. 194.

Suárez Cao, Julieta (2011) *¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina*. Revista SAAP, Vol. 5, N° 2.

Tchintián, Carolina (2009) *Gobernadores en política nacional. Una revisión teórica*, en revista Colección.