

La relación entre gobernadores y legisladores nacionales

Repensando la “conexión subnacional” del federalismo político argentino

Carlos Gervasoni y Marcelo Nazareno*

Resumen: La literatura reciente sobre el federalismo y el Congreso argentinos asume, pero no prueba, que los gobernadores ejercen gran influencia sobre los legisladores nacionales. En este trabajo testeamos empíricamente esta idea a través de una estrategia metodológica novedosa: una encuesta de expertos en la política de cada una de las provincias argentinas. La supuesta influencia legislativa de los gobernadores se verifica sólo parcialmente (y es menor para los senadores que para los diputados), observándose una elevada heterogeneidad interprovincial. A través de análisis de regresión múltiple establecemos que la principal variable explicativa de tal heterogeneidad es la antigüedad del gobernador en el cargo, la cual puede interpretarse como un *proxy* del grado de control que aquel adquiere, con el tiempo, sobre las estructuras políticas y partidarias provinciales.

Palabras clave: gobernadores, legisladores, federalismo, política legislativa, Argentina.

*The Relationship between Governors and National Legislators:
Rethinking the “Subnational Connection” of Argentina’s Political Federalism*

Abstract: The recent literature on the relation between the Argentinean federalism and legislative politics assumes, but does not prove, that governors exercise much influence over national legislators. We test this idea through a novel methodological strategy: a survey of experts on the politics of each of the Argentine provinces. The alleged legislative influence of governors is only partially verified (and is larger for deputies than for senators); the evidence shows a high level of inter-provincial heterogeneity. Using multiple regression analysis we find that the main explanatory variable for this heterogeneity is the seniority of governors in their positions, which can be interpreted as a proxy for the degree of control they acquire, as time passes, over provincial political and partisan structures.

Keywords: governors, legislators, federalism, legislative politics, Argentina.

*Carlos Gervasoni es profesor-investigador del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Figueroa Alcorta 7350, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Tel: 54 11 5169 7204. Correo-e: cgervasoni@utdt.edu. Marcelo Nazareno es profesor titular e investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba-Unidad Asociada Conicet. Av. Armada Argentina 4700, Córdoba, Argentina, Tel: 54 351 461 6695. Correo-e: marcelonazareno@arnet.com.ar

Artículo recibido el 7 de diciembre de 2015 y aceptado para su publicación el 18 de agosto de 2016.

Introducción

La influencia que los gobernadores ejercen sobre la política nacional se ha instalado en la agenda de quienes estudian los procesos políticos latinoamericanos.¹ El nivel de esta influencia parece variar sustancialmente de uno a otro país, incluso entre aquellos que tienen un sistema federal de gobierno, donde se espera que tal influencia sea más alta que en los sistemas unitarios.

La Argentina es el país latinoamericano en el que parecen darse los valores más altos de influencia de los gobernadores, lo que se atribuye, en buena medida, al control que éstos supuestamente tienen sobre el comportamiento de los legisladores nacionales que su partido o alianza electoral elige en sus provincias² (en adelante, “sus” legisladores) (Monaldi, 2010, p. 194). En efecto, buena parte de la investigación reciente sobre la dinámica política del federalismo argentino sostiene o asume que uno de sus rasgos distintivos es dicho control. Así, los procesos políticos nacionales tendrían una crítica “conexión subnacional” (Saiegh, 2004) en el poder que los gobernadores tienen para bloquear o habilitar (mediante las correspondientes órdenes a sus legisladores) las iniciativas legislativas de los gobiernos nacionales.

La relación de subordinación de los legisladores nacionales respecto de los gobernadores, sin embargo, es una hipótesis que, aunque razonable, no ha sido hasta ahora adecuadamente testada. Aún más, pueden citarse numerosos ejemplos de comportamiento legislativo inconsistente con la idea de subordinación. Un caso notorio, entre otros tantos, fue el del senador por la provincia de Santiago del Estero Emilio Rached, quien en 2008, contrariando la explícita posición del gobernador Gerardo Zamora (de quien había sido vicegobernador hasta el año anterior y bajo cuyo mandato había sido electo senador), aportó un voto crucial para derrotar una muy importante iniciativa legislativa de la entonces presidente Cristina Kirchner.³ Sin constituir evidencia concluyente, éste y muchos otros casos similares sugieren

¹Una muestra de este interés es un volumen publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre la democracia en América Latina, uno de cuyos capítulos se ocupa del rol de los gobernadores en las políticas públicas nacionales (Scartascini, Stein y Tommasi, 2010).

²La Constitución argentina establece que tanto los senadores nacionales como los diputados nacionales son elegidos usando las provincias como distritos electorales.

³Nos referimos a la convalidación legislativa de la Resolución ministerial 125, que elevaba los impuestos a las exportaciones agropecuarias y que desató un agudo conflicto entre el gobierno nacional y los productores del sector.

que la relación entre los gobernadores y sus legisladores nacionales no sigue una pauta lineal y general de control-subordinación tal como la propuesta por la bibliografía reciente.

Uno de los objetivos de este trabajo es, justamente, establecer la medida en que el control de los gobernadores sobre sus legisladores es una característica del federalismo argentino. Una verificación de este tipo no es sólo valiosa porque permite tener una imagen más acabada del modo en que funciona la política argentina, sino porque estudios relevantes sobre diferentes rasgos de la política legislativa y sobre la relación entre presidentes y gobernadores construyeron sus argumentos sobre la base de dar por cierto aquel control.

Nuestro segundo objetivo es establecer qué factores inciden sobre los niveles de control que los gobernadores ejercen sobre sus legisladores. Si, como mostramos más adelante, este control observa variaciones notorias entre las distintas provincias, dilucidar aquellos factores es una contribución de importancia para entender la dinámica política argentina.

Para alcanzar estos objetivos utilizamos evidencia empírica original proveniente de una encuesta a expertos realizada en las veinticuatro provincias argentinas sobre las características efectivas que asumen las relaciones entre gobernadores y legisladores nacionales.

Nuestro principal hallazgo es que, si bien la idea del control tiene cierto sustento empírico, está lejos de ser generalmente cierta: hay importantes diferencias entre provincias respecto del grado de influencia que los gobernadores ejercen sobre sus legisladores nacionales y estas diferencias dependen principalmente de la antigüedad del gobernador en el cargo (lo que puede interpretarse como un *proxy* del dominio que ejerce sobre la vida política provincial en general y la interna de su partido en particular).

La mayor parte de la literatura sobre la incidencia de los gobernadores en la política legislativa nacional en América Latina se refiere a los otros dos grandes países federales, Brasil y México. En cuanto a Brasil, los trabajos sobre este tema muestran un notable cambio a partir de los primeros años de este siglo respecto a lo que se sostenía durante la década de 1990, cuando era generalizada la imagen construida por Abrucio (1998, citado en Cheibub, Figueiredo y Limongi, 2009, p. 6) del Congreso nacional como compuesto por “delegaciones de los estados”, dado el poder de los gobernadores sobre las delegaciones legislativas estatales. Los trabajos más actuales (Cheibub Figueiredo y Limongi, 2002; Carey y Yannitell Reinhardt, 2004; Arretche, 2007; Cheibub, Figueiredo y Limongi, 2009), en cambio, encuentran escasa o ninguna evidencia de que los gobernadores influyan sobre la conducta

legislativa de las delegaciones estatales, mientras que sí la encuentran para el poder central y los líderes partidarios nacionales. En el caso de México, “la mayor parte de los especialistas argumenta que los líderes nacionales controlan el voto en el Congreso” (Langston, 2010, p. 238, traducción nuestra). No obstante, Rosas y Langston (2011) ofrecen evidencia de que los gobernadores inciden sobre la cohesión de las delegaciones de sus estados en el Congreso. Langston (2010), por su parte, muestra que los gobernadores mexicanos influyen sobre la conducta de los legisladores de su partido cuando se trata de legislación que afecta los intereses fiscales de sus estados. Olmeda (2011), a su vez, ofrece evidencia de influencia legislativa de los gobernadores mexicanos en algunas áreas en particular. Estos autores, sin embargo, no niegan la incidencia de los líderes nacionales, con lo cual México presenta un panorama balanceado entre la escasa y nula influencia de los gobernadores en el caso brasileño y la muy alta influencia que tendrían en Argentina. Evaluar empíricamente esta caracterización del caso argentino es una condición básica para avanzar en análisis comparativos que den cuenta de estas diferencias.

En la siguiente sección llevamos adelante una revisión de los fundamentos teóricos y empíricos de la perspectiva que postula el control de los gobernadores sobre la conducta política de sus legisladores (lo que llamamos el “nuevo sentido común” del federalismo político argentino). Posteriormente, presentamos e interpretamos los datos de la mencionada encuesta a expertos, la cual incluyó una serie de preguntas sobre el tipo de relación entre el gobernador (o gobernadora)⁴ de cada provincia y los legisladores nacionales de la delegación provincial de su partido o alianza electoral. En la tercera sección presentamos algunas hipótesis explicativas sobre las diferencias observadas entre provincias, las cuales son testeadas mediante modelos de regresión múltiple. Finalmente, desarrollamos algunas conclusiones.

Gobernadores, presidentes y legisladores. Fundamentos teóricos y empíricos del nuevo sentido común

Hasta inicios del presente siglo, la perspectiva predominante sobre el federalismo político argentino argumentaba que uno de sus rasgos sobresalientes era el predominio del *presidente*, debido en parte a su influencia

⁴Para facilitar la lectura de aquí en adelante usamos la expresión “gobernador” para referirnos tanto a los hombres como a las mujeres que ejercen el cargo.

sobre el comportamiento político de los legisladores nacionales (denominamos a este punto de vista el “viejo sentido común”).⁵ A partir de entonces se extendió —hasta generalizarse— la idea de que los gobernadores son actores centrales del sistema político y que esta centralidad tiene como uno de sus fundamentos el control que ejercerían sobre la conducta legislativa de “sus” legisladores nacionales (lo que llamamos el nuevo sentido común; los primeros trabajos en este sentido son, entre otros, Jones, 1997; Remmer y Wibbels, 2000; Gibson y Calvo, 2001; De Luca *et al.*, 2002 y Benton, 2003).

En lo que sigue de este apartado presentamos, en primer lugar, los fundamentos de este nuevo sentido común. Luego señalamos la escasez e insuficiencia de la evidencia empírica que lo sostiene. Finalmente, hacemos una sumaria referencia a parte de la importante literatura reciente que aborda distintos aspectos del federalismo argentino, para ilustrar la amplia aceptación de este nuevo sentido común.

El argumento del control por parte de los gobernadores de la conducta política de los legisladores nacionales se basa en la relación entre dos postulados teóricos. Por un lado la conocida distinción de Schlesinger (1966, p. 10) entre tres tipos de ambición (estática, progresiva y discreta), cada una con una particular conexión electoral. Por el otro, desde un punto de vista institucionalista, la idea de que existen tres características de los sistemas electorales que afectan sustancialmente el grado de influencia de los líderes partidarios sobre los legisladores: *a)* si el líder tiene el control sobre la selección de candidatos; *b)* si el líder tiene el control sobre el lugar que ocupará cada candidato en la lista partidaria; *c)* si los votos por los diferentes candidatos del partido se agrupan indiscriminadamente, se agrupan por el partido pero con una distinción entre los candidatos o no hay ningún tipo de agrupamiento (y entonces los candidatos pueden cultivar una candidatura casi puramente personal) (Mainwaring y Shugart, 1997, p. 421-422).

⁵ Frías (1980) y Pérez (1986), citados en Eaton (2002, p. 287-288), son una expresión de esta visión desde el punto de vista del constitucionalismo jurídico y la economía fiscal, respectivamente; O'Donnell (1997) y Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000), son claros ejemplos de esta perspectiva desde el campo de la ciencia política. Mustapic (2002) es quien con mayor claridad expone los mecanismos (básicamente el poder de negociación de los presidentes por su control de incentivos colectivos e individuales) a través de los cuales el Poder Ejecutivo conseguía imponer disciplina sobre diputados en principio autónomos tanto de los gobernadores como del presidente.

La combinación de ambos postulados implica que si *a)* las candidaturas al Congreso nacional son agrupadas en una lista cerrada (no pueden introducirse ni excluirse candidatos a través del voto) y bloqueada (los votantes no tienen incidencia sobre el orden en que se considerarán los candidatos), y *b)* la ambición de los legisladores es progresiva (esto es, pretenden progresar en su carrera política accediendo a cargos de mayor importancia) o estática (pretenden preservar su actual cargo), entonces el control sobre la conducta legislativa estará en manos de quienes manejen la nominación y controlen el acceso a otros cargos, en tanto de ellos depende la posibilidad de los legisladores de ser reelectos o de continuar su vida política en otros ámbitos.

Estas dos condiciones se cumplen en el caso argentino. Las listas para diputados y senadores nacionales en cada distrito (provincias) son cerradas y bloqueadas. Por su parte, de acuerdo con los datos disponibles, la ambición de los legisladores es progresiva o al menos estática, en la medida que una abrumadora mayoría continúa su carrera política o bien en el Congreso o bien (en mayor medida) en otros ámbitos de la estructura del Estado nacional, provincial (en la mayoría de los casos) o municipal (Jones, *et al.*, 2002, p. 659-660; Jones, 2002, p. 168-169).

De este modo, si en la Argentina los gobernadores tienen el control de la nominación y del orden de las candidaturas de los legisladores nacionales de su partido, y si también pueden ofrecer a los actuales legisladores cargos para que continúen su carrera política fuera del Congreso, es razonable esperar que ejerzan una muy poderosa influencia sobre ellos. Esto es lo que sostienen Jones *et al.* (2002), en uno de los trabajos que trazaron la huella inicial de este nuevo sentido común del federalismo político argentino:

En la Argentina, donde los jefes políticos locales dominan la construcción de las listas partidarias locales, la capacidad de los legisladores de seguir una carrera legislativa independiente está sustantivamente condicionada [...] Desde el punto de vista de los legisladores argentinos, para llevar adelante la carrera política que pretenden, deben mantener una buena relación con sus jefes políticos locales (Jones, *et al.*, 2002, p. 658; traducción nuestra).

La razonabilidad de este punto de vista, sin embargo, no sustituye la necesidad de su verificación empírica. Ciertamente, pueden pensarse una serie de factores que diluyan o reviertan el control de los gobernadores sobre la política legislativa nacional. Los recursos institucionales de los presidentes

vis-à-vis el de algunos o todos los gobernadores (Cheibub, Figueiredo y Limongi, 2009) y el capital electoral y trayectoria personal de los diputados o senadores (Kikuchi y Lodola, 2014), por mencionar sólo dos muy relevantes, podrían hacer que los legisladores nacionales se comporten de modo autónomo, o bien supediten sus estrategias a las preferencias presidenciales antes que a las de sus gobernadores.

Los intentos de contrastación empírica del argumento del control de los gobernadores sobre los legisladores nacionales son escasos e insuficientes. En este sentido coincidimos con Tchintian (2009, p. 124), quien en su revisión de la bibliografía sobre la incidencia de los gobernadores en la política nacional concluye que, para el caso argentino, la evidencia empírica sobre su influencia en la política legislativa no es clara. Este problema no se reduce al caso de la Argentina. Rosas y Langston (2011, p. 1) señalan que a pesar del creciente interés por establecer si las élites subnacionales de los países federales de América Latina tienen influencia sobre la conducta de los legisladores nacionales, y no obstante los persuasivos argumentos teóricos en este sentido, la verificación empírica de esta influencia permanece elusiva.

Uno de los trabajos que intenta aportar la correspondiente evidencia es el de Jones y Hwang (2005), quienes dan un giro analítico para captar la especificidad del caso argentino. Según ellos la mayoría de los legisladores actúa basándose en las instrucciones que reciben de los jefes partidarios provinciales, y más específicamente de los gobernadores (Jones y Hwang, 2005, p. 137). Pero el modo en que opera el control de los gobernadores sobre la política legislativa no es directo. Existiría una dinámica similar a la establecida por la “teoría del cartel” para el Congreso de Estados Unidos —en la que hay una delegación del poder de parte de los legisladores a los líderes parlamentarios— sólo que en la Argentina tal delegación es realizada no por los legisladores sino por los jefes partidarios locales (Jones y Hwang, 2005, p. 128). La verificación empírica de este modelo se sostiene en el contraste entre la escasa diferenciación ideológica entre los diputados del oficialismo y la oposición (y la elevada heterogeneidad interna de cada bloque) y la alta diferenciación entre estos bloques (y su homogeneidad interna) en cuanto a los patrones de votación nominal (puntos ideales) de sus respectivos legisladores. Para Jones y Hwang (2005, p. 134), este contraste se explica principalmente por el rol de los líderes partidarios en las cámaras, quienes mantienen la disciplina de sus bloques a pesar de la dispersión ideológica, lo que, a su vez, es consistente con su teoría del cartel “modificada”.

Más recientemente Kikuchi y Lodola (2014) abordan la cuestión de verificar empíricamente, para la Argentina, la incidencia de dos potenciales fuentes de comportamiento legislativo en los sistemas federales: los atributos individuales de los legisladores y la influencia de actores subnacionales poderosos, en particular los gobernadores. Con este fin utilizan las votaciones nominales en el Senado de la Nación para establecer la distancia entre el punto ideal de cada senador y el punto ideal de su líder partidario en la cámara (la cual se asume como la posición del partido nacional). La evidencia estadística indica que esta distancia —que mide el grado de defección del legislador respecto a la línea de su partido— es mayor si el gobernador de la provincia de un senador es de su propio partido, y que aumenta cuanto mayor es el poder de ese gobernador. Para los autores, estas correlaciones son evidencia de que aquellos senadores cuyas provincias son gobernadas por un copartidario son influidos por éste en lo que hace a su comportamiento legislativo y que dicha influencia es mayor cuanto mayor es el poder político e institucional del gobernador.

Creemos que estas evidencias empíricas no son suficientes para sostener el argumento del control de los gobernadores. Como explicamos más adelante en el apartado metodológico, en ellas existe un problema fundamental de validez que afecta al voto nominal como indicador “objetivo” de la dependencia de los legisladores respecto de los gobernadores. Pero los límites de esta estrategia metodológica subsisten aun si hacemos abstracción de este problema de validez, en tanto el control se deduce, de modo indirecto, a partir de su “compatibilidad” con correlaciones de variables que no miden dicho control, sino sus supuestos efectos manifiestos.

En el caso de Jones y Hwang (2005) estas limitaciones son muy evidentes: es cierto que el control de los líderes legislativos permite explicar la discrepancia entre heterogeneidad ideológica y homogeneidad de puntos ideales dentro de cada bloque, pero no tenemos ningún elemento que nos haga suponer que tal control se ejerce en virtud de una delegación por parte de los gobernadores. Tan plausible como esta idea es que dicho control sea ejercido en nombre de las preferencias del presidente.

La estrategia metodológica de Kikuchi y Lodola (2014) respecto a la prueba de este punto es más sólida. La correlación entre el poder de los gobernadores y la distancia entre el punto ideal de “sus” senadores y el del líder del partido es, sin duda, una consecuencia observacional compatible con la idea del control de los gobernadores (poderosos) sobre sus legisladores nacionales y, por ende, aporta sostén empírico a dicha idea. No obstante,

está lejos de ser una contrastación empírica concluyente. Para que ello fuera así necesitaríamos asumir que las preferencias de los gobernadores son contrarias a las de sus partidos en el Congreso, ya que si contempláramos (creemos que de manera realista) que las preferencias de los gobernadores pueden coincidir con las de su partido, la mayor distancia entre los puntos ideales de los legisladores y sus líderes partidarios en el Congreso constituirían evidencia contraria a la hipótesis del control (ya que se trataría de legisladores que tienden a votar en contra de lo que prefieren “sus” gobernadores).⁶

El argumento del control de los gobernadores requiere, entonces, evidencia empírica adicional y más directa (y con ello más válida) de la que pueden proveer los puntos ideales de los legisladores deducidos de las votaciones nominales.

La falta de adecuado soporte empírico no impidió que la idea del control de los gobernadores se asumiera como dada en la gran mayoría de los estudios sobre diferentes aspectos del federalismo político de la Argentina. Quizá una de las expresiones más claras de este supuesto la encontramos en el estudio de Ardanaz, Leiras y Tommasi (2012) sobre el modo de funcionamiento y las diferentes “patologías” de distintas dimensiones de la política en la Argentina. Allí los autores sostienen que:

(...) los legisladores argentinos son los *peones* de su líder partidario provincial. Dado que el sistema electoral para el Congreso da a los jefes partidarios un sustancial poder sobre quién es nominado, esto impone lealtad y disciplina sobre los legisladores, cuyos votos pueden ser intercambiados en negociaciones entre las provincias y el Ejecutivo nacional (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2012, p. 13; traducción y énfasis nuestro).

Los ejemplos en este sentido pueden multiplicarse. Sin pretender ser exhaustivos y sólo a modo de ilustración, mencionaremos los trabajos de Spi-

⁶De allí que un modo metodológicamente más promisorio de utilizar las votaciones nominales es analizar votaciones en las que estas preferencias pueden considerarse reveladas, lo cual normalmente sucede cuando se trata de legislación en materia fiscal que centraliza recursos en perjuicio de los estados subnacionales (el presidente está a favor de aprobar la legislación y los gobernadores tienen una preferencia contraria). Esta es la estrategia usada por Langston (2010) para demostrar la incidencia de los gobernadores mexicanos en la conducta de los legisladores nacionales y por Cheibub, Figueiredo y Limongi (2009) para mostrar, en el caso de Brasil, que tal incidencia no es relevante y sí lo es la de los partidos nacionales y el presidente.

ller y Tommasi (2000) sobre la baja calidad, coherencia y durabilidad de las políticas públicas de alcance nacional, Gibson y Calvo (2001) sobre la viabilidad política de las reformas estructurales en la década de 1990, Eaton (2002) sobre la política fiscal, Benton (2003) sobre la naturaleza y evolución de las relaciones entre el presidente y los poderes provinciales, y Scherlis (2008) sobre el rol de los intercambios particularistas en cuanto al control que el presidente tiene sobre su partido.⁷ En todos ellos, los argumentos y explicaciones desarrolladas recurren a la idea del control de los gobernadores sobre sus legisladores.

Como ilustración del modo en que esta idea se usa como pieza clave en la argumentación, tomamos la interesante explicación que Saiegh (2004) desarrolla sobre los casos en que la iniciativa legislativa del presidente es derrotada en el Congreso, lo que en principio cabe no esperar, dado que el gobierno no enviaría a votación proyectos de ley que corren serio riesgo de ser derrotados. En efecto, dado el control que los gobernadores ejercerían sobre los legisladores, el presidente evita iniciativas que no cuenten con el apoyo (o la prescindencia) de aquellos. Pero Saiegh introduce un elemento de incertidumbre e información imperfecta, que hace que la anticipación de las preferencias de los gobernadores por parte de los presidentes sea a veces errónea. Así, éstos promueven sin saberlo iniciativas que van en contra de las preferencias de aquellos, quienes logran bloquearlas en el Congreso. Como es evidente, este argumento causal depende críticamente de que los legisladores efectivamente respondan a sus gobernadores.

La proliferación de argumentos basados en el nuevo sentido común hace crucial establecer hasta dónde éste se sostiene empíricamente.⁸

⁷ Otros trabajos en esta línea, si bien mantienen la postura de que los gobernadores y (en menor medida) los jefes políticos provinciales que no son gobernadores, tienen una incidencia muy importante sobre la conducta política de los legisladores, lo hacen de un modo más matizado, reconociendo que esta incidencia no implica que el partido y los líderes a escala nacional no tengan influencia alguna (Jones, 2001, p. 158; Jones, 2002, p. 163).

⁸ La idea del control ha comenzado recientemente a ser cuestionada (al menos implícitamente) por autores que recuperan aspectos desarrollados por el viejo sentido común. Calvo (2007) retoma la idea de que el presidente tiene una importante incidencia en la política legislativa a partir de los recursos de negociación con los que cuenta. Se diferencia de Mustapic (2002) en considerar que la capacidad de negociación del presidente no es relativamente constante, sino que varía de acuerdo con su nivel de popularidad. Por su parte Figueroa (2016) aporta evidencia preliminar que cuestiona uno de los fundamentos de la idea del control de los gobernadores (su dominio de la nominación de los legisladores nacionales), al mostrar que bajo ciertas condiciones (fortaleza del presidente *vis-à-vis* líderes provinciales y simultaneidad de las elecciones provinciales y nacionales) los líderes provinciales abdican de su control de las nominaciones en favor del presidente.

El control de los gobernadores sobre los legisladores nacionales: La evidencia empírica

Diseño metodológico

Introducimos aquí un enfoque metodológico alternativo basado en evidencia empírica esencialmente cualitativa, en el sentido de que proviene de juicios obtenidos de personas con conocimiento detallado de la relación gobernador-legisladores en cada provincia. Tales juicios se originan en la Encuesta de Expertos en Política Provincial (EPP), administrada en forma personal a 155 académicos, periodistas políticos y otros expertos residentes en cada una de las 23 provincias (y la Ciudad de Buenos Aires) durante el año 2008 (el periodo evaluado por los respondentes fue 2003-2007, correspondiente a una gobernación completa).⁹ Numerosas características de la política provincial fueron codificadas por entre cuatro y 12 expertos por provincia (media = 6.5), lo que aporta dos grandes fortalezas a nuestras inferencias descriptivas: mejora significativamente su confiabilidad (al medirse cada variable no mediante un juicio experto si no con entre cuatro y 12) y permite estimar esa confiabilidad a través del análisis de “acuerdo inter-expertos” (que se reporta en el anexo 2).

Tan o más importante que la confiabilidad es la validez de los indicadores. Nótese que la variable subyacente de interés —la obediencia de los legisladores a sus gobernadores— no puede observarse directamente. Esto se debe a que las preferencias reales de los gobernadores son propiedades que existen en sus mentes. Aun si hubiera manifestaciones externas de esas preferencias, como declaraciones a la prensa o discursos públicos, estas podrían ser deliberadamente engañosas. Incluso si conociéramos las verdaderas preferencias de los gobernadores, el supuesto alineamiento de los legisladores con ellas tampoco es directamente observable. Una buena parte de su comportamiento en el Congreso ocurre alejado del escrutinio público (negociaciones informales, reuniones de comisión a puerta cerrada, votos no nominales, etc.) y la parte claramente visible, en particular los votos nominales (que en sí mismos pueden también ser insinceros, especialmente en votaciones con resultado asegurado), no son indicadores directos de subordinación: la coincidencia entre los votos de un legislador y las pre-

⁹ Excepto en unas pocas provincias como Corrientes, Santiago del Estero y Santa Cruz, donde intervenciones federales o salidas anticipadas del gobernador obligaron a tomar un periodo algo diferente.

ferencias (expresadas y asumidas como sinceras) del gobernador pueden ser producto de otros fenómenos, como el alineamiento del gobernador con las preferencias de los legisladores, las preferencias programáticas compartidas o la subordinación de gobernadores y legisladores a las directivas del partido al que todos pertenecen. Los indicadores de subordinación supuestamente “objetivos”, entonces, a menudo no pueden ser aplicados (porque no conocemos las preferencias del gobernador) y, aun cuando sí se puedan aplicar, no miden realmente la subordinación general de los legisladores al gobernador, sino sólo la medida en que los votos nominales de aquellos coinciden con las manifestaciones públicas de éste. La objetividad de los votos nominales no elimina sus evidentes problemas de validez.

Indudablemente el enfoque de consultar a expertos enfrenta sus propios problemas. La validez de los juicios de estos especialistas depende esencialmente de la calidad de su conocimiento y de la sinceridad de sus respuestas. Nos parece razonable asumir que conocen en detalle el perfil, la identidad política, y la trayectoria de los gobernadores y legisladores nacionales de sus provincias, y por lo tanto que sus juicios acerca de la influencia de los primeros sobre los segundos son razonablemente precisos. Más aún, cualquier inexactitud o error que pudiera ocurrir en una respuesta es relativizada por la presencia de opiniones de varios otros expertos en la misma provincia. Es muy probable entonces que los puntajes combinados de todos los expertos que evalúan un ítem dado en una provincia dada sean razonablemente válidos. No sugerimos que los datos de la EEPP son incuestionables, pero sí que son una alternativa razonable y un complemento enriquecedor a otros enfoques que intentan inferir subordinación (con las serias limitaciones señaladas más arriba) a partir de los comportamientos observables de los actores en cuestión.

Utilizamos cuatro ítems del cuestionario que miden la cuestión que nos interesa (para una descripción detallada de diseño metodológico de la EEPP, véase Gervasoni, 2010a). Los tres primeros ítems se refieren a la medida en que el gobernador en ejercicio influyó sobre los votos de cada uno de los tres senadores de la provincia en el Congreso Nacional. El cuarto ítem formula la misma pregunta acerca del conjunto de los diputados nacionales de su partido y provincia en forma colectiva. Ocurre que cada provincia elige sólo tres senadores (dos por el partido/alianza que gana las elecciones y uno por el que obtiene el segundo lugar), pero entre cinco y 70 diputados nacionales (elegidos también tomando a la provincia como distrito y a través de un sistema de lista cerrada y bloqueada, asignación proporcional de las bancas

—sistema D'Hondt—, y un umbral de 3 por ciento del padrón electoral del distrito). Incluir preguntas individuales para cada diputado hubiera implicado, especialmente en las provincias con una elevada magnitud de distrito, imponerle a los expertos una exigencia demasiado gravosa en términos de esfuerzo y conocimiento.

La redacción exacta de las preguntas fue la siguiente:

Los gobernadores a menudo intentan controlar los votos de los diputados y senadores de su provincia en el Congreso Nacional. (Versión senadores) ¿Cuánto diría usted que el gobernador/la gobernadora (nombre del/de la gobernador/a) influyó sobre los votos de (nombre del/de la senador/senadora): Mucho, bastante, algo, poco o nada? (Versión diputados) ¿Cuánto diría usted que el gobernador/la gobernadora (nombre del/de la gobernador/a) influyó sobre los votos de los diputados nacionales de su partido: Mucho, bastante, algo, poco o nada?

De esta forma cada experto en cada provincia asignó una categoría ordinal (“mucho”, “bastante”, “algo”, “poco” o “nada”) a cada uno de los tres senadores nacionales y al bloque de diputados nacionales (pero elegidos en la provincia) pertenecientes al partido del gobernador.

Con el objeto de permitir la agregación de las respuestas de todos los expertos de cada provincia se procedió a asignar a cada categoría un puntaje numérico en una escala del cero al uno, en el que cero significa “nada” y uno “mucho” (las tres categorías intermedias corresponden a 0.25, 0.5 y 0.75).¹⁰ El procedimiento de agregación consistió en calcular la media aritmética de

¹⁰ En el cuestionario la categorías estaban codificadas de la siguiente forma: 1 = mucho, 2 = bastante, 3 = algo, 4 = poco y 5 = nada. Para facilitar la interpretación de los resultados no sólo redujimos esta escala a una que variara de 0 a 1, sino que también invertimos el orden de los códigos para que los valores más altos correspondan a una mayor influencia. Nótese que la variable original es ordinal pero al asignarle valores numéricos a cada categoría la convertimos de hecho en intervalar (como se hace habitualmente en la literatura, por ejemplo tratando a la escala ordinal de régimen político de *Polity* como si fuera intervalar). Fundamentamos este paso en dos argumentos. Primero, es razonable asumir que las distancias percibidas por los entrevistados entre las categorías “mucho”, “bastante”, “algo”, “poco” y “nada” son aproximadamente iguales. Sólo si estas distancias fueran significativamente diferentes la operación de tratar esta variable ordinal como intervalar sería desaconsejable. En segundo lugar, el uso de escalas ordinales como variables dependientes en análisis de regresión implican recurrir a modelos de muy compleja interpretación, como el *logit* ordinal. Los modelos de regresión lineal que presentamos en este trabajo son de mucha más sencilla interpretación.

las respuestas de todos los expertos a cada ítem. Esto significa que aunque nuestros datos originales corresponden a respuestas aportadas por los expertos en todas las provincias (N = 155 expertos), los datos que analizamos más abajo corresponden al nivel de las delegaciones de diputados oficialistas (N = 24; una delegación por provincia) o de los senadores oficialistas (N = 44, dado que en general hay más de un senador oficialista por provincia¹¹). Así, por ejemplo, el grado en que la senadora X se subordinaba o no al gobernador Y surge del promedio de las entre cuatro y 12 respuestas obtenidas en su provincia.

De esta forma se generan cuatro variables (o puntajes promedio) para cada una de las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires (*Influencia Senador 1*, *Influencia Senador 2*, *Influencia Senador 3* e *Influencia Diputados*). Dado que no todos los senadores pertenecen al partido o coalición gobernante en la provincia (que de aquí en adelante denominaremos “oficialismo”), el análisis estadístico de la influencia que los gobernadores ejercen sobre los senadores se realiza sólo para los legisladores que pertenecen al mismo partido o alianza del gobernador. La variable resultante se denomina *Influencia Senadores*. El anexo 1 presenta los resultados de ambas variables para cada una de las 24 provincias, así como el nombre y partido político de los gobernadores en ejercicio y de los senadores oficialistas.

Aunque los puntajes promedio muy altos o muy bajos necesariamente reflejan un perfecto o muy elevado acuerdo entre los expertos (sólo se puede obtener un promedio de cero o de uno si todos los expertos asignan ese puntaje en forma individual), los puntajes promedio alejados de los extremos pueden deberse tanto a un consenso entre los expertos (esto es, a una media con baja o nula desviación estándar) como, en el otro extremo, a una situación en que los expertos se polarizan entre respuestas cercanas a cero y respuestas cercanas a uno (esto es, una media similar a la anterior pero con una alta desviación estándar). En los hechos algunos puntajes promedio son del primer tipo (y por lo tanto de alta confiabilidad) mientras que otros reflejan grados moderados y a veces altos de desacuerdo entre los expertos (y por lo tanto son de menor confiabilidad). El anexo 2 ofrece un análisis variable por variable y provincia por provincia de los niveles de confiabilidad de los indicadores usados en este artículo.

¹¹ En la mayoría de los casos el partido del gobernador controla dos senadores (los elegidos por la mayoría), mientras que el tercero responde a otra fuerza. En otros casos sólo un senador pertenece al partido del gobernador.

Análisis de los resultados

El cuadro 1 presenta las estadísticas descriptivas de las dos variables de análisis:

CUADRO 1. Estadísticas descriptivas de variables dependientes (influencia legislativa)

Variable	N	Media	Mediana	D.E.	Mín.	Máx.
Influencia senadores	44	0.59	0.75	0.34	0.022	1
Influencia diputados	24	0.69	0.80	0.29	0.063	1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Expertos en Política Provincial.

Una rápida inspección de estas cifras revela que, en promedio, los senadores oficialistas responden sólo parcialmente a los deseos de los gobernadores de sus provincias. La media de la variable *Influencia Senadores* es de 0.59, relativamente alejada del valor máximo de “muchísima” influencia (1) y sólo levemente por encima del valor intermedio de “algo” de influencia (0.5). La variabilidad es muy alta, con valores mínimos de prácticamente cero¹² y máximos de uno.¹³ La desviación estándar de 0.34 está más cerca del máximo teórico de 0.5 (en el que la mitad de las provincias obtienen un puntaje de 1 y la otra mitad de 0) que del mínimo teórico de 0 (en el que todas las provincias están exactamente en el promedio). Existen, entonces, senadores claramente subordinados a sus gobernadores pero también otros cuyo nivel de subordinación es moderado, escaso o incluso nulo.

Estas cifras reafirman el mensaje que algunos casos bien conocidos sugieren: la pertenencia de un senador al mismo partido del gobernador no necesariamente implica afinidad o subordinación. Así, resulta claro que la senadora por la provincia de Buenos Aires Cristina Kirchner (esposa del presidente y futura presidenta ella misma) no respondía al gobernador Felipe Solá. La mera existencia de estos senadores “con peso propio” o de-

¹² Por ejemplo la hermana y la esposa del presidente Néstor Kirchner, las senadoras Alicia Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, respecto de los gobernadores Carlos Sancho de Santa Cruz y Felipe Solá de Buenos Aires, respectivamente.

¹³ Entre ellos senadores que eran hermanos de los gobernadores, como Ada Maza y Adolfo Rodríguez Saá respecto de los gobernadores Ángel Maza de La Rioja y Alberto Rodríguez Saá de San Luis.

pendientes de referentes políticos más poderosos que el gobernador (en particular el presidente), debilita la tesis de la subordinación.

Estos casos, sin embargo, no deben ocultar el dato estadístico central: la mayoría de los senadores oficialistas observan valores de subordinación a los gobernadores de sus provincias mayores a 0.5. De hecho, la mediana de esta variable es de 0.75, considerablemente más alta que la media de 0.59. En otras palabras, las excepciones existen y no son pocas, pero la norma es una influencia importante de los gobernadores sobre los senadores oficialistas y ciertamente mucho mayor a la que los gobernadores ejercen sobre los senadores no oficialistas.¹⁴

La variable *Influencia Diputados* se diferencia de la relativa a los senadores oficialistas en que se refiere a un conjunto de legisladores (y no a legisladores individuales). En este caso los expertos debieron estimar una suerte de promedio mental de la influencia que el gobernador ejercía sobre cada diputado oficialista de la provincia. Los datos del cuadro 1 muestran que el promedio de *Influencia Diputados* (0.69) es algo más alto que el de *Influencia Senadores* (0.59).¹⁵ Este resultado no debería sorprender, dada la mayor jerarquía del cargo de senador. Hay entre los senadores, con más frecuencia que entre los diputados, dirigentes políticos de gran peso, tales como ex gobernadores,¹⁶ ex ministros nacionales, ex jefes de gabinete nacionales, ex presidentes¹⁷ y personas de relación directa con el presidente en ejercicio.

Aunque la desviación estándar de *Influencia Diputados* es algo menor que la de *Influencia Senadores*, sigue siendo relativamente elevada (0.29). La heterogeneidad interprovincial caracteriza entonces también el grado de influencia de los gobernadores sobre los diputados nacionales de su partido. El panel derecho de la gráfica 1 clarifica la distribución de esta variable: existe una importante cantidad de provincias (nueve) en las que el gobernador tiene, según los expertos, un muy alto grado de influencia sobre los diputados. Sin embargo, en por lo menos dos provincias esa influencia es mínima (la Capital Federal y Santa Cruz), en otras cuatro ronda 0.4 (Buenos

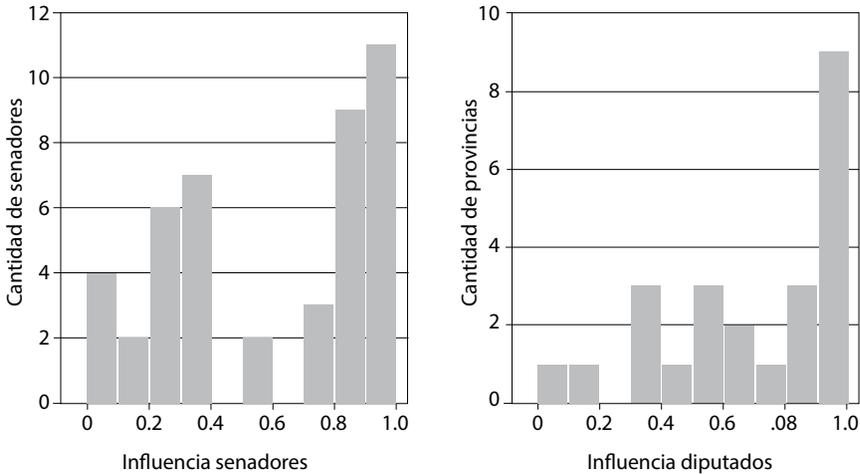
¹⁴ La media de *Influencia Senadores* para los legisladores no oficialistas es de 0.22; la diferencia con 0.59 de los oficialistas es estadísticamente muy significativa; valor $p = 0$.

¹⁵ Esta diferencia no es estadísticamente significativa al nivel convencional de 0.05, pero no está muy lejos de serlo. El valor p para la hipótesis de que la media muestral de 0.69 es superior a la media muestral de 0.59 es de 0.10 asumiendo varianzas desiguales entre ambos grupos, y de 0.11 asumiendo varianzas iguales.

¹⁶ Por ejemplo Óscar Castillo, Carlos Reutemann y Ramón Saadi.

¹⁷ Adolfo Rodríguez Saá.

GRÁFICA 1. Histogramas de las variables de influencia del gobernador sobre los legisladores nacionales de su provincia (2003-2007)



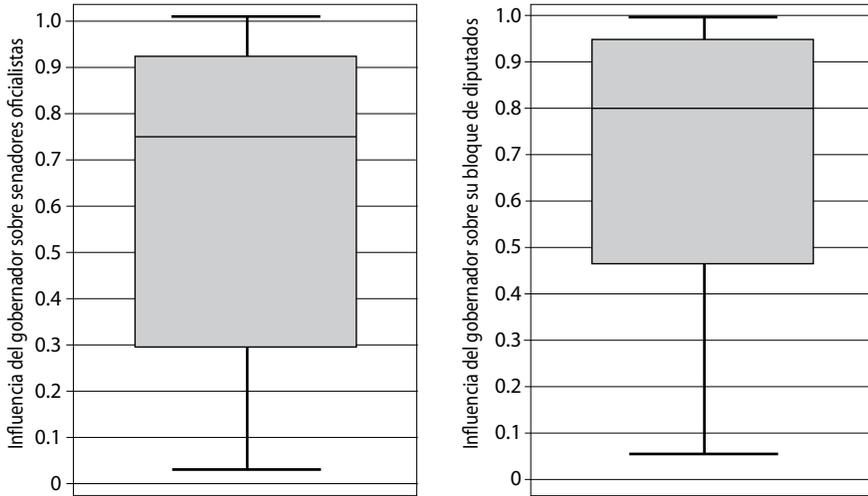
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Expertos en Política Provincial.

Aires, Chaco, La Pampa y Tierra del Fuego), y en otras cinco se ubica en torno a 0.6 (Catamarca, Corrientes, Mendoza, Río Negro y Santa Fe). Nótese que cuatro de los cinco distritos más poblados (y consecuentemente con más diputados) están en este grupo de provincias de influencia baja o media. Aunque en total son algo menos de la mitad de los distritos, representan a 63.4 por ciento de los legisladores de la Cámara Baja.

La gráfica 1 también clarifica la situación de los senadores. Los datos, presentados en el panel izquierdo, manifiestan una cierta polarización, con la mayoría en valores cercanos a uno (23 senadores, o 52% del total de los oficialistas), pero con un grupo muy importante en valores inferiores a 0.4 (19 senadores o 43%). En otras palabras, el nuevo sentido común parece válido para aproximadamente la mitad de los senadores oficialistas, pero no para el resto.

La gráfica 2 muestra la distribución de las mismas variables de la gráfica 1 pero en la forma de dos diagramas de cajas (*boxplots*) presentados a la par para facilitar la comparación. Las medianas representadas por las líneas horizontales al interior de cada caja son altas tanto para los senadores como para los diputados oficialistas, pero la gran extensión “hacia abajo” de estas

GRÁFICA 2. Diagramas de cajas de las variables de influencia del gobernador sobre los legisladores nacionales de su provincia (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Expertos en Política Provincial.

cajas y de los bigotes que las continúan reflejan la importante cantidad de casos que se alejan del nuevo sentido común. Existen en ambas cámaras legisladores nacionales que, a pesar de compartir partido o alianza con el gobernador, responden sólo muy parcialmente a sus directivas.

En resumen, el análisis descriptivo de los datos permite concluir, en primer lugar, que el grado de influencia de los gobernadores sobre los senadores nacionales “propios” dista de ser monolíticamente alto. Una cantidad considerable de senadores parecen ser muy o bastante independientes de los gobernadores. En segundo lugar, se observa que en el caso de los diputados nacionales, el nuevo sentido común resulta confirmado para aproximadamente la mitad de las provincias. Sin embargo hay una proporción importante de provincias en las que la influencia del gobernador es moderada o baja. Al incluirse entre éstas las demográficamente más grandes, el conjunto de diputados oficialistas provenientes de provincias de baja o media influencia es considerablemente mayor que el proveniente de aquellas con alto grado de influencia. La tercera y última conclusión es que, tanto para los senadores como para los diputados, el grado de heterogeneidad es

elevado: conviven en el país distritos en los que los gobernadores gozan de un alto nivel de influencia sobre sus legisladores nacionales, con otros en los que ocurre lo contrario.

Los determinantes de la subordinación de los legisladores a los gobernadores: Un análisis estadístico exploratorio

Esta sección explora los determinantes de la varianza en el nivel de influencia que los gobernadores ejercen sobre los legisladores. Para ello llevamos a cabo un análisis de regresión múltiple de las variables dependientes *Influencia Diputados* e *Influencia Senadores* sobre una serie de variables explicativas teóricamente relevantes.

Varios factores podrían razonablemente afectar la capacidad del gobernador para imponer su voluntad sobre los legisladores nacionales de su partido y distrito. Uno de ellos es la antigüedad del oficialismo, es decir, la cantidad de años que el partido del gobernador o el gobernador mismo han ejercido ininterrumpidamente el poder. Se espera al menos un efecto “mecánico”, en el sentido de que es más plausible que un gobernador influya sobre un legislador que fue electo bajo su mandato (o el de su partido) que sobre uno que fue elegido antes de su llegada al poder, dado que la visión convencional sostiene que una vía importante de influencia es el control que los gobernadores tienen sobre el diseño de las listas legislativas. Más en general, creemos que un periodo más prolongado en el ejercicio del poder provincial otorga al oficialismo un mayor control sobre los diferentes aspectos del sistema político provincial, incluyendo los representantes de la provincia en el Congreso Nacional. Desarrollamos dos indicadores, uno para el partido oficialista y otro para el gobernador. En ambos casos miden la cantidad de años que, al momento de la elección provincial que marca el inicio del periodo cubierto por la EEPP (2003 para la mayoría de las provincias), el partido oficialista o el gobernador llevaban en el poder. Dada la expectativa de una relación curvilínea de “rendimientos decrecientes” entre tiempo en el cargo e influencia, se emplea el logaritmo natural de los años en el cargo más uno.¹⁸ Así quedan definidas *Antigüedad Partido Oficialista (ln)* y *Antigüe-*

¹⁸ Debido a que varios gobernadores tienen un valor de cero en esta variable (acababan de asumir en 2003) el logaritmo no puede ser calculado. Para evitar este problema se añade una unidad a todos los puntajes antes de ser transformados logarítmicamente. Así, cero años se transforma en un año, cinco años en seis, etcétera.

dad Gobernador (ln). A pesar de su parecido conceptual y operacional, no están muy altamente correlacionadas ($r = 0.35$), lo cual permite usarlas simultáneamente en las regresiones sin mayores problemas de colinealidad. El segundo factor explicativo es la fortaleza política del gobernador, que varía considerablemente de provincia a provincia. Si bien es reconocido que los gobernadores son actores poderosos en el sistema político argentino (Benton, 2003), se ha argumentado también que en algunas provincias el nivel de control que el oficialismo ejerce es tan alto que los regímenes provinciales pueden ser vistos como “autoritarios” (Gibson, 2005) o “híbridos” (Gervasoni, 2010). Es razonable esperar que donde el gobernador concentra casi monopolícamente el poder político, los legisladores nacionales estén más subordinados que allí donde está limitado por controles horizontales institucionales y verticales electorales.¹⁹ Mediciones sistemáticas del grado de democracia (Gervasoni, 2010, Giraudy, 2015) o de ventaja oficialista provincial (Gervasoni, 2013; Schiumerini y Page, 2012) en todas las provincias del país muestran que existe un continuo desde las razonablemente competitivas (por ejemplo Córdoba, Chaco, Mendoza, Santa Fe, Tierra del Fuego) hasta las muy hegemónicas (por ejemplo Formosa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero). Dos indicadores y un índice operacionalizan esta explicación. El primer indicador es el porcentaje de votos que el oficialismo provincial obtuvo en la elección de 2007 para gobernador (*Voto Oficialismo, %*), el cual expresa el grado de seguridad del oficialismo en el cargo. El segundo es la posibilidad de que el gobernador sea reelegido según las reglas electorales vigentes²⁰ (*Reelección Permitida*), dado que es razonable asumir (con una lógica similar a la de Rosas y Langston, 2011) que aquellos gobernadores con posibilidades de continuar en el cargo estarán en mejores condiciones de imponer su voluntad a legisladores que eventualmente dependerán de ellos en lo respectivo a sus carreras políticas futuras. Alternativamente a estos dos indicadores utilizamos el índice *Democracia Subnacional* (Gervasoni, 2010), que resulta de la agregación (vía

¹⁹ El poder de los gobernadores en su propio distrito es considerado un factor relevante en diferentes aspectos de la relación entre el poder central y los poderes provinciales (véase por ejemplo Remmer y Wibbels, 2000, respecto a la aplicación del ajuste económico durante el gobierno de Menem). Kikuchi y Lodola (2014, p. 88) lo utilizan, como en nuestro caso, como un factor explicativo de la incidencia de los gobernadores sobre la conducta legislativa.

²⁰ Esta variable codifica si está permitida la reelección, independientemente de si el gobernador efectivamente se presenta a su reelección y la obtiene.

análisis factorial) de cinco indicadores:²¹ *competencia ejecutiva* (la proporción de los votos válidos obtenida por el candidato del partido/coalición oficialista en la elección para gobernador), *competencia legislativa* (igual al anterior pero para la elección legislativa provincial), *control de la legislatura* (proporción de las bancas en disputa en la cámara baja provincial obtenidas por el partido/coalición oficialista), *control de la sucesión* (un indicador ordinal que mensura si el gobernador o su partido/coalición logran reelegirse), y *límites a la reelección* (que codifica la permisividad de la regla de reelección del gobernador, que en Argentina varía muy acentuadamente entre provincias).²² Estos indicadores intentan capturar —en el espíritu del índice dicotómico de Álvarez *et al.* (1996, p. 5; nuestra traducción)— la medida en que hay “una oposición que tiene alguna chance de ganar el gobierno como consecuencia de elecciones”, pero con la ventaja de ser continuo y, por lo tanto, de permitir diferenciaciones de grado entre provincias en las que es esencialmente imposible que la oposición gane una elección (como Formosa), provincias donde eso es difícil pero no imposible (como Neuquén) y provincias en las que hay chances significativas de que el oficialismo pierda elecciones (como Mendoza).²³ Nótese que los indicadores *competencia ejecutiva* y *límites a la reelección* son prácticamente idénticos a *Voto Oficialismo (%)* y *Reelección Permitida*. Por ello, nuestros modelos usan o estos dos indicadores en conjunto o el índice *Democracia Subnacional*, pero no las tres variables al mismo tiempo. Nótese también que la “fortaleza política del gobernador” que capturan estas medidas y la “antigüedad del oficialismo” del punto anterior apuntan a diferentes aspectos del poder del gobernador. Se espera que la cantidad de tiempo de control del ejecutivo provincial tenga, como se dijo, por lo menos un efecto “mecánico”. Pero manteniendo constante la antigüedad, puede esperarse también un efecto “psicológico”: esto es, que los legisladores (elegidos o no bajo el actual oficialismo) respondan en mayor medida al gobernador si éste es “fuerte”, por ejemplo si tiene mucho respaldo electoral y posibilidades de reelección.

La relación gobernador-presidente es el tercer factor explicativo que postulamos. Podría esperarse que el grado de cercanía política entre el títu-

²¹ Dicho análisis factorial revela un solo factor subyacente de importancia, confirmando de esa manera la unidimensionalidad de los indicadores.

²² Existen desde provincias que prohíben la reelección consecutiva, como Mendoza y Santa Fe, hasta otras en las que hay reelección indefinida, como Formosa y Santa Cruz.

²³ Para una explicación más detallada de este índice, véase Gervasoni (2010).

CUADRO 2. Estadísticas descriptivas de variables explicativas

	N	Media	D.E.	Mínimo	Máximo
Antigüedad gobernador (ln)	24	0.58	0.88	0.00	2.20
Antigüedad partido oficialista (ln)	24	2.10	1.20	0.00	3.18
Voto oficialismo (%)	24	51.0	16.10	20.70	86.30
Reelección permitida	24	0.63	0.49	0.00	1.00
Democracia subnacional	23	-0.11	1.23	-1.99	2.61
Alineamiento gobernador-presidente	24	0.67	0.25	0.06	0.95
Magnitud de distrito	24	10.7	13.70	5.00	70.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales, datos de la Encuesta de Expertos en Política Provincial (para *Alineamiento Gobernador-Presidente*) y Gervasoni 2010 (para *Democracia Subnacional*).

lar del ejecutivo provincial y el presidente afecte el control que el primero tenga sobre los legisladores. La expectativa, de acuerdo con la literatura que señala que el presidente posee recursos para incidir sobre la conducta legislativa e incluso para influir en la nominación de los candidatos (Mustapic, 2002; Calvo, 2007; Figueroa, 2016), es que la cercanía política entre un gobernador y el presidente aumentará el control de aquel sobre los legisladores y que la lejanía política entre ambos tenderá a reducirla. Para operacionalizar este factor tomamos el promedio de dos ítems de la Encuesta de Expertos, a saber: *a*) “¿cuánto apoyo político diría usted que el gobernador X le brindó al presidente Kirchner durante el periodo 2003-2007?”, y *b*) “¿y cuánto apoyo le dio Kirchner a X durante esos años?” (las categorías fueron “mucho”, “bastante”, “algo”, “poco” o “nada”). Los resultados de ambos ítems fueron promediados y estandarizados de cero a uno de forma tal que uno indique un alto grado de cercanía entre gobernador y presidente (*Alineamiento Gobernador-Presidente*).

Finalmente consideramos la magnitud del distrito, hipotetizando que el control del gobernador sobre los diputados nacionales será más sencillo allí donde se elijan pocos. El indicador usado es el número total de diputados nacionales elegidos por cada provincia (*Magnitud de Distrito*). Se utiliza sólo en las regresiones correspondientes a los diputados, ya que el número de senadores es el mismo para todas las provincias. El cuadro 2 presenta las estadísticas descriptivas de las siete variables independientes descritas.

Presentamos a continuación una serie de modelos de regresión múltiple por mínimos cuadrados, en forma separada para las variables dependientes *Influencia Diputados e Influencia Senadores*. Dado el relativamente pequeño

CUADRO 3. Regresión de influencia legislativa sobre variables explicativas

	Influencia diputados		Influencia senadores	
	Mod. 1	Mod. 2	Mod. 3	Mod. 4
Antigüedad gobernador (ln)	0.201 (0.053)**	0.195 (0.058)**	0.192 (0.055)**	0.197 (0.066)**
Antigüedad partido oficialista (ln)	-0.058 (0.041)	-0.088 (0.043)+	-0.056 (0.057)	-0.083 (0.054)
Voto oficialismo	0.009 (0.003)**		0.007 (0.004)+	
Reelección permitida	-0.111 (0.099)		-0.035 (0.127)	
Democracia subnacional		-0.086 (0.041)*		-0.081 (0.054)
Alineamiento gobernador-presidente	-0.108 (0.181)	-0.184 (0.203)	-0.157 (0.257)	-0.154 (0.284)
Magnitud de distrito	-0.005 (0.003)	-0.005 (0.004)		
Constante	0.414 (0.220)+	0.920 (0.183)**	0.377 (0.279)	0.719 (0.239)**
R ² -Ajustado	0.53	0.46	0.19	0.25
N	24	23	44	42

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Expertos en Política Provincial. *Nota:* Las cifras son coeficientes de regresión no estandarizados. Errores estándar (agrupados según provincias para los modelos de senadores) entre paréntesis; + $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

número de casos (24 y 44, respectivamente) y tomamos como nivel mínimo de significación estadística reportado el de 0.10 (en vez del estándar de 0.05). Esto reduce la probabilidad de “falsos negativos”, esto es, de descartar relaciones realmente existentes en el universo pero que, dados los amplios errores estándar asociados a muestras pequeñas, pueden no alcanzar un nivel elevado de significación. En el caso de los modelos para senadores, los errores estándar están agrupados (*clustered*) por provincia ya que es probable que los residuos correspondientes a legisladores de la misma provincia no sean independientes entre sí.

El cuadro 3 presenta dos modelos para cada una de las variables dependientes. La diferencia entre ellos radica en la manera en que se operacionaliza la fortaleza política del gobernador, según se describió más arriba.

La variable explicativa más consistentemente significativa en el sentido esperado es el logaritmo de la antigüedad en el cargo *del gobernador*. En los cuatro modelos el impacto es positivo, de magnitud importante, y altamente significativo. La *Antigüedad Partido Oficialista (ln)*, en cambio, obtiene coeficientes siempre negativos (aunque casi nunca significativos) y de magnitud menor. En otras palabras, luego de controlar por otros factores, la cantidad de años que el gobernador lleva en su cargo aparece como un determinante central de su influencia tanto sobre diputados como sobre senadores nacionales, mientras que la antigüedad de su partido en el gobierno no parece contribuir a tal influencia. Este hallazgo es consistente con numerosos análisis de la política argentina que enfatizan el alto grado de personalización y de concentración de poder en el ejecutivo. Y también con la idea de que los legisladores son más fieles a los gobernadores que los incluyeron en las listas del partido (o por lo menos bajo cuyo mandato obtuvieron lugares en esas listas) que a los gobernadores que son electos luego de su propia elección.

Las variables vinculadas a la fortaleza política del gobernador arrojan resultados ambiguos. La pendiente de *Voto Oficialismo (%)* es positiva, como se espera, pero de mayor magnitud y significación en el caso de los diputados (valor-p de 0.005 y 0.078 para diputados y senadores, respectivamente). La *Reelección Permitida*, en cambio, arroja coeficientes negativos (aunque indistinguibles estadísticamente de cero). Los dos coeficientes correspondientes a *Democracia Subnacional* son, como se espera, negativos (a menor democracia provincial, mayor control sobre los legisladores) pero claramente significativos sólo para el caso de los diputados nacionales (el valor p para el modelo 4 de senadores es de 0.15). Nótese que estos resultados deben interpretarse como una influencia adicional de los gobernadores debida a su dominio de la política provincial luego de descontar el efecto de su antigüedad en el cargo. En resumen, los gobernadores más poderosos o hegemónicos tendrían —independientemente del tiempo que llevan en el cargo— una mayor influencia sobre sus diputados nacionales (y quizás sobre sus senadores, aunque esto con menor certeza estadística).

El *Alineamiento Gobernador-Presidente* presenta en los cuatro modelos coeficientes alejados de la significación estadística. No hay entonces evidencia de que la cercanía política entre el ejecutivo provincial y el nacional tenga efectos sobre la influencia legislativa del gobernador. Finalmente, la *Magnitud de Distrito (ln)* resulta en los coeficientes negativos

esperados, pero sin alcanzar niveles convencionales de significación estadística.²⁴

En la interpretación de estas cifras es importante tener presente que con muestras pequeñas, de entre 23 y 44 casos, los errores estándar tienden a ser elevados, y entonces no es sencillo que las pendientes sean estadísticamente significativas aun si los parámetros de interés son claramente diferentes de cero. En cambio, la precisión de nuestras estimaciones no está afectada en mayor medida por la colinealidad.²⁵

La magnitud de nuestro hallazgo principal, el relativo a la variable *Antigüedad del Gobernador (ln)*, merece ser interpretada en detalle. Los cuatro coeficientes del cuadro 3 son muy similares, todos cercanos a 0.200. Esto significa que por cada aumento de una unidad en el *logaritmo natural* de la cantidad de años (más uno, véase nota al pie 18) que el gobernador lleva en el cargo se espera —luego de controlar por el resto de las variables incluidas en el modelo— que aumente aproximadamente en 0.2 la influencia legislativa (que, según muestra el cuadro 1, varía entre casi cero y uno). Recuérdese que el indicador de antigüedad del gobernador se basa en la cantidad de años consecutivos que llevaba en el cargo al inicio del periodo evaluado por la EEPP (típicamente 2003), una variable que varía entre cero y ocho años. Así, el incremento de una unidad en la parte inferior del rango, de cero a un año de antigüedad, está asociado a un aumento de la influencia legislativa de 0.14 puntos; un incremento de cuatro a cinco años, en cambio, resultaría en un aumento de la influencia de 0.04, mientras que el paso de siete a ocho años apenas aumentaría la influencia en 0.02 puntos.²⁶ O, en otros términos, haber acumulado un primer mandato de cuatro años está

²⁴ La naturaleza individual de los datos de la EEPP para los senadores permite incluir entre las variables explicativas características relevantes de cada legislador, y en particular aquellas que indican un mayor “peso propio.” Estimamos entonces modelos que, además de las variables del cuadro 3, incluyen *Seniority* (cantidad de años consecutivos en el cargo al año 2007), *Orden lista* que indica el lugar que un senador ocupaba en la lista por la cual fue electo (primero = 1, segundo = 2, primer suplente = 3), *Sexo* y *Ex gobernador* (variable dicotómica que identifica a senadores que previamente fueron gobernadores). Todas ellas resultaron estadísticamente indistinguibles de cero y en conjunto arrojaron un R^2 ajustado bastante menor que el de los modelos 3 y 4: las características individuales de los senadores complejizan el modelo sin contribuir a mejorar su poder explicativo.

²⁵ La estadística VIF tiene un promedio de 1.25, 1.16, 1.26 y 1.13 para los modelos 1, 2, 3 y 4, respectivamente, siendo el valor más alto de apenas 1.39 (correspondiente a las variables *Antigüedad Partido Oficialista* en el modelo 1 y *Reelección Permitida* en el modelo 3).

²⁶ Para obtener estas cifras debe agregarse un año a la antigüedad de cada gobernador. Véase nota al pie 18.

asociado —*ceteris paribus*— con una influencia legislativa aproximadamente 0.32 puntos mayor que la de un gobernador recién llegado al cargo. Un segundo mandato de cuatro años agrega unas 0.12 unidades de influencia legislativa. *Antigüedad Gobernador*, entonces, parece ser responsable de diferencias muy importantes (teniendo en cuenta el rango total de cero a uno de las variables dependientes) en el grado en el que los gobernadores logran influir sobre los legisladores nacionales de su partido y distrito.

Los R^2 ajustados de los modelos de diputados son considerablemente mayores que los correspondientes a los de senadores. El menor poder explicativo de estos últimos puede obedecer tanto a una razón metodológica como a una cuestión sustantiva. La variable *Influencia Senadores* se mide de forma más desagregada, y por lo tanto más precisa, que la variable *Influencia Diputados*, ya que los expertos evaluaron senador por senador (mientras que en el caso de los diputados calificaron el bloque oficialista de la provincia como un todo). Podría ocurrir que cuestiones idiosincrásicas de cada senador en particular (como su pertenencia a un sindicato, asociación empresarial u otra fuerza no partidaria, o rasgos de su personalidad) hagan más difícil la predicción de su comportamiento legislativo con base en variables estructurales como las usadas en nuestros modelos estadísticos. Podría también ocurrir —alternativa o complementariamente a esta razón metodológica— que haya algo sustantivo que diferencia a los senadores de los diputados. Por ejemplo, es posible que el menor número y la mayor jerarquía política de los senadores hagan que la naturaleza de sus relaciones personales con los gobernadores tenga una repercusión mayor que en el caso de sus colegas de la cámara baja, diluyendo el impacto de las variables explicativas incluidas en los modelos de regresión.

¿Cuánta validez externa tienen estos hallazgos? Los datos que forman la base de nuestro análisis corresponden a 24 gobernadores-bloque de diputados y 44 díadas gobernadores-senadores oficialistas del periodo 2003-2007. El número de casos es considerable pero podría ser mucho mayor. No menos importante, los datos corresponden sólo a un periodo de gobierno que, además, probablemente fue diferente de los anteriores. En particular, el presidente Kirchner dio gran importancia a intervenir en la conformación de las listas de diputados y senadores nacionales y a conseguir la fidelidad directa de los legisladores que habían sido electos antes de su llegada al gobierno nacional. Kirchner (y después su esposa) intervinieron mucho más activamente que sus predecesores en la política de las provincias, sea reclamando el derecho a influir en la conformación de las listas legislativas

del Partido Justicialista (Gervasoni, 2011) o directamente al apoyar las listas “kirchneristas” que competían con otras de Justicialismos provinciales no alineados con la Casa Rosada (Galván, 2011). Es posible entonces que la visión convencional acerca de la influencia de los gobernadores sobre los legisladores haya sido más cercana a la realidad durante las presidencias de Alfonsín, Menem, De la Rúa y Duhalde (1983-2003) que durante las de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015). Futuras investigaciones podrán determinar si nuestros hallazgos constituyen una refutación parcial del nuevo sentido común o más bien documentan un cambio que la relación entre gobernadores y legisladores experimentó a partir de 2003.

Conclusiones

La tesis del control político de los gobernadores sobre “sus” legisladores nacionales ha demostrado ser fructífera para generar explicaciones de diferentes aspectos de la dinámica política argentina. Ha llegado, así, a convertirse en un nuevo sentido común del federalismo del país, que vino a reemplazar al viejo sentido común que postulaba el control de los legisladores por parte del presidente.

No obstante, en prácticamente todos los casos en que se invoca, este nuevo sentido común aparece más como un supuesto que como un punto demostrado empíricamente. Con el fin de llenar este vacío, en este trabajo presentamos evidencia sobre la cuestión, para lo cual recurrimos a una encuesta de expertos, una estrategia metodológica novedosa en este campo y de ya probada validez en otros contextos de investigación. Del análisis de los datos obtenidos de este modo, desprendemos dos conjuntos de conclusiones respecto del alcance y variabilidad de la influencia de los gobernadores sobre los legisladores, por un lado, y sobre los factores que explican la variación de esta influencia, por el otro.

Respecto de lo primero, podemos concluir que: *a)* la influencia de los gobernadores sobre sus legisladores nacionales es, en el promedio de todas las provincias, considerable, *b)* tal influencia es algo más alta sobre los diputados oficialistas que sobre los senadores oficialistas y *c)* existe una importante variabilidad interprovincial, existiendo provincias (la mayoría) en las que la influencia del gobernador es alta o muy alta, pero también un número no menor de provincias en las que es intermedia, baja o incluso casi inexistente.

Respecto de lo segundo, nuestro análisis revela que la variable que en mayor medida predice el nivel de influencia de los gobernadores, tanto so-

bre diputados como sobre senadores, es la antigüedad de aquellos en el cargo. Una interpretación razonable de este hallazgo es que cuanto mayor es el tiempo que el gobernador ejerce sus funciones, mayor es el control que logra sobre las estructuras partidarias y estatales y, con ello, sobre los procesos de nominación de candidaturas, que son señalados por la literatura como un mecanismo central de influencia sobre los legisladores nacionales.

Éste y otros hallazgos constituyen la primera evidencia empírica sólida sobre esta cuestión en la Argentina. Creemos que abren la vía para una agenda que inserte estas cuestiones en una perspectiva comparativa más amplia entre países de la región o federales. Un prominente caso con el que contrastar a la Argentina es el de Estados Unidos, también un presidencialismo federal. Allí la influencia de los gobernadores sobre los legisladores nacionales parece ser baja o nula. La profusa literatura que existe en ese país sobre el Congreso y la política subnacional prácticamente no incluye trabajos que documenten tal influencia,²⁷ siendo los factores más enfatizados las preferencias de los votantes representados por cada legislador, los intereses de los grupos que financian sus campañas y la influencia de sus líderes partidarios en el Congreso.

El caso brasileño y el argentino son también especialmente interesantes para este ejercicio comparativo por los cambios importantes que se han producido en la literatura respecto del rol que juegan los gobernadores en la dinámica política nacional a través de su incidencia legislativa. Los trabajos más recientes sobre esta cuestión en Brasil hacen hincapié en que los gobernadores están lejos de ser actores que ejerzan un dominio sobre las delegaciones estatales de sus partidos en el Congreso Nacional (como sostenía previamente un importante cuerpo de la literatura). Este cambio de perspectiva es inverso al caso argentino, donde, como vimos, el consenso académico pasó de postular la supremacía del presidente respecto a la política legislativa, a sostener la de los gobernadores.

Nuestros hallazgos también sugieren una fructífera línea de investigación futura sobre explicaciones alternativas del comportamiento de los legisladores argentinos. Si éstos a menudo no responden a sus gobernadores

²⁷ Una búsqueda bibliográfica realizada por los autores y una comunicación personal con dos colegas especialistas en política estadounidense confirman esta afirmación. La literatura sólo postula algún nivel de influencia cuando el gobernador tiene la oportunidad de designar a un senador para completar el mandato inconcluso de otro electo. Aun en esos casos las designaciones no parecen realizarse sobre la base del control que el gobernador pueda ejercer sobre el reemplazante (véase Cooper, Knotts y Ragusa, 2016).

(especialmente cuando estos últimos tienen escaso tiempo en el cargo), ¿a quién o qué sí responden? ¿Cuál es la influencia del presidente sobre el comportamiento de diputados y senadores? (es posible que el viejo sentido común tenga más vigencia que el que la literatura reciente le ha asignado). ¿Es el comportamiento de los legisladores en parte explicado por la posición de los líderes legislativos de sus partidos, por la presión de *lobbies*, por las orientaciones de la opinión pública o por sus preferencias ideológicas o programáticas? En la medida en que nuestros hallazgos no convalidan enteramente el nuevo sentido común, se abre un amplio campo de investigación para determinar qué otros factores explican el comportamiento de los diputados y senadores del Congreso argentino cuando las preferencias de los gobernadores no lo hacen. **P**

Referencias bibliográficas

- Abrucio, Fernando (1998), *Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira*, São Paulo, Hucitec.
- Alvarez, Michael, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi y Adam Przeworski (1996), "Classifying Political Regimes", *Studies in Comparative International Development*, 31(2), pp. 3-36.
- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras y Mariano Tommasi (2012), "The Politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability", Documento de trabajo 327, Washington, D.C., BID.
- Arretche, Marta (2007), "The Veto Power of sub-National Governments in Brazil", *Brazilian Political Science Review*, 1(2), pp. 40-73.
- Benton, Allyson (2003), "Presidentes fuertes, provincias poderosas: La economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino", *Política y Gobierno*, X(1), pp. 103-137.
- Calvo, Ernesto (2007), "The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature", *British Journal of Political Science*, 37(2), pp. 263-280.
- Carey, John y Gina Yannitell Reinhardt (2004), "State-level Institutional Effects of Legislative Coalition Unity in Brazil", *Legislative Studies Quarterly*, XXIX(1), pp. 23-47.
- Cheibub, José, Argelina Figueiredo y Fernando Limongi (2009), "Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006", *Latin American Politics and Society*, 51(1), pp. 1-30.

- Cheibub Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi, (2002), “Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária”, *Dados*, 45(2), pp. 303-344.
- Cooper, Christopher, H. Gibbs Knotts y Jordan Ragusa (2016), “The Constrained Governor: Exploring Gubernatorial Decision Making on Senate Appointments”, *Political Research Quarterly*, 69(3), pp. 482-494.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2002), “Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina”, *Comparative Political Studies*, 35(4), pp. 413-436.
- Eaton, Kent (2002), “Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 287-314.
- Figueroa, Valentín (2016), “Presidential Success in Candidate Nomination in Party-Centered Federalisms”, tesis de maestría en Ciencia Política, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- Galván, Facundo (2011), “¿El sello importa? El rol partidario de los ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidente (1989-2009)”, *Post Data*, 16(1), pp. 63-84.
- Gervasoni, Carlos (2010), “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces”, *World Politics*, 62(2), pp. 302-340.
- _____ (2010a), “Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces”, *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), pp. 13-52.
- _____ (2011), “La política provincial es política nacional: Cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo”, en Andrés Malamud y Miguel de Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 115-127.
- _____ (2013), “Transferencias federales y competitividad electoral: La ventaja oficialista de gobernadores en provincias rentísticas (1983-2011)”, en Carlos Gervasoni y Alberto Porto (eds.), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Ciencias Económicas, pp. 73-101.
- Gibson, Edward (2005), “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”, *World Politics*, 58(1), pp. 101-132.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2001), “Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”, en Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 179-204.

- Giraudy, Agustina (2015), *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Jones, Mark (1997), "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1985", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 259-209.
- _____ (2001), "Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget", en Stephan Haggard y Matthew McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 149-182.
- _____ (2002), "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 147-184.
- Jones, Mark, Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi (2000), "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces", *Journal of Development Economics*, 61, pp. 305-333.
- Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002), "Amateur Legislator-professional Politicians: The Consequences of Party-centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, 46(3), pp. 656-669.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005), "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress", en Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, pp. 115-138.
- Kikuchi, Hirokazu y Germán Lodola (2014), "The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case", *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), pp. 73-105.
- Langston, Joy (2010), "Governors and 'Their' Deputies: New Legislative Principals in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, XXXV(2), pp. 235-258.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (1997), "Conclusion: Presidentialism and the Party System", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 394-439.
- Monaldi, Francisco (2010), "Decentralizing Power in Latin America: The Role of Governors in National Policymaking", en C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Washington, D.C., BID.

- Mustapic, Ana María (2002) “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 23-47.
- O'Donnell, Guillermo (1997), “¿Democracia delegativa?”, en G. O'Donnell, *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, pp. 287-304.
- Olmeda, Juan Cruz (2011), “Los gobernadores mexicanos y el Congreso de la Unión: Claves para entender una relación poco explorada”, en N. Loza (comp.), *Realidades divergentes en la democracia latinoamericana: Tensiones y confrontaciones*, México, Flacso/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Remmer, Karen y Erik Wibbels (2000), “The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina”, *Comparative Political Studies*, 33(4), pp. 419-451.
- Rosas, Guillermo y Joy Langston (2011), “Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislators”, *The Journal of Politics*, 73(2), pp. 1-17.
- Saiegh, Sebastian (2004), “The ‘Sub-national’ Connection: Legislative Coalitions, Cross-voting, and Policy Making in Argentina”, en Flavia Fiorucci y Marcus Klein (eds.), *The Argentine Crisis at the Turn of the Millennium*, Ámsterdam, Aksant, pp. 107-126.
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.) (2010), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Washington, D.C., BID.
- Scherlis, Gerardo (2008), “Machine Politics and Democracy: The Deinstitutionalization of the Argentine Party System”, *Government and Opposition*, 43(4), pp. 579-598.
- Schiumerini, Luis y María Page (2012), “El efecto ‘cancha inclinada’: ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas”, en *Documento de Políticas Públicas*, 115.
- Schlesinger, Joseph (1966), *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally.
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi (2000), “El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: Una aproximación desde la nueva economía institucional”, *Desarrollo Económico*, 40(159), pp. 425-464.
- Tchintian, Carolina (2009), “Gobernadores en política nacional: Una revisión teórica”, *Colección*, 20, pp. 108-132.

Anexo 1 . Valores de las variables influencia diputados e influencia senadores y nombre y partido de los gobernadores y senadores oficialistas, por provincia

Influencia diputados e influencia senadores (de mayor a menor influencia diputados) por provincia				
Provincia	Influencia Diput. *	Gobernador	Partido **	Senadores del mismo partido o alianza que el gobernador
San Juan	1.000	José Luis Gioja	PJ	César Gioja / Marina Riofrío
San Luis	1.000	Alberto Rodríguez Saá	PJ	Liliana Negre de Alonso / Adolfo Rodríguez Saá
Neuquén	1.000	Jorge Sobisch	MPN	Pedro Salvatori / Luz Sapag
Misiones	0.979	Carlos Rovira	Fte. Renovador	Maurice Closs / Elida Vigo
Salta	0.964	Juan Carlos Romero	PJ	Sonia Escudero / Marcelo López Arias
Formosa	0.964	Gildo Insfrán	PJ	Adriana Bortolozzi / José Mayans
Córdoba	0.938	José M. de la Sota	PJ	Haidé Giri / Roberto Urquía
Tucumán	0.938	José Alperovich	PJ	Julio Miranda
Chubut	0.917	Mario Das Neves	PJ	Silvia Giusti / Marcelo Guinle
Jujuy	0.875	Eduardo Fellner	PJ	Liliana Fellner / Guillermo Jenefes
La Rioja	0.825	Ángel Maza	PJ	Ada Maza / Teresita Quintela
Entre Ríos	0.800	Jorge Busti	PJ	Graciela Bar / Laura Martínez Paz de Cresto
Sgo. del Estero	0.797	N. Aragonés de Juárez	PJ	María Elisa Castro / Mario Mera
Catamarca	0.698	E. Brizuela del Moral	Fte. cívico y social	Oscar Castillo / María Colombo
Corrientes	0.650	Ricardo Colombi	Fte. de todos	Dora Sánchez
Mendoza	0.563	Julio Cobos	UCR	Ernesto Sanz

Anexo 1 . Valores de las variables influencia diputados e influencia senadores y nombre y partido de los gobernadores y senadores oficialistas, por provincia (continuación)

Influencia diputados e influencia senadores (de mayor a menor influencia diputados) por provincia					
Provincia	Influencia Diput.	Influencia Senad.*	Gobernador	Partido**	Senadores del mismo partido o alianza que el gobernador
Santa Fe	0.55	0.288	Jorge Obeid	PJ	Roxana Latorre / Carlos Reutemann
Río Negro	0.525	0.825	Miguel Saiz	UCR	Luis Falco / Amanda Isidori
Chaco	0.417	0.344	Roy Nikisch	UCR	Miriam Curielli / Alicia Mastandrea
La Pampa	0.333	0.333	Carlos Verna	PJ	Silvia Gallego / Rubén Marín
Tierra del Fuego	0.333	0.208	Hugo Cocco	PJ	Mabel Caparrós / Mario Daniele
Buenos Aires	0.300	0.050	Felipe Solá	PJ	Cristina Kirchner / José Pampuro
Santa Cruz	0.159	0.080	C. Sancho y D. Peralta	PJ	Nicolás Fernández / Alicia Kirchner
Ciudad de Buenos Aires	0.063	0.050	Jorge Teclerman	***	Vilma Ibarra

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Expertos en Política Provincial y www.senado.gov.ar/senadores/Historico/Introduccion. *Notas:* *En los casos en los que hay dos senadores oficialistas la cifra reportada es el promedio de la influencia del gobernador sobre ambos. **En la mayoría de las provincias el oficialismo es una alianza con un nombre que varía de provincia a provincia. En los casos en que esa alianza tiene un miembro principal (típicamente el PJ o la UCR), se reporta ese dato para poder identificar más fácilmente la orientación política de la misma. ***Alianza de varias fuerzas políticas locales de la Ciudad de Buenos Aires (CABA).

Anexo 2. Análisis de confiabilidad de la medición vía expertos de las variables de influencia legislativa

Media, desviación estándar, error estándar y número válido de casos (expertos) para influencia diputados e influencia sobre cada senador, por provincia

	Diputados					Senador 1					Senador 2					Senador 3				
	Media	Desv. est.	Error est.	N	Media	Desv. est.	Error est.	N	Media	Desv. est.	Error est.	N	Media	Desv. est.	Error est.	N	Media	Desv. est.	Error est.	N
CABA	0.063	0.125	0.063	4	0.050	0.112	0.050	5	0.000	0.000	0.000	5	0.000	0.000	0.000	5	0.000	0.000	0.000	5
PBA	0.300	0.112	0.05	5	0.050	0.112	0.050	5	0.05	0.112	0.050	5	0.050	0.112	0.050	5	0.050	0.112	0.050	5
CAT	0.698	0.258	0.075	12	0.292	0.317	0.091	12	0.396	0.345	0.100	12	0.042	0.144	0.042	12	0.042	0.144	0.042	12
CHA	0.417	0.303	0.124	6	0.167	0.204	0.083	6	0.375	0.262	0.107	6	0.313	0.375	0.188	4	0.313	0.375	0.188	4
CHU	0.917	0.204	0.083	6	0.875	0.209	0.085	6	0.333	0.129	0.053	6	0.021	0.051	0.021	6	0.021	0.051	0.021	6
CBA	0.938	0.125	0.063	4	0.875	0.144	0.072	4	0.313	0.315	0.157	4	0.875	0.144	0.072	4	0.875	0.144	0.072	4
CTS	0.650	0.316	0.100	10	0.250	0.236	0.075	10	0.861	0.182	0.061	9	—*	—	—	—	—*	—	—	—
ER	0.800	0.209	0.094	5	0.800	0.209	0.094	5	0.350	0.285	0.127	5	0.000	0.000	0.000	5	0.000	0.000	0.000	5
FSA	0.964	0.094	0.036	7	0.857	0.378	0.143	7	0.750	0.144	0.055	7	0.179	0.313	0.118	7	0.179	0.313	0.118	7
JUJ	0.875	0.189	0.067	8	0.969	0.088	0.031	8	0.750	0.189	0.067	8	0.531	0.209	0.074	8	0.531	0.209	0.074	8
LP	0.333	0.342	0.139	6	0.375	0.262	0.107	6	0.292	0.188	0.077	6	0.375	0.306	0.125	6	0.375	0.306	0.125	6
LR	0.825	0.168	0.075	5	1.000	0.000	0.000	5	0.300	0.209	0.094	5	0.500	0.177	0.079	5	0.500	0.177	0.079	5
MZA	0.563	0.125	0.063	4	0.25	0.289	0.144	4	0.250	0.204	0.102	4	0.438	0.315	0.157	4	0.438	0.315	0.157	4
MIS	0.979	0.051	0.021	6	0.958	0.102	0.042	6	0.125	0.158	0.065	6	0.958	0.102	0.042	6	0.958	0.102	0.042	6
NEU	1.000	0.000	0.000	4	0.500	0.000	0.000	4	1.000	0.000	0.000	4	0.156	0.120	0.060	4	0.156	0.120	0.060	4
RN	0.525	0.311	0.139	5	0.800	0.112	0.05	5	0.85	0.137	0.061	5	0.075	0.112	0.050	5	0.075	0.112	0.050	5

Anexo 2. Análisis de confiabilidad de la medición vía expertos de las variables de influencia legislativa (continuación)

Media, desviación estándar, error estándar y número válido de casos (expertos) para influencia diputados e influencia sobre cada senador, por provincia

	Diputados				Senador 1				Senador 2				Senador 3			
	Media	Desv. est.	Error est.	N	Media	Desv. est.	Error est.	N	Media	Desv. est.	Error est.	N	Media	Desv. est.	Error est.	N
SJ	1.000	0.000	0.000	4	0.417	0.144	0.083	3	0.938	0.125	0.063	4	1.000	0.000	0.000	4
STA	0.964	0.094	0.036	7	0.893	0.134	0.051	7	0.571	0.313	0.118	7	0.964	0.094	0.036	7
SL	1.000	0.000	0.000	4	0.938	0.125	0.063	4	0.000	0.000	0.000	4	1.000	0.000	0.000	4
SC	0.159	0.322	0.097	11	0.136	0.323	0.097	11	0.023	0.075	0.023	11	0.045	0.151	0.045	11
SF	0.550	0.112	0.050	5	0.075	0.112	0.05	5	0.350	0.137	0.061	5	0.225	0.185	0.083	5
SE	0.797	0.267	0.094	8	1.000	0.000	0.000	7	0.781	0.364	0.129	8	0.500	0.316	0.129	6
TF	0.333	0.326	0.094	12	0.208	0.298	0.086	12	0.104	0.291	0.084	12	0.208	0.298	0.086	12
TUC	0.938	0.105	0.043	6	0.271	0.255	0.104	6	0.542	0.188	0.077	6	0.250	0.224	0.091	6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Expertos en Política Provincial. *Nota:* *Corrientes contaba con sólo dos senadores al momento de administrarse la encuesta.