

*Los legisladores en el Congreso Argentino* / compilado por Ana María Mustapic ; Alejandro Bonvecchi ; Javier Zelaznik ; coordinado por Ana María Mustapic. - 1.ª ed. - Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 2012. 256 p. ; 23x16 cm.  
ISBN 978-950-621-026-7

1. Ensayo Político. I. Mustapic, Ana María, comp. II. Bonvecchi, Alejandro, comp. III. Zelaznik, Javier, comp. IV. Mustapic, Ana María, coord. CDD 320

***Los legisladores en el Congreso Argentino***  
© Instituto Torcuato Di Tella, 2012

**Compilación:** Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik  
**Coordinación editorial:** Ana María Mustapic  
**Producción:** Marcela García Henríquez

1.ª edición: julio de 2012

ISBN: 978-950-621-026-7

Impreso en Verlap S. A.  
Comandante Spurr 653, Avellaneda,  
provincia de Buenos Aires,  
en julio de 2012.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.  
Libro de edición argentina.

No se permite la reproducción total o parcial, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopia, digitalización u otros métodos, sin el permiso del editor. Su infracción está penada por la leyes 11.723 y 25.446.

## Índice

---

<b>Prólogo</b> .....	9
<b>Natalia Ferretti</b> .....	13
Centralización y poder compartido: La creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación	
<b>Javier Zelaznik</b> .....	61
Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno	
<b>Germán Feierherd</b> .....	113
El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983-2008)	
<b>Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik</b> .....	141
El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo.	
<b>Constanza Figueroa Schibber</b> .....	173
La insistencia legislativa como mecanismo de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo.	
<b>Bárbara Engelhardt</b> .....	213
El Congreso durante los primeros años de la presidencia de Perón, 1946-1949	

- Saiegh, S. (2009). *Political progress or «Lady Luck»? Evaluating chief executives' legislative success rates*. En *The Journal of Politics* Vol. 71, N.º 4.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schelesinger, J (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Zelaznik, J(2001). *The Building of Coalitions in the Presidential Systems of Latin America*, PhD dissertation, Colchester: University of Essex.
- Zelaznik, J. (2011). *La coaliciones kirchneristas*. En Malamud, A. y De Luca, M. (coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

## El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983-2008)

---

Germán G. Feierherd\*

\* Estudiante de Doctorado, Yale University.

Quisiera agradecer a Alejandro Bonvecchi por la lectura y crítica detallada de distintas versiones de este trabajo. También agradezco a Carlos Gervasoni y a Constanza Figueroa Schibber por sus comentarios tanto sustantivos como aquellos relacionados al modelo estadístico. Los errores y omisiones del presente trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

## Introducción

Luego de once horas de intenso debate, el 4 de agosto de 2006, la Cámara de Diputados aprobó la reforma de la Ley de Administración Financiera promovida por el presidente Néstor Kirchner. La reforma eliminaba definitivamente la potestad exclusiva del Congreso de la Nación sobre modificaciones presupuestarias. Mediante la supresión del artículo 37 de la ley original, la Ley otorgaba al Poder Ejecutivo la atribución de aumentar los gastos presupuestarios y cambiar la asignación de partidas sin autorización previa del poder legislativo. Esa madrugada, dos eventos sorprendieron a los analistas políticos. Por una parte, varios de los aliados habituales del Gobierno, la mayoría perteneciente a pequeños partidos provinciales, no se habían presentado en el recinto o se había ido antes de la votación. El diario *La Nación* detalló de este modo las ausencias:

De los seis radicales que responden a gobernadores de buena sintonía con la Casa Rosada, solo uno (el catamarqueño Genaro Collantes) votó en favor de reformar el artículo 37 (...) Otros dos radicales K (el santiagueño Cristian Oliva y el correntino Ricardo Colombi) asistieron a la sesión y se fueron antes de votar, mientras que Alfredo Cornejo (Mendoza), Daniel Brue (Santiago del Estero) y Hugo Cuevas (Río Negro) ni siquiera asistieron. Fallaron tres votos de ex Pro considerados seguros: el de Paola Spátola (Guardia Peronista), que se fue una hora antes de votar, y los renovadores salteños Andrés Zottos y Carlos Sosa, que votaron en contra (...) Hubo un gesto de rebeldía anunciada, el de la juecista Norma Morandini, que votó en contra, y otro parcial, el de Rafael Bielsa, quien apoyó la norma en general y se opuso al artículo 1 de la norma. Entre las ausencias notables se destacó la peronista federal Graciela Camaño (Buenos Aires) y su hermano Dante.<sup>31</sup>

Por otra parte, aun cuando el Gobierno no logró alinear a sus colaboradores habituales, la reforma fue aprobada con 135 votos positivos (un 53% de la cámara, aproximadamente) y con el apoyo de diputados de nueve partidos diferentes.

<sup>31</sup> *La Nación*, 4 de agosto de 2006

Los eventos de esa noche pusieron de relieve la importancia de un fenómeno cada vez más recurrente en la dinámica parlamentaria argentina de la última década: los presidentes y los líderes parlamentarios oficialistas pasaron de conformar coaliciones legislativas mínimas a construir coaliciones sobredimensionadas. Mientras que desde 1984 hasta 1995 las coaliciones legislativas se conformaban, en promedio, con 105 diputados, entre 1996 y 2008 ese número ascendió a 135. ¿Cómo dar cuenta de esta variación? ¿Qué factores llevaron a los políticos a construir coaliciones de mayor tamaño? Desde un enfoque de costos de transacción, este artículo sostiene que la desnacionalización del sistema de partidos complicó el proceso de construcción de coaliciones legislativas y forzó al Gobierno a formar coaliciones sobredimensionadas para resolver los problemas de intercambio dentro y entre partidos que este proceso provocó.

La mayoría de los estudios comparados sobre el tamaño de las coaliciones legislativas ha puesto el foco en los efectos de las reglas institucionales y en el tipo de proyectos de ley bajo consideración. Poca atención se ha prestado al tamaño y la cohesión de los partidos, así como a los cambios en sus estructuras organizativas. En la Argentina, el sistema de partidos ha cambiado radicalmente. Sin embargo, la mayoría de las discusiones sobre la desnacionalización de los partidos políticos —y su resultado, la «territorialización»— se ha centrado en describir, interpretar y medir este fenómeno. Mucha menos atención ha merecido el debate sobre sus efectos. No obstante, la Argentina representa un interesante caso de estudio para analizar cómo el debilitamiento de partidos nacionales afectó el comportamiento en el Congreso desde la vuelta a la democracia en 1983, en particular, por las variaciones que a lo largo del tiempo exhibieron estos en cuanto a su anclaje territorial.

Los principales estudios legislativos sobre la Argentina enfatizan la influencia de la política provincial sobre la política nacional. Estos trabajos han argumentado que la capacidad de coordinación del partido del presidente y de la oposición en el Congreso no solo no ha cambiado, sino que ha sido alta y constante durante todo el período 1983-2005 (Jones et al., 2002, Jones y Hwang, 2005). Sin embargo, esta literatura no se ha ocupado de la variación temporal y provincial de las coaliciones entre gobernadores, legisladores y presidentes. Tampoco ha distinguido entre los tipos de problemáticas subyacentes a las distintas

leyes al evaluar la «dimensión federal» en el Congreso. Estudiar cómo los cambios en el sistema partidario afectan el proceso legislativo para distintos tipos de proyectos puede contribuir a la adecuación empírica de las proposiciones sostenidas en estos estudios que han postulado que, además de la existencia de un partido mayoritario fuerte, la política provincial también importa para entender el funcionamiento del Congreso argentino.

Este artículo argumenta lo siguiente: la territorialización de los principales partidos ha reducido tanto su cohesión como el beneficio potencial que sus miembros obtienen al invertir en instituciones — como los partidos— diseñadas para internalizar conflictos. Este proceso ha limitado la efectividad de los partidos en la promoción y supervisión de las transacciones en la legislatura. Como consecuencia, ha aumentado la incertidumbre sobre quién será parte de la coalición mayoritaria y quién y cuándo abandonará la coalición. En este contexto, los líderes legislativos argentinos han construido coaliciones legislativas sobredimensionadas para asegurar la aprobación de su agenda legislativa. Así, la estrategia que ha guiado la construcción de coaliciones ha pasado de ser de una lógica de coaliciones mínimo-ganadoras a una de coaliciones sobredimensionadas.

El argumento se presenta en cuatro secciones. La primera analiza la literatura sobre los legisladores nacionales de Argentina. En la segunda sección, se describe la transformación del sistema partidario y se explica cómo la desnacionalización de los partidos influye en el tamaño de las coaliciones legislativas. En la tercera, presentamos un modelo estadístico cuyos resultados muestran cómo variables teóricamente relevantes afectan la probabilidad de construir coaliciones legislativas sobredimensionadas. En la cuarta sección, concluimos.

### **La «conexión electoral» subnacional**

---

La literatura sobre política legislativa en Argentina enfatiza la importancia de la política subnacional para comprender el funcionamiento del Congreso Nacional (Jones et al., 2002, Jones y Hwang, 2005). De

acuerdo con estos estudios, el sistema electoral por medio del cual se eligen diputados nacionales y la reglas internas de los partidos políticos para la selección de candidatos otorgan el control de las carreras políticas de los legisladores a los líderes partidarios provinciales (De Luca et al 2008). Por un lado, las leyes electorales delegan la decisión de presentarse a reelección no en los legisladores individuales sino en los partidos. Por otro, las reglas y la organización de los partidos transfieren el poder de armar la lista de candidatos desde los partidos nacionales a sus filiales provinciales. Mediante el control de recursos fiscales y políticos para recompensar a sus seguidores, el líder partidario provincial domina, generalmente, la organización local del partido. Estos autores han sostenido que como el electorado vota a una lista diseñada por el líder del partido local, la reputación de los legisladores no es esencial para la promoción de sus carreras políticas. Sí lo es, en cambio, mantener una buena relación con el líder del partido a nivel local.

Las carreras políticas de los legisladores nacionales tienen dos características principales. En primer lugar, están orientadas especialmente a cargos controlados por el Gobierno local o por la filial provincial del partido. La mayoría de los diputados llega a la Cámara Baja luego de haber ocupado un cargo electivo local o uno en el partido provincial, o en la administración pública provincial. Una vez que terminan su mandato como diputados nacionales, los legisladores no abandonan la política, sino que regresan a sus provincias y retoman cargos políticos o representativos. En segundo lugar, las carreras de los legisladores nacionales en el Congreso son, en su mayoría, cortas: en promedio, los legisladores cumplen un mandato de cuatro años en la Cámara de Diputados, y su índice de reelección es de aproximadamente 20%. El resultado es un Congreso conformado por «políticos profesionales» subnacionales y «legisladores amateurs» nacionales (Jones et al., 2002).

Todo ello tiene importantes consecuencias en el proceso de construcción de coaliciones en la legislatura nacional. Según los autores, una vez que llegan al Congreso, la estructura de oportunidades políticas obliga a los legisladores nacionales a satisfacer las necesidades de los líderes de sus partidos provinciales. Esto implica mantener una buena relación con el Gobierno nacional, que tiene herramientas y recursos (el control discrecional sobre la distribución de los recursos fiscales) de vital importancia para la supervivencia de los líderes provinciales. Aun

si un líder provincial se viera perjudicado por una iniciativa legislativa del Gobierno nacional, sus instrucciones serán votar conforme al partido nacional. Por eso, a pesar de la fuerte influencia de los líderes locales sobre los legisladores nacionales, los principales partidos políticos (el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical) muestran altos niveles de unidad partidaria en el recinto (Jones, 2002).

En suma, desde esta perspectiva, aun cuando la política subnacional rige las motivaciones de los políticos, la política legislativa está dominada por partidos nacionales: el partido mayoritario controla la agenda legislativa, coordina sus facciones provinciales, vota en forma cohesiva y se opone a otros partidos minoritarios que son también cohesivos (Jones y Hwang, 2005). En la próxima sección, analizaremos cómo el componente electoral de la cohesión ha cambiado en la última década y cómo esto afecta el tamaño de las coaliciones legislativas.

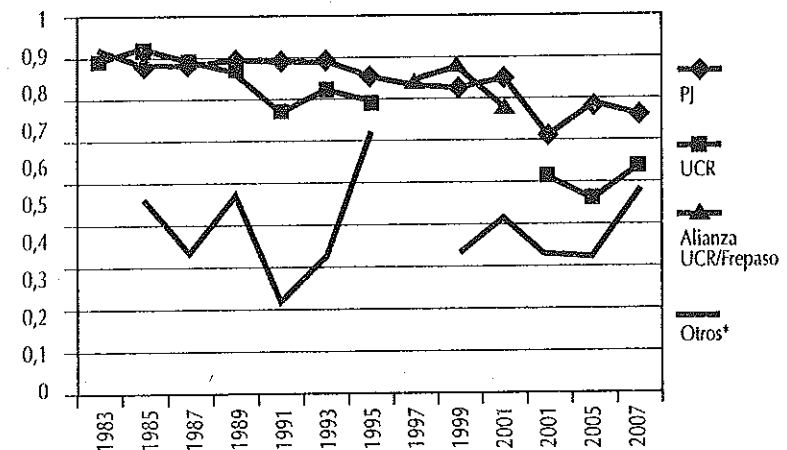
## Los cambios en el sistema partidario y el tamaño de las coaliciones legislativas

La competencia partidaria en la Argentina ha cambiado radicalmente desde mediados de los noventa. Un sistema bipartidista relativamente institucionalizado se ha transformado en uno desnacionalizado y fragmentado. Por un lado, la varianza en el número efectivo de partidos a nivel provincial ha aumentado considerablemente. Por otro, los principales partidos nacionales han obtenido una porción progresivamente desigual de los votos en las distintas provincias (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2006). Esta sección sostiene que este proceso ha limitado la efectividad de los partidos nacionales para coordinar a sus miembros en el Congreso, aumentado la incertidumbre sobre los legisladores que formarán parte de la coalición mayoritaria. Este proceso ha inducido al partido de gobierno a construir coaliciones sobredimensionadas con el objetivo de asegurar la aprobación de sus iniciativas.

El Índice de Nacionalización Partidaria (PNS) propuesto por Jones y Mainwaring (2003) captura la dispersión en la proporción de votos de un partido nacional en los distintos distritos electorales. Un coeficiente de 1

indica que el partido obtiene el mismo porcentaje de votos en todos los distritos electorales; un coeficiente de 0 indica que el partido obtiene todos sus votos en un único distrito. Como muestra el gráfico 1, los partidos nacionales se desnacionalizaron significativamente en el período 1983-2007. La desnacionalización del PJ empezó con las elecciones nacionales de 1995 y tuvo su pico en la elección nacional de 2003, cuando algunas facciones provinciales abandonaron el partido. En el caso de la UCR, la desnacionalización de su apoyo electoral comenzó con la elección de 1989. El partido pudo revertir este proceso durante dos elecciones consecutivas gracias a la formación de la Alianza UCR-Frepaso. Sin embargo, desde la elección de 2001 la desnacionalización del partido creció de manera abismal. El resto de los partidos, por otra parte, tuvo altos niveles de desnacionalización durante todo el período. En el gráfico no se muestran algunos partidos provinciales como el Movimiento Popular Neuquino (MPN) y el Movimiento Popular Fueguino (MPF), que tuvieron una importancia central en la dinámica de alianzas del Congreso y que, generalmente, cosecharon sus votos en un solo distrito, en el que controlaban la gobernación y/o bancas legislativas.

Gráfico 1. Índice de Nacionalización Partidaria (1983-2007)



Fuentes: 1983-2005, Leiras (2006). 2007: cálculos propios en base al Ministerio del Interior y el Atlas Electoral de Andy Tow.

\* Otros: Partido Intransigente, 1985; Unión del Centro Democrático (Ucedé) o Alianza de Centro, 1987-1991; Movimiento por la Dignidad y la Independencia (Modin), 1993; Frente País Solidario (Frepaso), 1995; Acción por la República, 1999; Afirmación para una República de Iguales (ARI) o Coalición Cívica, 2001-2007.

Sostenemos como hipótesis que la desnacionalización partidaria agrava los problemas de negociación entre y dentro de los partidos en el Congreso Nacional, porque es el resultado de una devaluación electoral de los sellos de los partidos nacionales que progresivamente va debilitando la integración política de los mismos. Leiras describe del siguiente modo este proceso en Argentina:

Al inicio del período, asuntos programáticos y de relevancia nacional promovieron la cooperación entre facciones que competían en distintas provincias y en diferentes niveles de gobierno, proveyendo una base sólida para liderazgos nacionales. Luego de las primeras elecciones, los asuntos programáticos y nacionales se hicieron menos relevantes en la determinación de patrones de divisiones internas. A pesar de que los intereses de las provincias siempre fueron importantes en la definición de estrategias nacionales, a lo largo de los noventa la política partidaria nacional se convirtió en un juego entre líderes de facciones provinciales autónomas (Leiras, 2006: 164)<sup>1</sup>.

En otras palabras, la desnacionalización ha debilitado la integración de los partidos. Filippov et al. (2004: 192) definen como partido integrado a uno en el que: a) el partido existe en todos los niveles de Gobierno; b) el triunfo electoral del partido a nivel nacional facilita el triunfo electoral a nivel provincial; c) la plataforma electoral nacional del partido es aceptada por las filiales provinciales; y d) cada componente del partido contribuye al éxito del conjunto del partido. Además, señalan los autores, un partido integrado necesita hacer campaña en las provincias para ganar a nivel nacional, y los cargos que el partido busca conseguir en el nivel subnacional son relevantes en términos de su influencia sobre las políticas públicas. Los partidos desintegrados, por otra parte, carecen de estas características, lo que los hace más propensos a negociaciones disruptivas dentro mismo del partido. Si bien desnacionalización e integración partidaria son dos conceptos distintos<sup>2</sup>, en la Argentina, de acuerdo con Leiras, la desnacionalización ha llevado a las filiales locales de los partidos nacionales a protegerse a sí mismas de shocks provenientes del nivel nacional, lo que reduce los costos

<sup>1</sup> Traducción propia

<sup>2</sup> El concepto de nacionalización solo captura parcialmente la divergencia en las preferencias de los votantes a nivel subnacional. Más aún, es agnóstico en cuanto a las herramientas que poseen los líderes nacionales para coaccionar a las filiales locales.

de desertar de las filas del partido nacional y aumenta la autonomía política de las organizaciones provinciales respecto del partido nacional. Entre otras cosas, esto ha resultado en la reticencia de los actores locales a brindar apoyo electoral a candidatos nacionales, a través del establecimiento de elecciones provinciales en fechas que no coinciden con las presidenciales (Calvo y Escolar, 2005). Otro resultado ha sido el bloqueo de reformas fiscales por parte de líderes provinciales poderosos (Bonvecchi, 2010; Eaton, 2002)<sup>3</sup>.

Estos fenómenos han tenido una consecuencia directa en el tamaño de las coaliciones legislativas, dado que la desnacionalización deteriora la certeza ex-ante que los partidos cohesionados aportan sobre la composición de la coalición legislativa ganadora (Aldrich, 1995; Baron, 1989). Bajo estas circunstancias, para poder asegurar la aprobación de una ley, los líderes legislativos deben tener en cuenta dos efectos posibles. En primer lugar, algunos miembros del partido podrían, ocasionalmente, desertar, en especial, cuando las problemáticas tratadas en los proyectos afectan a sus provincias o a recursos políticos e institucionales de actores provinciales. Segundo, con independencia del tema que se esté considerando, algunos miembros podrían tener motivaciones para promover amenazas oportunistas contra el liderazgo del partido nacional, con el objetivo de obtener compensaciones mayores, dado que no habría pérdida electoral para los líderes locales en socavar el sello del partido nacional. En esta situación, la pregunta que debemos hacernos no es cuán grande es la coalición de Gobierno, sino más bien qué constituye una coalición ganadora. En los países en los que para construir una coalición ganadora no necesariamente se requiere una participación superior a la del quórum, como en la Argentina, el encargado de construir la coalición (en la Argentina, el líder del partido legislativo del presidente)<sup>4</sup> debe hacerse dos preguntas: a) ¿cuántos diputados se harán presentes en la sesión?; b) ¿qué legisladores darán apoyo al proyecto del partido de gobierno?

<sup>3</sup> En un nivel más general, Rodden (2006), por ejemplo, ha sostenido que la desintegración de los partidos debilita la cooperación fiscal entre niveles de gobierno y otros estudios han afirmado que la desnacionalización promueve preferencias entre los legisladores favorables a la descentralización de políticas vitales para su supervivencia local (Escobar Lemmon, 2003).

<sup>4</sup> Ver Eaton, 2002

Si el líder no puede responder ambas preguntas, o si sus estimaciones están sujetas a un considerable margen de error, la coalición ganadora debe ser el 50% más uno de la cámara. Para formar una coalición mínima ganadora (el 50% más uno de quienes están presentes y votan), los líderes deben tener información precisa, dado que, por ejemplo, no es suficiente construir una coalición sobre la tasa media de los legisladores presentes (la probabilidad de éxito sería de aproximadamente 0,5). Estimar la fuerza de la oposición también es inadecuado, dado que esta tiene motivos para esconder o falsificar información sobre su estrategia. En suma, para asegurar la victoria en un escenario incierto, así como también reducir el poder de extorsión de los miembros de la coalición, los líderes legislativos deben construir coaliciones de mayores dimensiones. La discusión precedente nos lleva a nuestra hipótesis principal.

H1: La desnacionalización de los partidos induce al partido de gobierno a construir coaliciones sobredimensionadas (mayores a la mitad más uno del total de la Cámara).

La incertidumbre es también condicional a las instituciones que regulan el proceso legislativo, las cuales imponen requisitos sobre el tamaño y los actores que se integran en una coalición ganadora. En Argentina, el Congreso de la Nación está compuesto por dos cámaras: la de Diputados y el Senado. Para que un proyecto se apruebe, se requiere la mayoría de solo una pluralidad de votos en cada cámara, aunque en ninguna de las dos cámaras se puede votar sin la presencia del 50% más uno de los legisladores. Idealmente, esto hace necesario para la aprobación de un proyecto el apoyo de, por lo menos, una pluralidad de los presentes. Sin embargo, diversos factores inducen a la formación de coaliciones grandes. En primer lugar, ambas cámaras tienen reglas abiertas para modificar los proyectos de ley. Esto significa que cualquier comisión o plenario de cualquier cámara puede modificar o rechazar un proyecto, por un lado, y, por el otro, que no hay reglas cerradas para la discusión en el recinto, con la excepción de tratados internacionales. En segundo lugar, si la segunda cámara modifica el proyecto, entonces la mayoría requerida en la primera cámara para dar marcha atrás con esas modificaciones debe igualar el tamaño de la mayoría que introdujo los cambios en la segunda cámara. Además, si el Poder Ejecutivo veta total o parcialmente un proyecto, el Congreso puede insistir parcial o

totalmente, pero se requieren dos tercios del total de miembros de cada cámara. Por último, desde 1994, las modificaciones en la asignación específica de la recaudación impositiva necesitan el 50% más uno de los miembros de cada cámara. Estas reglas tienden a fomentar la presencia de coaliciones sobredimensionadas porque bajo estos procedimientos existe una incertidumbre estructural sobre quiénes estarán incluidos en la coalición mayoritaria. Los partidos pueden reducir esa incertidumbre (Aldrich, 1995; Baron, 1989), pero la desnacionalización, como ya hemos señalado, disminuye la eficacia de las organizaciones nacionales para reducir esta brecha de información al estimular el comportamiento autónomo de los políticos locales.

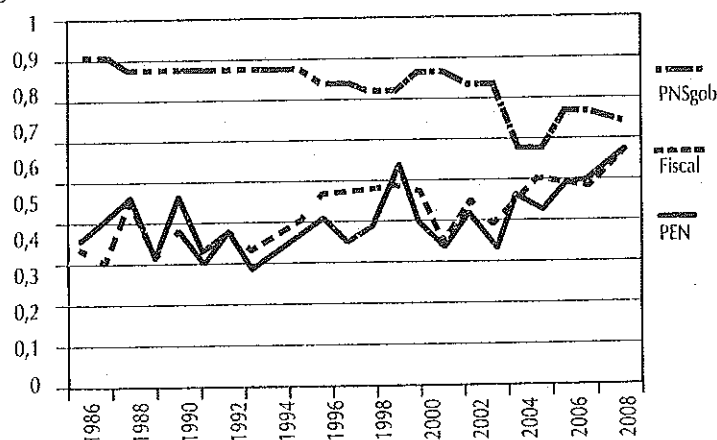
### Las coaliciones legislativas

El gráfico 2 muestra la evolución (medida en promedios anuales<sup>5</sup>) del tamaño de las coaliciones para dos conjuntos de proyectos. La primera base de datos contiene información sobre votaciones finales (allí donde la votación fue registrada) en la Cámara de Diputados para todas las reformas fiscales (cambios en impuestos e instituciones presupuestarias y fiscales) que tuvieron lugar en el Congreso entre 1984 y 2008. Este conjunto de datos comprende 100 iniciativas, todas ellas apoyadas por el presidente o su partido legislativo<sup>6</sup>. Con 475 iniciativas legislativas, el segundo conjunto de datos contiene información sobre votaciones finales en la Cámara de Diputados para todos los proyectos de ley apoyados por el Poder Ejecutivo (una vez más, allí donde la votación fue registrada nominal o numéricamente).

<sup>5</sup> Los promedios anuales son suficientes para indicar la tendencia general de las estrategias de construcción coalicional del partido de gobierno. Los modelos estadísticos del siguiente apartado utilizan datos desagregados.

<sup>6</sup> Para una reseña detallada sobre los proyectos incluidos en esta base de datos, ver Bonvecchi (2010).

Gráfico 2. Tamaño de las coaliciones (promedio anual) en Diputados y PNSgob\*



Fuente: Cálculos propios en base a información de la Cámara de Diputados de la Nación.  
\* PNSgob: Nivel de nacionalización del partido de gobierno

Existe, en conjunto, una tendencia general hacia un aumento en el tamaño de las coaliciones legislativas, aun cuando la variación entre los dos tipos de proyectos está lejos de ser insignificante. Para ambos conjuntos de datos, leyes fiscales y leyes presentadas por el Ejecutivo, la correlación entre la nacionalización del partido de gobierno y el tamaño promedio de la coalición es relativamente fuerte y negativa (-0.73 y -0.59 respectivamente)<sup>7</sup>. A medida que la nacionalización disminuyó, las coaliciones legislativas aumentaron su tamaño. Para años de alta nacionalización partidaria como 1993, 1994 y 1995 (antes de la renovación de la Cámara en diciembre), por ejemplo, las coaliciones legislativas ejecutivas (esto es, para el segundo conjunto de datos) tuvieron un tamaño promedio anual de 0,38 o 97 diputados, mientras que para los años 2005, 2006 y 2008 (un período de partidos altamente desnacionalizados) el tamaño promedio anual de las coaliciones fue de 0,56 o 143 legisladores. Esto significa que entre 2005 y 2007, el presidente Kirchner necesitó la colaboración de, por lo menos, 46 diputados más que el presidente Menem entre 1993 y 1995 para aprobar su agenda en el Congreso.

<sup>7</sup> Significativo al 0.01.

En suma, hay evidencia considerable para sostener que la desnacionalización del sistema político, medida por el nivel de nacionalización del partido gobernante (PNSgob), ha dado como resultado un aumento significativo en el tamaño de las coaliciones legislativas. La próxima sección presenta un modelo estadístico para poner a prueba esta hipótesis.

## El modelo

Esta sección presenta un modelo PROBIT y discute sus resultados. La variable dependiente toma valor 1 si la coalición es sobredimensionada (mayor o igual a la mitad más uno del total de los miembros de la Cámara de Diputados) y 0 si la coalición es mínima (menor a la mitad más uno). El modelo estima la probabilidad de éxito en la variable dependiente ( $y=1$ ), esto es, la probabilidad de que la coalición sea sobredimensionada) como una función lineal de las variables independientes. La variable explicativa principal es el nivel de nacionalización del partido de gobierno (PNSgob) pues, como se argumentó previamente, son los líderes de este partido quienes construyen las coaliciones legislativas. Para controlar por el tipo de temática de los proyectos de ley estimamos dos modelos<sup>8</sup>. El primero incluye solamente proyectos de reforma fiscal presentados por el presidente o miembros de su partido. El segundo comprende todos los proyectos de ley apoyados por el presidente. La lógica que rige esta división es que no todas las leyes pueden ser relevantes para los legisladores o sus jefes políticos provinciales. Para contrastar nuestra hipótesis central, parece adecuado separar aquellos proyectos que afectan directamente a las provincias de los recursos políticos e institucionales de los actores provinciales: impuestos (quiénes los pagan y cómo son distribuidos), reformas presupuestarias y modificaciones a las instituciones del federalismo fiscal.

¿Qué otros factores pueden explicar la variación en el tamaño de las coaliciones legislativas? La literatura se ha enfocado en la temática de las leyes bajo consideración (Riker, 1964; Weingast, 1979) y en las reglas que organizan el proceso legislativo (Krehbiel, 1998; Wawro y

<sup>8</sup> No fue posible estimar un solo modelo incluyendo una variable dummy para distinguir distintos tipos de proyectos debido a que las observaciones en cada base de datos no están debidamente identificadas. La segunda muestra abarca proyectos en general, incluyendo proyectos de reforma fiscal, pero no es posible distinguir unos de otros.



Schickler, 2004). Dado que estas reglas han permanecido relativamente estables en el caso argentino, otros factores que pueden dar cuenta de la variación en el tamaño de las coaliciones legislativas serían el porcentaje de bancas controladas por el partido del presidente, el ciclo electoral y el nivel de aprobación pública del presidente.

## Bancas

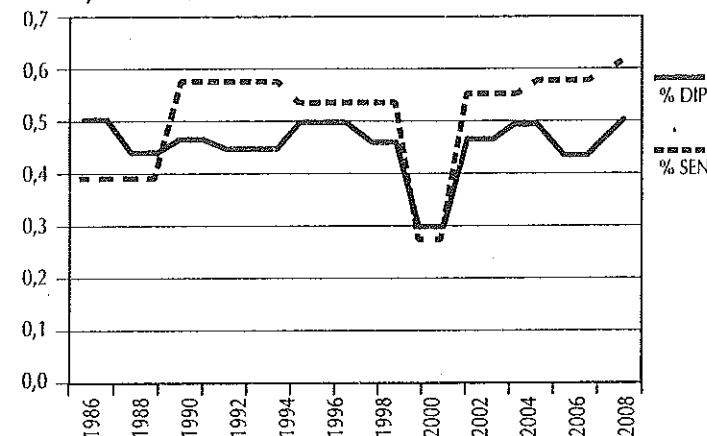
Un factor recurrente para explicar el tamaño de las coaliciones legislativas es la cantidad de bancas controladas por el partido mayoritario<sup>9</sup>. No obstante, como sostiene Krehbiel (1998: 80-82), las teorías partidarias no ofrecen una predicción precisa sobre la relación entre la distribución de bancas y el tamaño de las coaliciones legislativas. En primer lugar, un partido mayoritario puede prescindir de algunos de sus legisladores, permitiéndoles votar con la oposición o abandonar el recinto; por ejemplo, cuando la agenda del partido entra en conflicto con intereses localizados en su distrito. En ese caso, la coalición legislativa será más pequeña respecto del tamaño del partido. En segundo lugar, legisladores de partidos minoritarios pueden, finalmente, sumarse a la coalición legislativa del partido mayoritario, en busca de algún beneficio o por afinidad ideológica. En esta situación, el tamaño de la coalición legislativa será mayor que la cantidad de bancas controladas por el partido mayoritario. La forma más razonable de proceder, sugiere Krehbiel, es asumiendo que ambas objeciones son inválidas. Aquí procedemos de la misma manera.

El número de bancas que el partido de gobierno controla en la segunda cámara, por otro lado, también puede afectar la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada en la primera cámara. Si un partido de la oposición posee un veto en la segunda cámara, entonces ambos partidos pueden tener incentivos para cooperar en una u otra etapa del proceso legislativo. Siguiendo esta lógica, Alfonsín (UCR, 1983-1989) y De la Rúa (Alianza, 1999-2001), por ejemplo, deberían haber conformado coaliciones de mayor tamaño en la Cámara de Diputados para incluir al PJ, que detentaba poder de veto en el Senado (gráfico 3). En concordancia con ello, Mustapic y Goretti sostienen que durante el Gobierno de Alfonsín «no solo fue aprobado un alto porcentaje

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Madonna 2011

de proyectos por voto unánime sino también por amplias mayorías, compuestas, inevitablemente, por la UCR y el PJ» (1992: 267).

**Gráfico 3. Porcentaje de bancas del partido de gobierno (Diputados y Senado)**



Fuente: Cámara de Diputados de la Nación.

## La opinión pública y el ciclo electoral

Por último, existe abundante literatura sobre la capacidad de los presidentes de conseguir apoyo en la opinión pública para sus agendas legislativas (Canes-Wrone y Shotts, 2004). Calvo (2007) ha argumentado de manera convincente que el apoyo a las iniciativas presidenciales en la Argentina responde también a la evolución de la opinión pública favorable a un presidente. Una relación similar puede darse respecto del tamaño de su coalición legislativa: los legisladores pueden vacilar en unirse a una coalición promovida por un presidente impopular. Inversamente, los legisladores pueden buscar captar parte de la popularidad presidencial para su distrito uniéndose a su coalición. De modo similar, el ciclo electoral puede tener consecuencias en el tamaño de las coaliciones legislativas. Luego de ser electos, los presidentes gozan de un clima favorable, el llamado efecto «luna de miel», que afecta positi-

vamente el apoyo que reciben en el Congreso (Aleman y Calvo, 2008; Beckmann y Godfrey, 2007). Por otro lado, los años electorales deberían traer mayores dificultades a los presidentes para conseguir apoyo en el Congreso. En los años de elecciones de medio término y presidenciales, por ejemplo, los legisladores nacionales y las filiales provinciales a las que estos legisladores pertenecen pueden focalizar su atención en la política provincial, lo que «los hace menos propensos a apoyar las prioridades presidenciales, más orientadas a lo nacional [...] es más probable que las dos ramas se separen en los años electorales, dado que cada una evitará colaborar con políticas impopulares por las que serán culpados.» (Lockerbie et al., 1998: 166).

El modelo PROBIT estima el efecto de la desnacionalización del partido de gobierno sobre la decisión del líder legislativo acerca del tamaño de la coalición legislativa por formar<sup>10</sup>. El cuadro 1 presenta las principales variables del modelo. El indicador PNSgob varía entre 68 y 91 en una escala de 0 a 100, donde el valor mínimo (cero) indica que el partido obtiene votos en un solo distrito y el valor máximo (cien) que el partido consigue la misma proporción de votos en todos los distritos. El modelo incluye controles para el porcentaje de bancas en manos del partido del presidente en ambas cámaras, la imagen positiva del presidente en la opinión pública<sup>11</sup>, una variable dummy que toma valor 1 si es año «luna de miel» y una variable dummy que toma valor 1 si es año electoral.

**Cuadro 1. Resumen de las principales variables explicativas**

	Min.	Max.
PNSgob	68	91
%Dip	30	50.4
%Sen	28	61
Luna de miel	0	1
Año electoral	0	1
Op. Pública	12	85

<sup>10</sup> Es preciso realizar dos comentarios antes de interpretar los coeficientes de los modelos. En primer lugar, la estimación de los coeficientes con otros modelos (Logit, LPM) no produce diferencias sustantivas. Por último, dado el pequeño tamaño de la muestra de proyectos fiscales, es preciso interpretar dicho modelo con extremo cuidado.

<sup>11</sup> Estos datos pertenecen a Mora y Araujo para los años 1983-1998 y Nueva Mayoría para el período 1999-2008. Los datos de Mora y Araujo fueron extraídos de Molinelli et al. (1999).

El cuadro 2 presenta los coeficientes del modelo. El cuadro 3 presenta los efectos marginales para cada variable, esto es, el efecto de un cambio infinitesimal (discreto para las variables dummy) en cada variable independiente sobre la variable dependiente, manteniendo las demás variables en su nivel promedio. Para las dos muestras el modelo PROBIT, produce resultados similares. En ambas estimaciones, el coeficiente de PNSgob es estadísticamente significativo y con el signo esperado. El porcentaje de predicciones correctas se aproxima al 80% para ambos resultados de la variable dependiente en las dos muestras (Fiscal y PEN).

**Tabla 2. Modelo Estadístico PROBIT**

	FISCAL	PEN
PNSgob	-0.113***	-0.0436***
	(0.0273)	(0.0130)
%Dip	-0.0767*	-0.100***
	(0.0387)	(0.0259)
%Sen	0.0149	0.0583***
	(0.0217)	(0.0165)
Luna de Miel	-0.0935	0.209
	(0.305)	(0.173)
Año Electoral	-0.798*	-0.630***
	(0.333)	(0.142)
Opinión Pública	-0.00188	0.00520
	(0.00670)	(0.00374)
Cons	12.27***	4.433**
	(2.779)	(1.465)
N	100	475
Pseudo. R-sq	0.2981	0.125

Y=1 si afirmativos/256 es mayor o igual a la mitad más uno; Y=0 si es menor. Errores estándar entre paréntesis.

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

Tabla 3. Efectos Marginales PROBIT

	FISCAL	PEN
PNSgob	-0.0417*** (0.0102)	-0.0155*** (0.0045)
%Dip	-0.0282* (0.0138)	-0.0355*** (0.0088)
%Sen	0.0055 (0.0079)	0.0207*** (0.0056)
Luna de Miel (1)	-0.0343 (0.1115)	0.0751 (0.0625)
Año Electoral (1)	-0.2847* (0.1111)	-0.2134*** (0.0448)
Opinión Pública	-0.0007 (0.0025)	0.0018 (0.0013)

(1)  $df/dx$  para el cambio discreto de 0 a 1. Errores estándar entre paréntesis.  
\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

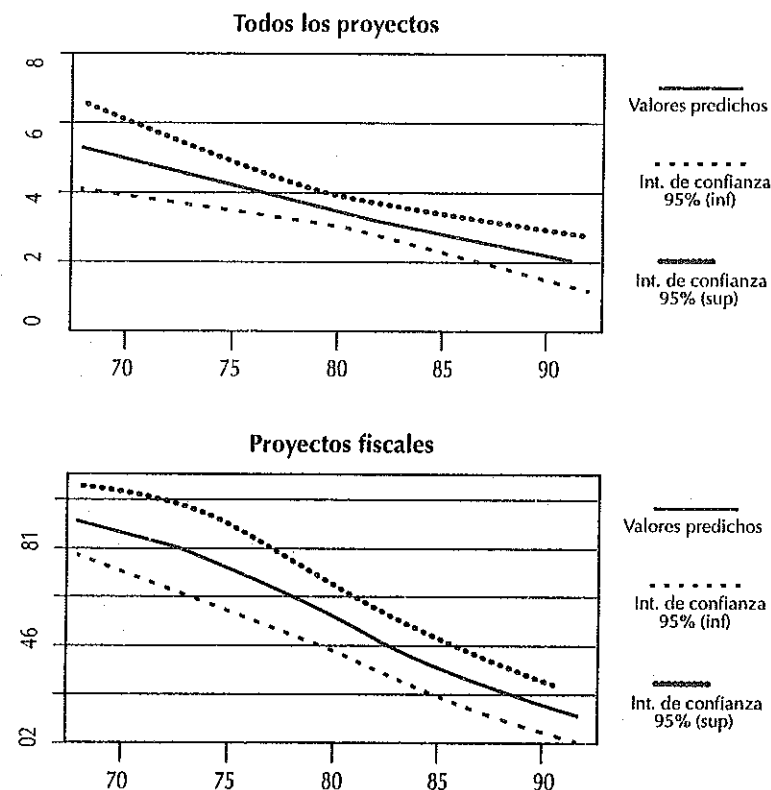
El cuadro 3 y el gráfico 4 permiten presentar una interpretación sustantiva del modelo estimado. Para los proyectos de reforma fiscal, por ejemplo, el efecto marginal de PNSgob sobre la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada es de -0.042. Para los proyectos del PEN en general, el efecto también es sustantivo y significativo. Esto significa que un cambio del mínimo al máximo nivel de PNSgob (por ejemplo, del Congreso electo en las elecciones del 2003 al Congreso electo en las elecciones de 1985) reduce la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada en 0.357 puntos. En otras palabras, ambos modelos confirman que cuanto mayor es la desnacionalización del partido de gobierno, mayor es la probabilidad de que el partido de gobierno construya coaliciones legislativas sobredimensionadas<sup>12</sup>.

El gráfico 4 presenta los valores predichos en la variable dependiente para distintos valores de PNSgob, con las otras variables independientes fijas en su valor promedio. En ambas muestras, una caída en la nacionalización del partido de gobierno tiene un efecto sustantivo sobre la posibilidad de observar una coalición sobredimensionada. En este tra-

<sup>12</sup> El efecto encontrado es mayor para proyectos de reforma fiscal. No obstante, dado el pequeño tamaño de la muestra (N=100) es preciso interpretar los resultados para el modelo FISCAL con cuidado.

bajo, hemos sostenido que la devaluación del sello de los partidos nacionales debilitó la capacidad de coordinación de las estructuras partidarias nacionales. Este proceso disminuyó la efectividad de los partidos para controlar y encauzar las negociaciones políticas en la legislatura nacional, aumentando la incertidumbre sobre la composición de la coalición legislativa oficialista. Esto forzó al Poder Ejecutivo a formar coaliciones sobredimensionadas para asegurar la aprobación de sus proyectos. De esta manera, la lógica coalicional que ha regido el proceso de construcción política entre 1983 y 2008 ha pasado de ser una de coaliciones mínimas ganadoras a una de coaliciones sobredimensionadas.

Gráfico 4. Probabilidad de observar una coalición sobredimensionada para distintos niveles de PNSgob (valores predichos e intervalos de confianza)



Las variables de control también resultan interesantes. Un aumento

en la cantidad de bancas en la Cámara de Diputados está negativamente asociado con la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada. Para los dos modelos, los coeficientes son negativos y estadísticamente significativos. Por ejemplo, el efecto marginal de pasar del porcentaje de bancas mínimo controlado por un partido de gobierno (por ejemplo, De la Rúa tras el quiebre de la Alianza) al máximo porcentaje es de -0.692 para proyectos del PEN (-0.566 para proyectos fiscales). Respecto del Congreso de Estados Unidos, algunos estudios han mostrado que el porcentaje de bancas ocupadas por el partido mayoritario tiene un impacto estadísticamente insignificante en el tamaño de las coaliciones (Wawro y Schickler, 2004: 765). En Argentina, la variable es significativa, pero el hallazgo es, en principio, difícil de interpretar.

El presente trabajo no puede determinar si esta relación se debe a problemas de estimación o a razones teóricas más relevantes. La distribución de bancas en el Senado, por su parte, tiene un efecto positivo sobre la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada, aunque para el modelo de proyectos fiscales no es posible rechazar la hipótesis nula. Por otro lado, ni la popularidad del presidente ni los años de «luna de miel» ayudan a explicar el tamaño de las coaliciones legislativas. Este hallazgo no es sorprendente. Los años inaugurales para los presidentes en Argentina no han sido nada estables. En su primer año de Gobierno, Menem lidió con la hiperinflación, De la Rúa pasó por una profunda recesión y un escándalo político por denuncias de soborno en el Senado, y Fernández de Kirchner mantuvo un largo conflicto con el sector agrario. Por último, los años electorales están asociados negativamente con la probabilidad de observar coaliciones sobredimensionadas. Más precisamente, un año electoral reduce la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada en 0,284 y 0,213 puntos porcentuales para proyectos fiscales y del PEN respectivamente. Esto, sostuvimos, se debe a que los legisladores centran su atención en la política local y se resisten a integrar la coalición del presidente durante años electorales<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Otro mecanismo puede explicar este resultado. El sentido común en Argentina sostiene que los diputados viajan más a sus provincias durante la época electoral para hacer campaña. Si más diputados están ausentes en las sesiones durante años electorales, esto tendría un impacto directo sobre la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada, ya que nuestra medida toma la totalidad de la cámara como denominador. Sin embargo, a primera vista, no parece haber diferencias en las tasas de ausentismo en años electorales y no electorales. En ambos, el promedio de diputados ausentes es 79, con una desviación estándar similar (para el período 1993-2008).

## Conclusiones

Al comienzo del actual período democrático, la política nacional de la Argentina estaba dominada por partidos con altos niveles de nacionalización. Durante los noventa, sin embargo, la estructura del sistema de partidos experimentó una seria transformación. Un sistema bipartidista relativamente institucionalizado se dividió en territorios y se fragmentó. La devaluación de los sellos nacionales llevó a las filiales provinciales de los partidos nacionales a protegerse de los impactos negativos en la arena nacional, reduciendo los costos de desertar del partido nacional y aumentando la autonomía de las organizaciones partidarias provinciales respecto del partido nacional.

Con el objetivo de explicar por qué las coaliciones legislativas han aumentado su tamaño desde mediados de los noventa, este trabajo ha estudiado el rol fundamental que cumple el federalismo en los procesos legislativos nacionales. En un contexto de partidos desnacionalizados, si un presidente desea asegurar la aprobación de su agenda legislativa debe tener en cuenta que algunos miembros de su partido pueden desertar de la coalición legislativa, sea por un cálculo oportunista o porque las iniciativas presidenciales afectan intereses distritales. Por ello, para asegurar el éxito de su agenda, así como para reducir el poder de extorsión de los miembros de la coalición, los líderes legislativos deben conformar coaliciones sobredimensionadas.

Este estudio pretende contribuir al debate científico en, al menos, tres literaturas. En primer lugar, la literatura de partidos políticos sobre los efectos de la desnacionalización en la arena legislativa. Los hallazgos aquí presentados sugieren que es preciso evaluar el efecto de la heterogeneidad en la preferencia de los votantes a nivel subnacional sobre el funcionamiento del Congreso. En particular, es necesario indagar cómo y bajo qué condiciones los partidos nacionales son capaces de coordinar a legisladores que compiten en distritos electorales con preferencias e intereses diversos. Asimismo, la evidencia empírica presentada en este trabajo sugiere que la desnacionalización electoral aumen-

ta significativamente los costos de transacción en la toma de decisiones (fiscales) en países federales.

Las dificultades de coordinación legislativa pueden explicar la propensión del Congreso y los Gobiernos locales a delegar la autoridad fiscal en el Gobierno nacional. Finalmente, este trabajo ha pretendido contribuir a la literatura sobre la relevancia de los partidos en la arena legislativa nacional. Los principales estudios legislativos enfatizan tanto la influencia de los gobernadores sobre los legisladores nacionales como la capacidad del presidente de coordinar a las delegaciones provinciales en el Congreso. La evidencia aquí presentada sugiere que la capacidad de coordinación nacional ha variado significativamente en el período 1983-2008, impulsando a los líderes legislativos a modificar sus estrategias en la construcción de coaliciones.

## Bibliografía

- Aldrich, J. H. (1995). *Why parties? The origin and transformation of party politics in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aleman, E. y Calvo, E. (2008). *Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina*. En O'Donnell, G., Tulchin, J., y Varas, A. (eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Baron, David P. (1989). *A Noncooperative Theory of Legislative Coalitions*, *American Journal of Political Science*, Vol. 33, N.º 4: 1048-1084.
- Beckmann, M. N. y Godfrey, J. (2007). *The Policy Opportunities in Presidential Honeymoons*. *Political Research Quarterly*, Vol. 60, N.º 2: 250-262
- Bonvecchi, A. (2010). *The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: the Case of Argentina*. Washington DC, IDB Working Paper Series 175.
- Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2011). *The Dual Logic of Intergovernmental Transfers – Presidents, Governors and the Politics of Coalition Building in Argentina*. *Publius*, 41, 2: 179-206.
- Canes-Wrone, B. y Shotts, K. W. (2004). *The Conditional Nature of Presidential Responsiveness to Public Opinion*. *American Journal of Political Science*, Vol. 48, N.º 4: 690-706.
- Calvo, E. (2007). *The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature*. *British Journal of Political Science*, 37,2: 263-280.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La Nueva Política de Partidos en la Argentina – Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires: Fundación PENT-Prometeo Libros.
- Claggett, W., Flanigan, W., Zingale, N. (1984). *Nationalization of the American Electorate*. *American Political Science Review*, Vol. 78, N.º 1.
- Cox, G. y McCubbins, M. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Luca, M., Jones, M., Tula, I. (2008). *Revisando las consecuencias políticas de las primarias*, POSTData 13.
- Eaton, K. (2002). *Fiscal Policymaking in the Argentine Legislature*. En Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: CUP.