

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

"Gobernadores como actores de veto para la Política Nacional".

Tchintian Carolina.

Cita:

Tchintian Carolina (2010). *"Gobernadores como actores de veto para la Política Nacional"*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/699>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Gobernadores en Política Nacional

Una línea de investigación para el estudio de los pactos fiscales

Carolina Tchintian

Gobernadores como actores de veto para la política nacional. Una línea de investigación para el estudio de los pactos fiscales.

Carolina Tchintian

Resumen

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

estos actores como variables relevantes para la gobernabilidad y las políticas públicas resultantes en la arena nacional.

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

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

A partir de estos planteos, se presenta el marco analítico a partir del cual será posible hallar algunas explicaciones a interrogantes poco resueltos por la literatura sobre el tema a partir de la presentación de los pactos fiscales como casos propicios sobre los cuales estudiar el poder de veto de los gobernadores sobre la arena nacional.

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

REVISIÓN DE LA LITERATURA

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

En un contexto institucional caracterizado por ejecutivos que gozan de poderes legislativos¹, es claro que los presidentes cuentan con su propia agenda legislativa. Sin embargo, es más complejo entender de qué manera pueden llevarla a cabo o cuál es el costo que deben pagar para hacerlo, teniendo en cuenta que debe lidiar con legisladores que pueden estar respondiendo a intereses heterogéneos. La disciplina partidaria determina los costos de gobernar. Si los partidos no son disciplinados, el presidente tiene el apoyo nominal pero no el poder de traducir este apoyo en sus políticas (Shugart y Mainwaring en Figuereido y Limongi. 2000: 153).

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

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

1 - LOS DETERMINANTES DE LA DISCIPLINA

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

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

ambos factores para explicar los diferentes niveles de disciplina, en general destacan uno más que el otro.

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

a. SISTEMAS ELECTORALES COMO DETERMINANTES DE DISCIPLINA. GOBERNADORES COMO POSIBLES GENERADORES DE INDISCIPLINA

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

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

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

En un sistema electoral proporcional con listas cerradas y bloqueadas, como el argentino, el proceso de nominación de candidatos, determinación del orden en la lista y repartición de votos dentro de la lista, se constituye como un filtro clave para las carreras políticas de los

integrantes del partido. Si las listas son cerradas pero no bloqueadas, por ejemplo, la dependencia del candidato hacia el partido es menor ya que puede ser electo independientemente del lugar que ocupe en la lista, lo cual incentiva una mayor competencia entre candidatos del mismo partido durante la contienda electoral. Cuanto mayor es la dependencia del candidato hacia las estructuras partidarias para ser elegido, mayores son los incentivos para mantener una buena relación con el partido que le asegure continuidad en su carrera política.

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

De este modo, el control de la nominación de candidaturas puede ofrecer al partido la posibilidad de imponer y construir disciplina a través del control de las carreras políticas futuras de sus legisladores: la posibilidad de ser reelegido (ambición estática) o de lograr acceso a puestos más jerárquicos (ambición progresiva) funcionan como incentivos para mantener buenas relaciones con sus líderes².

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

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

El sistema electoral se combina con el modo en el que se organicen territorialmente los partidos, para generar efectos diferenciados sobre la nominación de candidaturas y la conformación de listas distritales. Dependiendo del poder del jefe partidario nacional y del consenso existente dentro de las filas partidarias en los diferentes niveles jerárquicos del

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

partido, primará una de las tres instancias en la conformación de las listas: influencia del partido nacional, organización provincial del partido o afiliados. El control descentralizado sobre la nominación de candidatos distritales puede tener un efecto similar en términos de disciplina que las listas abiertas, debilitando el liderazgo nacional (Morgenstern, 2000: 101).

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

El repaso sobre los determinantes de la disciplina ofrece un primer indicio sobre los gobernadores como actores de veto en la política nacional a través de lo que aquí se denominará la vía Congreso. Este poder de veto puede ser más o menos fuerte según el comportamiento de otras variables como la organización de los partidos en el Congreso, su capacidad de repartir incentivos selectivos y colectivos y el poder de los presidentes en términos legislativos. En este marco, la organización descentralizada de los partidos políticos y por ende, el rol que les cabe a los gobernadores como líderes partidarios y sobre todo en la nominación de candidatos nacionales, es un dato que no debe ser subestimado, más allá de su capacidad real de transformar esta oportunidad en una verdadera influencia en el Congreso.

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

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

Estos argumentos se apoyan sobre la idea de que los partidos políticos no son organizaciones homogéneas, sino que pueden ser asociados más bien a estructuras conformadas por partes que representan intereses determinados, por ejemplo, geográficamente. El comportamiento homogéneo de representantes de un mismo partido no es una característica que se daba por sentada. Existen factores que llevan a los legisladores de un mismo partido a votar de manera homogénea, como la ideología, la existencia de un liderazgo capaz de dirigir el voto, o

determinados temas de alcance nacional que se considere beneficioso para el conjunto de los legisladores. Sin embargo, también existen factores que pueden generar diferencias dentro de un mismo partido, por ejemplo, los intereses contrapuestos que pueden existir entre diferentes regiones del país frente a determinadas cuestiones, como podría ser, el subsidio a algún sector particular de la economía o el otorgamiento de recursos para obras públicas.

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

**b. INCENTIVOS COLECTIVOS Y SELECTIVOS COMO DETERMINANTES DE DISCIPLINA.
GOBERNADORES INCAPACES DE GENERAR INDISCIPLINA**

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

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

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

Además, el cronograma electoral y el hecho de pertenecer al partido oficialista y opositor combinado con el momento de la gestión de un presidente también son cuestiones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar la disciplina esperada dentro de un partido. Por ejemplo, puede esperarse mayor disciplina de un partido opositor a finales del mandato de un presidente, que del oficialista en el mismo periodo, sobre todo cuando el presidente no puede ser reelegido (Morgenstern, 2000: 107). En estos casos, los principales dispositivos que ayudan a la producción de disciplina son los incentivos selectivos y colectivos que los partidos pueden distribuir en el Congreso, y no las reglas que regulan la selección de candidatos.

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

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

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

2 - LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

Los estudios sobre disciplina partidaria se proponen demostrar empíricamente cuán disciplinados son los partidos políticos y de qué manera las variables estudiadas, entre ellas, el poder de los gobernadores sobre la arena legislativa, generan los efectos esperados en la realidad. Los resultados obtenidos por los diferentes trabajos son disímiles. Mientras que algunos autores detectan en casos puntuales la influencia de los gobernadores –aunque de manera indirecta-, otros no pueden demostrarlo.

En este apartado se hace hincapié en los métodos utilizados por parte de los diferentes autores para observar el grado de disciplina en los diferentes países. En este sentido, la literatura nuevamente puede dividirse en dos grandes grupos: por un lado, se encuentran los autores que observan resultados a partir de datos agregados sobre el modo en el que votan los legisladores en el Congreso, y por el otro, quienes estudian diferentes procesos a partir del análisis de casos puntuales. Ambas visiones se proponen observar sobre todo cuán dificultosa resulta la tarea del presidente de implementar su propia agenda legislativa. Entre los autores que observan resultados para detectar el grado de disciplina y la influencia de los gobernadores, el método más utilizado es el análisis de las votaciones nominales en el Congreso. Los autores que

estudian procesos, lo hacen a través del análisis de casos puntuales en toda su extensión, y no sólo al momento de la votación.

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

a. RESULTADO DE LAS VOTACIONES NOMINALES

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

En sus estudios sobre la base de votaciones nominales, Jones concluye que los principales partidos argentinos durante el período analizado, gozan de un alto grado de disciplina partidaria en el Congreso, tanto relativa (porcentaje de miembros del partido que votan con la mayoría del partido), como absoluta (porcentaje de miembros del partido presentes en la sesión que votan con la mayoría del partido) (Jones, 2001, 2002, 2005 a, 2005 b).

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

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

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

Entre un extremo, representado por los Estados Unidos donde los legisladores controlan sus propias carreras políticas, y otro, representado por sistemas de partidos centralizados donde el liderazgo partidario nacional controla el futuro de los legisladores, existe un grupo intermedio

de democracias entre las cuales se encuentra el caso argentino. En este grupo intermedio los jefes partidarios sub-nacionales (*subparty bosses*) son los actores claves, ya que son éstos quienes controlan las carreras políticas. El locus de la política partidaria en Argentina es la provincia. Las carreras políticas están generalmente basadas en el nivel provincial y la base del apoyo político para los políticos y partidos está concentrada en el nivel provincial. Así, en la versión adaptada para la Argentina de la Teoría del Cartel, la delegación de poder hacia el liderazgo partidario nacional se produce desde los jefes partidarios provinciales. Éstos intercambian apoyo legislativo por beneficios financieros del Ejecutivo Nacional en forma de transferencias, subsidios, puestos en el gobierno (Jones y Hwang, 2005b: 267-269).

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

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

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

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

Los mismos autores, tomando como determinantes de la disciplina variables diferentes que el control de la nominación de las candidaturas y en contra de las afirmaciones más comunes acerca del comportamiento de los legisladores brasileños, concluyen que los niveles de disciplina en el Congreso brasileño son altos en el periodo analizado. La disciplina partidaria es

asegurada gracias a las reglas que rigen dentro de la arena legislativa y no se derivan de manera tan determinante de las reglas electorales y la organización del partido.

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

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

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

Estas consideraciones sobre las limitaciones de las votaciones nominales como indicadores válidos para medir el grado de disciplina en el Congreso, y eventualmente reconocer la influencia de los gobernadores, llevó a diferentes autores a la necesidad de utilizar un método alternativo: el análisis de procesos en casos puntuales.

b. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS

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

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

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

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

Kent Eaton hace lo propio con el caso Argentino al estudiar la influencia de los gobernadores sobre los legisladores en los casos de políticas fiscales. Al respecto entiende que mientras que los partidos argentinos son bastante disciplinados y se encuentran organizados de manera jerárquica alrededor del líder político nacional, los líderes provinciales disfrutaban de sustancial autonomía en la selección de los candidatos en sus propios distritos. En consecuencia, en la búsqueda de cultivar lazos con los líderes tanto nacionales como provinciales, los legisladores a veces se enfrentan al conflicto entre los intereses provinciales que representan y la línea del partido nacional que es articulada con el presidente. En este contexto, el autor demuestra que los legisladores argentinos demandan, con resultados exitosos, importantes cambios en las políticas fiscales propuestas por el presidente en respuesta a algunos requerimientos provinciales (Eaton, 2002: 288).

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

La observación de los procesos lleva a identificar una serie de indicadores más sensibles para dar cuenta de las dificultades para lograr comportamiento unificado de los legisladores ante las iniciativas del Poder Ejecutivo: bloqueo legislativo a las iniciativas del Poder Ejecutivo,

negación del quórum ante las iniciativas del Ejecutivo, firma de diferentes dictámenes en comisión por parte de miembros del mismo partido. Así, la utilización de una serie de arreglos institucionales dan cuenta del desacuerdo existente entre Presidente y Congreso aún estando frente a un gobierno unificado o cuasi mayoritario: uso reiterado de vetos, insistencias, decretos de necesidad y urgencia.

El análisis empírico sobre la utilización de estas herramientas da cuenta de la necesidad cotidiana de construir disciplina y pone en evidencia el potencial de indisciplina de los partidos políticos en la Argentina. En materia de disciplina, el presidente puede confiar en que sus legisladores no cuestionarán abiertamente su liderazgo; lo que no puede esperar es que lo acompañen incondicionalmente en sus políticas. He aquí una de las razones que debería llevar al presidente a negociar con el Congreso (Mustapic, 2000: 294).

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

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

HACIA UNA NUEVA LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

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

Los gobernadores constituyen figuras relevantes a nivel nacional y encuentran incentivos para influir en la agenda del presidente por varios motivos: a. las políticas nacionales decididas en la esfera del Congreso o en el ámbito del Ejecutivo Nacional, pueden afectar intereses provinciales; b. los gobernadores son actores con potencial en sus carreras políticas, es decir, tienen aspiraciones presidenciales y en este marco, se encuentran en contacto permanente con la Nación; c. muchos gobernadores constituyen actores importantes dentro de su partido con

proyección nacional; d. los gobernadores (algunos más que otros) controlan recursos políticos valiosos para los presidentes, entre los más relevantes, población necesaria para ganar elecciones nacionales.

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

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

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

Podría decirse que dado este poder de veto, en determinadas circunstancias el presidente encuentra razones válidas para tener en cuenta su voluntad y actuar conociendo la existencia de estos actores antes que negar su capacidad de influencia, si lo que quiere es implementar su agenda de gobierno. Esta situación expresa la idea central del argumento de Carl Friedrich acerca de las reacciones previstas: si las acciones de X serán sometidas a la revisión de Y, y éste es capaz de recompensar las buenas y castigar las malas, entonces es probable que X prevea y tome en cuenta lo que quiere Y (Carl J. Friedrich en Cox y Morgenstern, 2001).

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

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

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

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

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

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

Esto último es una cuestión poco problematizada por la literatura en general. Aún los estudios sobre disciplina partidaria, observan a los gobernadores como si éstos constituyeran actores homogéneos. Sin embargo, ¿cómo pueden influir en la formación de disciplina si cada

gobernador “controla” un número limitado de diputados?, ¿cómo pueden influir en política nacional si su poder se encuentra atomizado, es relativo y su acción es motivada por intereses diversos, e incluso, en algunas ocasiones, rivales?

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

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

EL ESTUDIO DE LOS PACTOS FISCALES COMO MEDIO DE OBSERVACIÓN DEL ROL DE LOS GOBERNADORES

La revisión de la literatura y el planteo de una línea de investigación alternativa fue un paso necesario para evadir las limitaciones teóricas al estudio de los gobernadores como actores de peso, cuya actuación se da muchas veces por fuera de arenas formales sin registro de sus movimientos o acciones. En la arena parlamentaria, no son pocas las iniciativas que tienen la capacidad de atraer a los gobernadores, pero la observación de su comportamiento en torno a ellas resultaría en una recopilación de procesos puntuales en lugar de dar pie a un modelo que permita extraer conclusiones generales.

Por esta razón, se consideraron los pactos fiscales como iniciativas propicias para el estudio de los gobernadores y su rol en la política nacional, dado que incluyen un aspecto adicional y de peso en relación a otras legislaciones: la firma de un acuerdo explícito entre la Nación y cada provincia.

Los Pactos Fiscales³ constituyen casos propicios para el análisis del poder de veto de los gobernadores en la medida que cumplen con condiciones que se ajustan al objetivo de la presente línea de investigación:

1. Ponen en juego intereses provinciales en términos de recursos.

³ N. del A. Se consideraron preliminarmente 3 pactos fiscales y 3 medidas que implicaron negociación entre la Nación y las provincias: a. Pacto Ley 25.235 firmado el 6/12/1999; b. Pacto Ley 25.400 firmado el 17/11/2000; c. Pacto Ley 25.570 firmado el 27/2/2002; d. Decreto 455/99; e. Ley 25.552/2001; Ley 25.917/2004. Las últimas 3 medidas, si bien no constituyen pactos fiscales propiamente dichos, ofrecen material válido para el estudio porque presentan una dinámica similar a la de los pactos fiscales.

2. Conducen a negociaciones entre el poder ejecutivo nacional con los gobernadores.
3. Conducen a negociaciones entre gobernadores, dado que la medida es una sólo y vinculará a todos por igual.
4. Debe ser ratificado por el Congreso para entrar en vigencia.
5. Algunos gobernadores reciben pagos laterales por parte del ejecutivo para firmar el pacto y para destrabar su ratificación en el Congreso.
6. Se tratan de medidas necesarias para el Presidente, y por lo tanto convierte a los gobernadores en actores de veto cuasi formales, ya sea de manera colectiva o individual.

Ahora bien, en este punto es necesario destacar que en ningún punto el interés del estudio pasa por analizar los resultados o implicancias de los pactos en términos fiscales, sino que éstos son considerados como pagos definidos por procesos de negociación abiertos por el presidente con las provincias en su conjunto y con cada gobernador en particular.

A fin, entonces, de hacer un análisis político de los pactos fiscales, se buscó un modelo que permitiera enmarcar los procesos de negociaciones y observar los momentos de decisión de cada una de las partes involucradas. El modelo utilizado debía ser capaz de:

1. Captar la cantidad y heterogeneidad de los gobernadores.
2. Entender de qué manera incide esta heterogeneidad en el comportamiento y negociaciones entabladas entre gobernadores y los poderes nacionales.
3. Explicar qué circunstancias pueden promover la cooperación para la obtención de pagos generales aún en ausencia a de instancias formales.

En definitiva, debería responder al siguiente interrogante: ¿cómo es posible que gobernadores con realidades e intereses diferentes, y en ocasiones contrapuestos, firmen el mismo pacto, lo que los afecta en diferente medida? Esto es otra manera de preguntarse, ¿cómo pueden influir en política nacional si su poder se encuentra atomizado, es relativo y su acción es motivada por intereses diversos, e incluso, en algunas ocasiones, rivales?

La dinámica de los pactos fiscales puede ser percibida a priori como una situación equivalente a la descrita por el juego de “la caza del ciervo” pero donde los cazadores son 24, cada uno con distintas armas, y la participación de una suerte de dueño del coto de caza, el poder ejecutivo. En este marco, era preciso un modelo que permitiera explicar el comportamiento de cada parte.

PRESENTACIÓN DEL MODELO PARA EL ANÁLISIS DE LOS PACTOS FISCALES

En *Cooperation under anarchy*, Kenneth Oye (1986) intenta abordar la problemática de la cooperación en contextos donde no existen instituciones formales que incentiven tales prácticas. En este marco, las circunstancias que favorecen la cooperación entre actores bajo “anarquía” y las estrategias que pueden adoptar los actores para promover la emergencia de la

cooperación alterando las circunstancias que enfrentan, son dos cuestiones que Oye intenta resolver desde la mirada de las relaciones internacionales.

El presente trabajo toma el modelo desarrollado por Lipson (1986) para su adaptación. En su versión original, el modelo es utilizado para explicar los incentivos que encuentran los bancos para cooperar en los procesos de reestructuración de deudas soberanas. La clave, según el autor, se encuentra en el valor que los actores dan al largo plazo.

Según Lipson, la negociación entre bancos para alcanzar un acuerdo de reestructuración de deudas, contiene dos juegos. En el primero, los grandes bancos internacionales negocian entre ellos los términos de la reestructuración mientras negocian en paralelo con el deudor. Establecen los niveles de fondos a proveer, el reparto de fondos entre los prestamistas, las tasas y cuotas que cargarán, el periodo de gracia antes del pago principal, los montos de la principal amortización pospuesta, etc.

En un segundo juego, los grandes bancos piden la ratificación del acuerdo a los bancos más pequeños. Su consentimiento es importante para modificar los contratos de préstamos, y por tanto deben prevenir la tentación de estos bancos pequeños de accionar cláusulas de default y desatar acciones de cross default. A su vez, si se necesitaran nuevos créditos, todos los acreedores deberían ser persuadidos de proveer nuevos fondos. Por tanto, mientras los acreedores más chicos no negocian los términos de la reestructuración, su conformidad es vital para el éxito de la negociación. (Lipson; 1986)

Los grandes bancos encuentran incentivos para cooperar y acordar los términos de la reestructuración porque más allá de sus intereses particulares se perciben actores internacionales con lazos de largo plazo. Son jugadores permanentes en el mercado de capitales internacional y esperan seguir trabajando con otras instituciones financieras mayores. Saben que se encontrarán repetidamente en la mesa de negociación. Están unidos por una red de lazos financieros que da lugar a la reciprocidad y la retribución. (Lipson; 1986)

Por su parte, los bancos pequeños pueden amenazar con la defección, en tanto tienen menos que perder y no esperan volver a encontrarse nuevamente con estos actores. Son bancos que operan en el ámbito doméstico más que en el internacional. Son actores que valoran más el corto plazo, esperando asegurar términos favorables para sus activos.

Estos bancos tienen una herramienta de negociación poderosa, entre otras: están tentados siempre de declarar al deudor en default y generar el disparo de cláusulas de cross default entre otros acreedores. Ante este panorama, para los grandes bancos son mayores los costos de la defección, que los costos que implica el trabajo de mantener a estos bancos alineados.

Según Oye, en situaciones en las que los incentivos apuntan hacia la no cooperación entre actores, como el caso del Dilema del Prisionero, la preocupación por el futuro puede promover la cooperación. Cuanto más valorado sea el pago futuro en relación con el pago actual, menos incentivos para defecionar existen. Los factores que ayudan a extender la

sombra del futuro y promover la cooperación son: los horizontes temporales largos, la regularidad de los intereses, la confiabilidad de la información sobre las acciones de los otros, y la fidelidad de la información acerca de las acciones de los otros actores.

En otras palabras, los actores saben que sus relaciones continuarán en el tiempo y ninguna parte puede eliminar a la otra o cambiar las condiciones en las cuales se están jugando.

HACIA UN ESTUDIO DE CASOS: UN MARCO ANALÍTICO QUE EXPLICA EL COMPORTAMIENTO DE LOS GOBERNADORES

Como en el caso de las negociaciones de bancos por reestructuración de deudas, es posible formular las siguientes preguntas para los casos de los pactos fiscales: ¿por qué, gobernadores con realidades provinciales e intereses diferentes, pueden alinearse y demandar pagos generales de manera conjunta? Ante la necesidad de firmar el pacto fiscal, en situaciones de extrema vulnerabilidad de los presidentes, ¿qué incentivos encuentran los gobernadores en cooperar con el presidente?

Cabe destacar que, aún cuando los Pactos Fiscales han resultado –en el corto plazo- en reducción de transferencias a las provincias, la observación de cada uno de los procesos de firma y ratificación ofrece evidencia acerca de la influencia de los gobernadores. En primer lugar, se observa la modificación por parte de los gobernadores de las propuestas iniciales del Ejecutivo: el pacto firmado registra cambios importantes a favor de las provincias. En segundo lugar, se observan beneficios que podrían constituir pagos laterales a algunas provincias para asegurar su firma del pacto en una instancia en la cual éste no es beneficioso para las provincias con mayor capacidad de negociación.

Los contextos de crisis o de presión internacional vuelven a los presidentes más vulnerables a los cambios solicitados por los gobernadores. Largos períodos de negociación entre los presidentes y los gobernadores y frenos en la ratificación de los pactos en el Congreso, constituyen demostraciones de la dificultad de los presidentes de implementar sus políticas públicas ante la existencia de estos actores.

Pero, más allá de los incentivos que pueden encontrar los gobernadores en cooperar con el Presidente, es interesante destacar que todos los gobernadores –o casi todos dependiendo del caso que se analice- terminan firmando un mismo acuerdo, que los afecta claramente de manera muy diferente. La pregunta es, ¿por qué lo haría? o mejor dicho, ¿cómo lo logran?

Para responder este interrogante, habría que poner el foco en la capacidad de los gobernadores de coordinar estrategias ante el presidente. ¿Los gobernadores tienen capacidad de coordinar acciones entre sí, negociar y obtener pagos generales ante el presidente?

De acuerdo con el modelo planteado, esta capacidad se debe a que los pactos fiscales son ventanas de oportunidad para los gobernadores. El presidente abre una negociación por una situación coyuntural crítica (debe lograr algún tipo de acuerdo fiscal) y los gobernadores tienen

la posibilidad de imponer en el tablero de juego cuestiones que exceden lo coyuntural (modificación de reglas de juego de largo plazo). Si bien los gobernadores deberán aceptar los términos generales de la propuesta del Presidente, los gobernadores pueden introducir cláusulas que signifiquen beneficios de largo plazo. Sin embargo, no todos los gobernadores estarán pensando en los beneficios de largo plazo.

Así, los gobernadores pueden ser segmentados en dos grupos de acuerdo a determinadas características, como capacidad económica, autonomía fiscal, poder político, población de la provincia que representan, contingente legislativo, etc. En este sentido, un primer grupo de gobernadores genera una masa crítica que impulsa la negociación con el Presidente y la coordinación con el resto de las provincias. Son los gobernadores pertenecientes a las provincias más poderosas en términos políticos y económicos como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y eventualmente, Ciudad de Buenos Aires.

En el segundo grupo de provincias –conformado por las provincias con menor capacidad económica, baja población, contingentes legislativos pequeños- se observa un comportamiento más indiferente respecto del acuerdo, lo que en ocasiones se traduce en la negativa de formar parte del acuerdo.

Un condicionante adicional del comportamiento de los gobernadores es su pertenencia partidaria y la relación con el Poder Ejecutivo. No obstante, cabe destacar que este factor no es por sí sólo capaz de explicar variaciones en el comportamiento de los gobernadores en el marco de los pactos fiscales.

La importancia de esta diferenciación radica en que explica la dinámica que se establece en la negociación de los pactos fiscales entre los gobernadores, y entre éstos y los poderes de gobierno nacionales. Las provincias grandes cuentan con mayores incentivos y capacidades para conducir la negociación porque concentran amplios recursos políticos y económicos que les brindan proyección nacional, regional e internacional. Estas provincias apelan al mercado financiero internacional, realizan giras de promoción de inversiones, mantienen relaciones con la comunidad de los negocios nacional y regional, etc. Todo esto lleva a que asignen mayor valor a las reglas de juego y su estabilidad en el largo plazo. Asimismo, dado que los gobernadores de estas provincias son líderes con proyección nacional y aspiraciones de largo plazo, la estabilidad de sus provincias en el largo plazo es un activo para escalar.

Las provincias más pequeñas, en cambio, tienen menores incentivos para el acuerdo. La estabilidad de estas provincias no depende en la misma medida de las reglas generales sino de beneficios particulares como regímenes de promoción industrial, actividades de enclave, recursos naturales, etc. Esto genera menores incentivos para acompañar en acuerdo e incluso puede generar indiferencia o defección.

Analíticamente, esto se traduce en que la estructura de pagos de los pactos fiscales se proyecta en el futuro para los actores interesados. Esto significa que los actores son conscientes que se van encontrar una y otra vez (gobernadores entre sí y con el presidente y con los legisladores

nacionales) dado que existirán otras instancias de negociación en el futuro y el vínculo institucional que existe entre ellos no desaparecerá. La proyección del futuro en la estructura de pagos minimiza la recompensa que otorga actuar pensando en el beneficio inmediato (como en el “juego del seguro” o la “caza del venado”). Las provincias grandes tienen más interés en aprovechar la ventana de oportunidad, por tanto, serán quienes dirijan las negociaciones e intentarán convencer a las restantes de no defezionar.

Por último, cabe destacar que las medidas definidas en el marco de los pactos fiscales tienen efectos sobre el largo plazo, a la vez que los acuerdos alcanzados tienen un formato que vuelve costosa su modificación e incumplimiento (stickiness de la medida).

REFLEXIONES FINALES

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

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

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

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

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

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

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

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

El estudio de los pactos fiscales a partir del marco analítico ofrecido por Lipson podrá demostrar las circunstancias bajo las cuales los gobernadores influyen en la medida resultante y los objetivos buscados, a fin de comprender los aspectos que incentivan la cooperación entre ellos.

En el modelo utilizado las variables dependientes están definidas por: la coordinación de posiciones de negociación comunes; los pagos generales obtenidos por las partes involucradas; los pagos laterales, si los hubiere, otorgados a las provincias.

Por su parte, entre las variables independientes incorporadas al modelo de Lipson, cabe destacar, entre otras: la estructura de pagos definida por los términos de la negociación; el momento del mandato de la gestión del presidente; la popularidad del presidente; la proyección política del gobernador; la posición del presidente y los gobernadores en la jerarquía partidaria; el grado de autonomía económica, financiera y política de las provincias; el partido político de cada gobernador (oficialista u opositor); el contingente legislativo en el Congreso.

A partir del estudio de los pactos fiscales se espera comprender el rol de los gobernadores desde una mirada diferente a la planteada por la literatura de disciplina y de federalismo fiscal. Así, se espera lograr un marco analítico que permita explicar y eventualmente predecir el comportamiento de estos actores en diferentes contextos y ante diferentes relaciones de poder vis a vis el presidente.

La acción de los gobernadores, motivada por la obtención de beneficios particulares o colectivos, se debe al ejercicio del poder de veto de manera individual o conjunta. Este último aspecto, poco problematizado por la literatura, será el que debe desarrollarse en sucesivos trabajos sobre el tema, estudiando las variables que pueden llevar a superar dilemas de acción colectiva cuando la situación amerite la acción coordinada de más de dos gobernadores ante los poderes nacionales. Este será un importante aporte que ofrecerá explicaciones alternativas a diferentes situaciones con implicancias en la gobernabilidad y calidad de las políticas públicas para la Argentina.

REFERENCIAS

AMES, Barry. 2002. "Party Discipline in the Chamber of Deputies". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press.

CHEIBUB, José Antonio, Argelina **FIGUEREIDO** y Fernando **LIMONGI**. 2002. "The Politics of Federalism in Brazil: The Role of Governors in the Brazilian Congress". Seminar on Taxation Perspectives: A Democratic Approach to Public Finance in Developing Countries, Institute for Development Studies, University of Sussex.

CHEIBUB, José Antonio, Argelina **FIGUEREIDO** y Fernando **LIMONGI**. 2000. "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil". *Comparative Politics*, 32 (2), pp. 151-170.

COX, Garry y Mathew **MCCUBBINS**. 2007. *Legislative Leviathan*. 2da Edición. Cambridge: Cambridge University Press.

COX, Garry y Scott **MORGENSTERN**. 2001. "Legislaturas Reactivas y Presidentes Proactivos en América Latina". *Desarrollo Económico*, vol. 41, no. 163, pp. 373-393

DESPOSATO, Scott W. 2002. "The Impact of Federalism on National Political Parties in Brazil". Working Paper. University of Arizona.

EATON, Kent H. 2002. "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press.

EATON, Kent. 2005. "Memen and Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s". *Argentine Democracy*, editado por S. LEVITSKY y M. V. MURILLO. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

GIBSON, Edward L. 2004. "Federalism and Democracy. Theoretical Connections and Cautionary Insights". *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por E. GIBSON. The John Hopkins University Press.

GIBSON, Edward y Tulia **FALLETI**. 2004. "Unity by the Stick. Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism". *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por E. GIBSON. The John Hopkins University Press.

HERRICK, Rebekah y Michael K. **MOORE**. 1993. "Political Ambition's Effect on Legislative Behavior: Schlesinger's Typology Reconsidered and Revised". *The Journal of Politics*, 55 (3), pp. 765-776.

JONES, Mark. 2001. "Carreras Políticas y Disciplina Partidaria en la Cámara de Diputados Argentina". *Post Data*, 7, pp. 189-230.

JONES, Mark. 2002. "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press.

JONES, Mark y Wonjae **HWANG**. 2005a. "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress". *Argentine Democracy*, editado por S. LEVITSKY y M. V. MURILLO. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

JONES, Mark y Wonjae **HWANG**. 2005b. "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory beyond the U.S. Congress". *American Journal of Political Science*, 49 (2), pp. 267-282.

MAINWARING, Scott y Matthew **SHUGART**. 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

MORGENSTERN, Scott. 2002a. "Toward a Model of Latin American Legislatures". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press.

MORGENSTERN, Scott. 2002b. "Explaining Legislative Politics in Latin America". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press.

MORGENSTERN, Scott. 2004. *Patterns of Legislative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

MUSTAPIC, Ana María. 2000. "Oficialistas y Diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico*, vol. 39, no. 156, pp. 571-595.

MUSTAPIC, Ana María. 2002. “President and Congress in Argentina”. *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press.

NETO, Amorim. 2002. “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil”. *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press.

NOHLEN, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

SAMUELS, David. 2002. “Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil”. *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIFF. Cambridge: Cambridge University Press.

SNYDER, Richard y David **SAMUELS**. 2004. “Legislative Malapportionment in Latin America. Historical and Comparative Perspectives”. *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por E. GIBSON. The John Hopkins University Press.

TSEBELIS, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.