

GOBERNADORES VS. LEGISLADORES EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Estudios de caso (1983-2015)

Miguel Barrientos

COLECCIÓN UAI – INVESTIGACIÓN

UAI EDITORIAL

teseo 

**GOBERNADORES VS. LEGISLADORES
EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS**

Miguel Barrientos

Gobernadores vs. legisladores en las provincias argentinas

Estudios de caso (1983-2015)

Colección UAI - Investigación

UAI EDITORIAL

teseo 

Barrientos, Miguel

Gobernadores vs. legisladores en las provincias argentinas: estudios de caso, 1983-2015 / Miguel Barrientos. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana, 2019. 224 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-212-7

1. Poder Legislativo. 2. Poder Ejecutivo. 3. Provincias Argentinas. I. Título.

CDD 320.82

© UAI, Editorial, 2019

© Editorial Teseo, 2019

Teseo – UAI. Colección UAI – Investigación

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877232127

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

Autoridades

Rector Emérito: Dr. Edgardo Néstor De Vincenzi

Rector: Dr. Rodolfo De Vincenzi

Vice-Rectora Académica: Dra. Ariana De Vincenzi

Vice-Rector de Gestión y Evaluación:

Dr. Marcelo De Vincenzi

Vice-Rector de Investigación: Dr. Mario Lattuada

Vice-Rector de Extensión Universitaria: Ing. Luis Franchi

Vice-Rector de Administración: Dr. Alfredo Fernández

Decano Facultad de Derecho y Ciencias Políticas:

Dr. Marcos Córdoba

Comité editorial

Lic. Juan Fernando ADROVER

Arq. Carlos BOZZOLI

Mg. Osvaldo BARSKY

Dr. Marcos CÓRDOBA

Mg. Roberto CHERJOVSKY

Dra. Ariana DE VINCENZI

Dr. Roberto FERNÁNDEZ

Dr. Fernando GROSSO

Dr. Mario LATTUADA

Dra. Claudia PONS

Dr. Carlos SPECTOR

Los contenidos de los libros de esta colección cuentan con evaluación académica previa a su publicación.

“Si existiese un pueblo de dioses,
sin duda se gobernaría democráticamente.
Un gobierno tan perfecto
no conviene a los hombres.”

Jean-Jacques Rousseau,
El contrato social:
o los principios del derecho político (1762)

Presentación

La Universidad Abierta Interamericana ha planteado desde su fundación en el año 1995 una filosofía institucional en la que la enseñanza de nivel superior se encuentra integrada estrechamente con actividades de extensión y compromiso con la comunidad, y con la generación de conocimientos que contribuyan al desarrollo de la sociedad, en un marco de apertura y pluralismo de ideas.

En este escenario, la Universidad ha decidido emprender junto a la editorial Teseo una política de publicación de libros con el fin de promover la difusión de los resultados de investigación de los trabajos realizados por sus docentes e investigadores y, a través de ellos, contribuir al debate académico y al tratamiento de problemas relevantes y actuales.

La *colección investigación TESEO* - UAI abarca las distintas áreas del conocimiento, acorde a la diversidad de carreras de grado y posgrado dictadas por la institución académica en sus diferentes sedes territoriales y a partir de sus líneas estratégicas de investigación, que se extiende desde las ciencias médicas y de la salud, pasando por la tecnología informática, hasta las ciencias sociales y humanidades.

El modelo o formato de publicación y difusión elegido para esta colección merece ser destacado por posibilitar un acceso universal a sus contenidos. Además de la modalidad tradicional impresa comercializada en librerías seleccionadas y por nuevos sistemas globales de impresión y envío pago por demanda en distintos continentes, la UAI adhiere a la red internacional de acceso abierto para el conocimiento científico y a lo dispuesto por la Ley n°: 26.899 sobre *Repositorios digitales*

institucionales de acceso abierto en ciencia y tecnología, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación Argentina el 13 de noviembre de 2013, poniendo a disposición del público en forma libre y gratuita la versión digital de sus producciones en el sitio web de la Universidad.

Con esta iniciativa la Universidad Abierta Interamericana ratifica su compromiso con una educación superior que busca en forma constante mejorar su calidad y contribuir al desarrollo de la comunidad nacional e internacional en la que se encuentra inserta.

Dra. Ariadna Guaglianone
Secretaría de Investigación
Universidad Abierta Interamericana

Índice

Agradecimientos	17
Resumen	19
Introducción	21
1. Determinantes de la producción legislativa a nivel provincial.	35
2. El vínculo entre gobernadores y legislativos provinciales: análisis de los indicadores	79
3. Selección y test de los casos.....	123
Conclusiones	183
Anexo.....	193
Referencias bibliográficas.....	195
Otra bibliografía consultada.....	221

Agradecimientos

Este trabajo empezó a gestarse hace casi una década, al comenzar mis estudios de doctorado en San Pablo (Brasil). De aquella época, son inolvidables las hermosas charlas con Fabio Lacerda Martins Da Silva, regadas con café o cerveza, que enriquecieron el análisis comparativo y la avidez por nuevas lecturas.

No puedo dejar de mencionar los aportes recibidos de mis colegas en los matinales encuentros en el Grupo de Estudios Legislativos, comandado por Fernando Limongi y Paolo Ricci (este último, mi director de tesis), en el CEBRAP; así como la perspicaz mirada que Marta Arretche aportó, con calidez y solidaridad académica, a mi investigación.

De este lado de la frontera, no quiero olvidar la visión siempre crítica y atenta de mi hermano Manuel, y de mis amigos y colegas Leonardo Mangialavori, Juan von Zeschau y Gustavo Gallo, con quienes compartimos e intercambiamos opiniones sobre las tantas arenas políticas argentinas. Vaya también mi agradecimiento a las nuevas miradas que, desde la óptica estadística, me ha brindado Nicolás del Ponte.

Párrafo aparte merece María Paula, que me acompañó y acompaña no solo en este proyecto, sino en todo momento. Y a mi familia, cada día más amplia y cálida.

Quiero expresar, además, mi agradecimiento a la Universidad Abierta Interamericana, en las personas de María Susana Durán Sáenz, Juan Kleywegt y Ariadna Guaglianone, por la confianza y el espacio brindado en esta casa de altos estudios.

Resumen

Este libro busca analizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a nivel provincial en Argentina. La relación entre estos poderes del Estado es un tema de relevancia en los estudios de ciencia política en la actualidad, que analizan los sistemas presidencialistas en diferentes niveles. El federalismo y el presidencialismo son materias recurrentes en los estudios sobre las instituciones en Argentina. Los debates enfatizan el rol que tiene el presidente en la dinámica de las interacciones entre los entes y los poderes, sea en la esfera nacional o en las propias provincias. Tradicionalmente, los análisis consideraban un predominio del Ejecutivo y de la administración federal en las distintas esferas, suponiendo que el Legislativo era un simple homologador de las decisiones ejecutivas y colocando un velo en lo que realmente sucedía tanto en las arenas legislativas como en los niveles provinciales. Un nuevo grupo de estudios demostró, a través del análisis de la producción legislativa, que el presidente argentino no es todopoderoso, sino que encuentra obstáculos en su relación con el Legislativo, y solo logra aprobar la mitad de las propuestas que envía al Parlamento nacional, evidenciando que no existe tal predominio de un poder sobre el otro. Siguiendo estos trabajos, así como la literatura sobre la temática, en este libro buscamos nuevos enfoques para estudiar lo que sucede en las esferas políticas provinciales en la Argentina. Estudiamos los proyectos de ley ingresados en las cámaras bajas provinciales y los índices de aprobación que obtienen los parlamentarios y gobernadores. Y comparamos el comportamiento de los actores en los trabajos legislativos, tomando en cuenta los poderes

constitucionalmente conferidos a ellos, las reglas electorales para los cargos ejecutivos y legislativos, la estructuración del Poder Legislativo en una o dos cámaras, el tamaño de las bancadas oficialistas y la organización interna del Legislativo en forma más y menos centralizada. Por medio de estos factores que incentivan mayor o menor producción legislativa por parte de gobernadores y parlamentarios, intentaremos esclarecer el papel que estos cumplen en el proceso decisorio de las provincias argentinas.

Palabras clave: relaciones Ejecutivo-Legislativo; presidencialismo provincial; gobernadores; Argentina.

Introducción

El estudio del federalismo surge como una inquietud relacionada con mis orígenes. Bonaerense de nacimiento, de Chacabuco, siempre vi con interés esas peleas que suscitaba, suscita y suscitará el reparto de recursos fiscales desde el Gobierno nacional hacia las provincias. Tapas de diarios, lágrimas en programas de televisión por parte de gobernadores que sufren “injusticias” y son “humillados” por las cabezas del Ejecutivo nacional, improperios en programas de radio para que los hiperpresidentes den lo que le corresponda a cada uno... Solo una cara de la moneda: la misma que lleva a decir que “en Argentina, no hay federalismo”, y lleva a creer que, entre presidentes y gobernadores, estos últimos siempre son víctimas: si hay que elegir por quién hinchar, el más débil siempre es una provincia frente a la Nación.

Después de las primeras inmersiones en el tema durante la carrera de grado en la Universidad de Buenos Aires (UBA), a fuerza de una compilación excelente, como *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, editada por Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h.), quedó claro que en política (práctica, ciencia o análisis), todo siempre es un poco más complejo y las víctimas son circunstanciales en la federación argentina.

Así, leyendo cada vez más sobre el federalismo y sus consecuencias prácticas en la economía, la política y las sociedades, llegué a la maestría en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), en Brasil. El camino ineludible era la comparación: ¿qué semejanzas y diferencias podría haber entre ambos países -fronterizos, con un

destino común, pero siempre mirándose de reojo-? El sesgo que demora en desaparecer iba a ser siempre el normativo, ese que dice qué está bien y qué está mal, quién es “más federal” (suponiendo que el caso propio siempre es el peor), en una disputa que se aleja de la ciencia para transformarse en un sinsentido.

De la experiencia académica en Porto Alegre, además del crecimiento personal, me llevé una tesis en la que me desasné de muchas cosas: la principal, las provincias argentinas cuentan con muchísimas más prerrogativas constitucionales, más herramientas administrativas, políticas, electorales y fiscales que cualquier estado brasileño. Y ahí reside nuestra riqueza para el análisis político: esas unidades territoriales que decidieron unirse en este país llamado Argentina, pero cada una conservando amplios niveles de autonomía para sus tres poderes.

Llegado a San Pablo, un profesor de la Universidad de São Paulo (USP) me convenció de que no tenía sentido seguir comparando Brasil con Argentina. Si los estados brasileños no cuentan con ninguna prerrogativa exclusiva, si su funcionamiento está mayormente circunscripto por la Constitución federal de 1988 y sus enmiendas, lo interesante es comparar a las provincias argentinas entre sí: comparar sus competencias y también quiénes las ejercen al interior de cada provincia.

Investigando todos los días y estando abierto a las sugerencias que con tan buen tino me fueron dando, surgió este trabajo, fruto del espacio que me dio primeramente la Universidad de São Paulo y de la oportunidad de ampliar la investigación que me otorga la Universidad Abierta Interamericana.

En este libro buscamos explicar el éxito legislativo de los gobernadores y de los legislativos provinciales en Argentina en el período contemporáneo (desde 1983 hasta 2015),¹ el más largo de vigencia democrática ininterrumpida en la historia de nuestro país. Se trata de entender cómo funciona el presidencialismo argentino a nivel provincial, cuál es el papel que les cabe a los gobernadores y a los legislativos, y qué variables influyen en la dinámica del proceso de *decision-making* legislativo.

A comienzos de la década de 1980, varios países de Sudamérica caminaron por un proceso lento e intrincado de transición a la democracia. Después de años de experiencias autoritarias, estos Estados volvieron a ser administrados por gobiernos civiles electos directa o indirectamente por el voto popular. En una de las regiones más desiguales del mundo, Argentina, junto a otros países como Brasil, conoció administraciones que gobernaron con altos grados de discrecionalidad. En el plano socioeconómico, los países de la región tuvieron que enfrentar gravísimos desafíos, comprometidos por las altísimas deudas externas, por la inestabilidad de las economías domésticas y por el crecimiento de la desigualdad social durante la década de 1980. La deuda externa se convirtió en un elemento de fuerte condicionamiento para los gobiernos latinoamericanos.

Profundos *shocks* externos sucedieron en estos años, y llevaron a los líderes políticos a poner en práctica ajustes solicitados por los organismos multilaterales de crédito. Entre otras medidas, se destacan la privatización y concesión de empresas públicas que, en enorme proporción, pasaron a manos extranjeras (Llaños y Nolte, 2006). Estos cambios encontraron su correlato en el plano cons-

¹ En la provincia de Corrientes, por cuestiones del calendario electoral, el período analizado llega hasta 2013.

titucional. Hubo significativas modificaciones de las cartas magnas, como la brasileña y la argentina, que dieron nuevas configuraciones al papel de los distintos entes de estas federaciones. La Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF88) y la Constitución de la Nación Argentina de 1994 (CN94) fueron escritas con este espíritu.

La CF88 en Brasil generó cambios profundos que demarcaron un rol activo para el Estado, en cualquiera de sus niveles. Es evidente el incremento de las funciones para las esferas local y federal. El nivel estadual es el que quedó establecido de manera más difusa. Aquí permanece algún poder residual, que le permite legislar sobre cualquier asunto que no haya sido expresamente delegado al nivel federal o municipal. A primera vista, la CF88 provee mayores recursos a las esferas subnacionales y expande los controles entre los tres niveles de gobierno (Nación, provincias y ciudad autónoma, y municipios), además de universalizar algunos servicios sociales, dar reconocimiento al trabajo desarrollado por los movimientos sociales y por las organizaciones no gubernamentales y explicitar una larga serie de derechos sociales.

Los ajustes estructurales implementados en la Argentina durante el gobierno de Menem (1989-1999) fueron considerados rápidamente como ejemplos exitosos de reformas radicales orientadas al mercado (Guiñazú, 2003). En este contexto, el presidente detentó una legitimidad pocas veces vista, lo que le permitió encarar también reformas en el campo constitucional, modificando inclusive las instituciones del federalismo argentino. Al no existir la posibilidad de enmienda en Argentina,² la Constitución Nacional modernizó parte del texto en vigor desde 1853/60, por medio de la reforma constitucional de 1994. Fueron

² La única posibilidad de alteraciones del texto constitucional está prevista a través de mecanismos especiales, estipulados en el art. 30° de la CN94.

revisados 44 artículos. Se establecieron, entre otros, los derechos humanos (llamados “de tercera y cuarta generación”), la protección ambiental, el derecho al consumidor y a la información. También, fue incluida la posibilidad del recurso de amparo y de acción colectiva (Abal Medina y Cao, 2012: 45).

Estos cambios constitucionales promovieron una redistribución de competencias legislativas entre los poderes. En estas constituciones es posible hacer una enumeración de las prerrogativas atribuidas a cada órgano jurisdiccional. Entendemos como “competencias exclusivas” a aquellas que abarcan los asuntos cuya legislación, reglamentación y ejecución son reservadas a un determinado ente del gobierno. Las “competencias concurrentes” incluyen aquellas materias en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado, mientras que los otros niveles ejercen, de manera simultánea, las facultades reglamentarias y de ejecución. Finalmente, las “competencias paralelas” rigen sobre asuntos cuya legislación y ejecución corresponden a distintas entidades territoriales autónomas simultáneamente, pero con ámbitos de acción determinados conforme el interés afectado (estadual o federal), en la que el ejercicio de la competencia por un ente no excluye el del otro (Tomio y Ricci, 2012). Es interesante intentar aquí una primera comparación entre ambas constituciones en lo que se refiere al aspecto federativo.

A continuación, en los cuadros 1 (Argentina) y 2 (Brasil), se detallan las atribuciones según esta categorización. Se observan varias coincidencias entre ambos federalismos. Las competencias legislativas fundamentales, las que refieren a la nacionalidad, al régimen político, a la organización del Estado y de los poderes, así como aquellas

referentes a seguridad, tránsito y transportes, por ejemplo, quedan en la esfera federal, cabiendo concurrentemente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Los artículos relacionados con la legislación social, económica, ambiental, y sobre políticas urbanas abarcan la categoría de la concurrencia entre el nivel federal y el nivel provincial. La Constitución de la Nación Argentina pone de forma paralela entre Nación y provincias lo que refiere a la organización del territorio. Una diferencia interesante ocurre con relación a la legislación electoral: en Brasil, es una atribución concurrente entre el Ejecutivo y el Legislativo federales. En Argentina, en cambio, es una competencia paralela entre el gobierno federal y las provincias. Este será un elemento central en la investigación, como quedará claro más adelante.

Las mayores divergencias se dan en el campo de las atribuciones exclusivas de las esferas estaduais. En lo que respecta a salud pública, policía, régimen municipal,³ infraestructura, bienestar social y recursos naturales, es de competencia exclusiva de las esferas provinciales argentinas. De acuerdo a la CN94, las provincias argentinas también tienen bajo su órbita funciones relacionadas con el desarrollo económico, la previsión social del empleo público, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura, así como el cuidado del ambiente (Almaraz, 2010). En el caso brasileño, por ejemplo, no se establece ninguna competencia de peso que sea exclusiva de los estados. Como se observa en el art. 25 § 2º, cabe a los estados explotar directamente, o mediante concesión, los servicios locales de gas canalizado.

³ Los municipios son creación de las provincias y dependientes de ellas. El grado de autonomía conferido, por lo tanto, depende de cada legislación provincial.

Cuadro i1. Distribución de competencias legislativas en Argentina				
		<i>Competencias (iniciativa, Ejecutivo x Legislativo)</i>		
		<i>Exclusiva del Ejecutivo</i>	<i>Concurrente</i>	<i>Exclusiva del Legislativo</i>
<i>Competencias (provincias x gob. federal)</i>	<i>Exclusiva del gobierno federal</i>		Fundamentales; Nacionalidad; Organización de los Poderes; Organización del Estado; Minera, Política; Civil; Penal; Defensa; Seguridad; Financiera; Comercial; Comunicaciones; Marítima; Tránsito; Transportes	
	<i>Concurrente con norma general (gob. federal) y específica (provincias)</i>		Tributaria; Social; Política Urbana; Trabajo; Económica; Ambiental	
	<i>Paralela (plenas y no excluyentes) entre gob. federal y provincias</i>	Presupuestaria; Administrativa	Organización del Territorio; Justicia; Educación; Sistema Electoral	
	<i>Exclusiva de las provincias</i>		Salud Pública; Infraestructura; Régimen Municipal; Policía; Bienestar social; Recursos Naturales	
Fuente: Elaboración propia con base en la CN94 (1994).				

Cuadro i2. Distribución de competencias legislativas en Brasil				
		<i>Competencias (iniciativa, Ejecutivo x Legislativo)</i>		
		<i>Exclusiva del Ejecutivo</i>	<i>Concurrente</i>	<i>Exclusiva del Legislativo</i>
<i>Competencias (estados x gob. federal)</i>	<i>Exclusiva del gobierno federal</i>		Fundamentales; Nacionalidad; Organización de los Poderes; Organización del Estado; Político; Electoral; Civil; Penal; Procesal; Defensa; Seguridad; Financiero; Agrario; Comercial; Comunicaciones; Riquezas Minerales/ Atómicas; Marítimo; Aeronáutico/ Espacial; Trabajo; Tránsito; Transportes	
	<i>Concurrente con norma general (gob. federal) y específica (estados)</i>		Social; Política Urbana; Económico; Ambiental; Patrimonio Histórico	
	<i>Paralela (plenas y no excluyentes) entre gob. federal y estados</i>	Tributario; Presupuestario; Administrativo	Organización del Territorio	
	<i>Exclusiva de los estados</i>			
Fuente: Tomio y Ricci (2010: 11).				

Ambas constituciones se asemejan en un eje central. Poseen una misma resolución sobre los poderes residuales: las unidades federativas mantienen los poderes no delegados al gobierno federal. Está explicitado en el art. 25 § 1° de la CF88, donde dice: “Son reservadas a los Estados, las competencias que no le sean vedadas por esta Constitución”. En la CN94, el art. 121° expresa algo similar: “las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal, así como aquellos asuntos expresamente reservados por ellas antes de su incorporación al país”.

Si las constituciones federales son similares porque atribuyen pocas competencias exclusivas a estados y provincias, divergen en un punto fundamental. La CF88 es extremadamente detallada en lo que se refiere a las atribuciones del gobierno federal y de los municipios, especificando gran parte de lo que respecta a la legislación a ser adoptada en todos los niveles. Así, los estados brasileños están muy limitados por la CF88. Arretche señala que “la adopción del principio de homogeneidad en el territorio nacional implica supresión de autoridad a los gobiernos territoriales y centralización de autoridad en el gobierno federal” (Arretche, 2007: 4).

En contrapartida, la CN94 detalla comparativamente menos atribuciones del gobierno federal y limita poco a las provincias en relación con varias áreas. Así, aunque constitucionalmente estas tengan pocas competencias exclusivas descriptas, la falta de detalles del rol de los demás entes confiere mayor libertad a las provincias.

Es evidente, por lo tanto, que las esferas provinciales argentinas poseen autonomía en importantes materias. De cualquier forma, esto no significa necesariamente que el nivel de autonomía tenga impacto directo en el poder de los gobernadores argentinos, ya que se trata de dimensiones independientes, con fuentes diferentes de poder

(Arretche, 2007). En virtud de que las provincias tienen este mayor nivel de autonomía para legislar y, sobre todo, en la definición del propio arreglo institucional interno (como la elección del sistema electoral, que puede variar entre los distritos), es interesante estudiar en profundidad a los gobernadores argentinos y observar cómo actúan en la esfera provincial, comparados con sus pares brasileños en los contextos estaduais.

Brasil y Argentina poseen niveles de federalismo diferentes. Apreciamos más niveles de autonomía y, por lo tanto, mayores posibilidades de encontrar diferencias entre las provincias argentinas que entre los estados brasileños. A nivel constitucional, Argentina permite cierta libertad a las provincias: ¿es posible que incentivos institucionales diferentes se traduzcan en comportamientos legislativos diferentes para el gobernador? ¿Cuál es el impacto que tienen estas reglas para los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y cuáles son los efectos en la tasa de éxito del gobernador y de los parlamentarios?

El punto principal de análisis en este trabajo es el estudio de los proyectos de ley presentados por los gobernadores y legisladores a nivel estadual en Argentina,⁴ *terra incognita* de uno de los cuatro países federales de América Latina.⁵ En particular, queremos entender cómo se comportan los actores políticos electos en la arena decisoria provincial de Argentina, y cuáles son los factores e incentivos que entran en juego en la interacción Ejecutivo-Legislativo en estas esferas.

4 A lo largo del texto se hace mención, reiteradas veces, a las provincias argentinas. Por razones de redacción, se ha decidido utilizar como sinónimos los términos “estadual” y “provincial” para hacer referencia al nivel de las “unidades federativas” (UF). Conceptualmente, el término “subnacional” es usado únicamente cuando se trata tanto del nivel provincial como del municipal en conjunto.

5 Los otros tres Estados federales en la región son Brasil, México y Venezuela.

¿Qué sucede en los legislativos provinciales argentinos? ¿Existe efectivo predominio del gobernador frente a la arena parlamentaria en el control de la agenda legislativa? ¿Esto tendrá que ver con algo más que cuestiones institucionales? ¿Controlar el proceso decisorio no es una tarea natural del gobernador, quien intenta resolver ciertos problemas de acción colectiva inherentes a los cuerpos legislativos? ¿Por qué factores es afectada la “tasa de éxito” del gobernador?

De forma más general, este libro pretende contribuir a la comprensión de las interacciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en las esferas subnacionales de los países del Cono Sur, profundizando en el período contemporáneo de posdictadura en Argentina (desde 1983 hasta 2013). Siendo 24 las unidades federativas argentinas, un análisis detallado de todas ellas sería demasiado abarcativo y muy dificultoso para la investigación, por lo que se realizó un mapeo generalizado del fenómeno, para después pasar a un estudio más profundo de algunos casos. Aunque sea analizado el papel de los gobernadores en general, se decidió profundizar la cuestión en las observaciones de algunas provincias que puedan servir como ejemplo de lo que sucede en el ámbito subnacional.

Este trabajo aborda un tema poco explorado en la academia. Se resalta la importancia del estudio de la política provincial comparada, siendo este el primer estudio en analizar el caso provincial argentino en profundidad.⁶ La investigación busca comprender esa laguna existente en el área, por medio del análisis comparado de las instituciones y relaciones políticas entre gobernadores y legislativos, en diferentes provincias argentinas. De cierta forma,

⁶ Después del cierre de la primera versión de este trabajo (mayo de 2015), se publicó un estudio de Rodríguez (2015) que analiza en profundidad la actividad de la oposición en cinco legislativos provinciales argentinos entre 1995 y 2007.

nos permitirá poner a prueba si los mecanismos de funcionamiento del “*presidencialismo de coalizão*”⁷ –analizados, entre otros, por Figueiredo y Limongi (1999) para el caso brasileño– pueden encontrar semejanzas en nuevos contextos.

En el capítulo 1, se analiza la estructuración de la variable dependiente (la tasa de éxito del gobernador y de los parlamentarios) y se formalizan las hipótesis. Con este fin, se considera la literatura que busca explicar el éxito en la aprobación de la legislación, teniendo en cuenta los poderes legislativos de los gobernadores otorgados por las constituciones provinciales, los mecanismos electorales vigentes para los cargos ejecutivos y legislativos, la estructuración de las coaliciones que generan gobiernos mayoritarios y minoritarios. También, abordaremos la cuestión de la organización del Legislativo en una o dos cámaras (y sus efectos), y analizamos las reglas internas de los órganos colegiados que centralizan o descentralizan el proceso legislativo.

El capítulo 2 contempla la operacionalización de las variables para hacer el test de las hipótesis. Al comienzo, se hace un mapeo de las atribuciones constitucionales de los gobernadores de la federación en estudio. La idea es analizar el amplio abanico de herramientas legislativas de los poderes ejecutivos provinciales. También se estudian los efectos de los sistemas electorales –de los mayoritarios a los más proporcionales–, observando si incentivan la reputación personal de los candidatos o si están más enfocados en la reputación partidaria. Además, se destaca la

7 El sistema político brasileño se define como un “presidencialismo de coalición”, una combinación del sistema presidencialista, con representación proporcional, voto en lista abierta y sistema parlamentario fragmentado, que llevan al jefe del Ejecutivo a distribuir carteras ministeriales entre los otros partidos de la base aliada, para conseguir mayoría en el Legislativo y así poder llevar adelante su agenda de políticas públicas.

operacionalización de las variables vinculadas a la centralización del proceso decisorio al interior de los Legislativos. ¿Quién tiene el poder de determinar la agenda legislativa y de tomar decisiones por el conjunto de los parlamentarios?

En el capítulo 3 se presentan los casos. En primer lugar, aparece un análisis introductorio de las provincias seleccionadas. Después, se discute el método de elección de las provincias argentinas y se aborda el problema de la representatividad de ellas en el conjunto, sobre todo en términos de la variación de los indicadores políticos y electorales que operan en las esferas provinciales, detallando las diferencias y similitudes. También se pone de relieve la discusión sobre la elección de los casos y se realiza un análisis de los distintos valores que toman las variables involucradas en las hipótesis. Se elaboran análisis estadísticos de correlación y modelos explicativos tanto para la tasa de éxito de los gobernadores como para las tasas de éxito obtenidas por los parlamentarios en la aprobación de los proyectos de ley presentados.

En las conclusiones finales se exponen los hallazgos principales, buscando abrir el juego a nuevas líneas de investigación en la temática, que se enfoquen en el impacto que tienen los ejecutivos estadales sobre la dinámica legislativa en estas esferas.

Determinantes de la producción legislativa a nivel provincial

Es muy común escuchar o leer en medios periodísticos (y, en consecuencia, en las calles de nuestro país) que, en el hiperpresidencialismo argentino, los integrantes del Poder Legislativo no desempeñan función significativa alguna. Así, se habla de “la escribanía” (si hay mayorías legislativas del mismo color político que en el Ejecutivo) o de “el fin de la escribanía” cuando los ejecutivos no cuentan con mayorías propias. La evidencia periodística y el sentido común sugieren que, si un proyecto de ley de cuño ejecutivo es aprobado, el Poder Legislativo no cumple funciones o es un mero ratificador de decisiones ajenas. ¿Esto es así? ¿Esto siempre fue así? No. La evidencia académica, usando métodos científicos que incluyen algo muy simple como mirar muchos números antes de concluir o afirmar una hipótesis, ha demostrado y sigue demostrando que no es así y que, hasta donde ayuda lo recabado hasta ahora, tampoco fue así en el pasado.

En las esferas nacionales del poder político, la interacción entre los dos poderes electivos siempre distó de ser simple. El Congreso argentino modifica más del 20% y rechaza más del 40% de los proyectos que presentan los miembros del Ejecutivo, y aprueba sin modificaciones poco más de la mitad de las iniciativas del Poder Ejecutivo. Esto es así desde 1983 –obviamente, hay altibajos que responden a distintos determinantes (que se explicarán

más adelante en el capítulo)-. Esto también fue así en otro período analizado por la academia: entre 1946 y 1948, momento en el que Perón contaba con una mayoría del 69% en la Cámara Baja y del 93% en el Senado, se aprobaron 45 de cada 100 proyectos presentados por el Ejecutivo. Estas tasas de éxito legislativo del Poder Ejecutivo Nacional transforman a nuestro Congreso en uno de los órganos más obstaculizadores del mundo, cuando se compara con los números registrados en otros Legislativos.

¿Qué pasará, entonces, en las poco exploradas realidades provinciales? En la academia argentina, no se cuenta con muchos estudios sobre las dinámicas políticas en el ámbito provincial. El funcionamiento del presidencialismo a nivel provincial en Argentina, el papel que les cabe a los gobernadores de las provincias en el momento actual, así como las eventuales diferencias entre los ejecutivos provinciales, nunca fueron analizados de forma sistemática. Para comprender mejor la dinámica del presidencialismo en las provincias argentinas, este trabajo se focaliza en la cuestión de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, enfatizando particularmente en el poder de los gobernadores. El esfuerzo emprendido será direccionado hacia el intento de explicar las posibles variaciones encontradas en la agenda legislativa provincial.

Este capítulo presenta los dos indicadores que serán utilizados para analizar la agenda legislativa: las tasas de éxito de los gobernadores y de los legislativos provinciales. La decisión de considerar este factor sigue la orientación de los investigadores que exploran las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en el ámbito federal. Además, aparecen algunas hipótesis, basadas en la discusión dominante en la literatura, para poder explicar el éxito legislativo de los gobernadores y de los legisladores provinciales argentinos.

1.1 La variable dependiente: la tasa de éxito

Para medir el éxito en la aprobación de las iniciativas de ley, existen varias medidas y diferentes unidades de análisis: éxito, productividad, apoyo, rutas, dominancia y control son usados indistintamente en la literatura académica (Saiegh, 2011). Como variable dependiente, utilizamos la tasa de éxito del gobernador y de los parlamentarios en la aprobación de sus proyectos de ley. La “tasa de éxito” del Ejecutivo es medida como proporción de los proyectos aprobados sobre el total de los enviados por este poder al Legislativo. De esta manera, si el gobernador presentó 100 proyectos y logró la aprobación de 83 de ellos, la tasa será del 83%. La misma lógica sigue la tasa de éxito de los parlamentarios tomados colectivamente.

Los primeros estudios que hicieron referencia al éxito legislativo tendían a analizar a los países centrales, con énfasis en varios países parlamentaristas europeos y su comparación con los Estados Unidos como país presidencialista (Herman y Mendel, 1976). Con tasas más bajas para este último (entre el 60 y 70%) que para los parlamentarismos (más del 80%), se afirmaba que los ejecutivos en los sistemas de gobierno parlamentarista eran más exitosos que en los presidencialismos. Los estudios de las últimas décadas, que agregaron nuevos casos (Pettai y Madise, 2006; Alcántara y García Montero, 2008), demuestran que el éxito legislativo de los ejecutivos –tanto en parlamentarismos como en presidencialismos– depende no solo de trabas institucionales, sino también de otros elementos relacionados al poder de los partidos políticos al interior del Legislativo y del Ejecutivo, y a las actitudes ideológicas de los legisladores.

Un estudio sobre varios países con diferentes sistemas, elaborado por Saiegh (2011), encontró datos que merecen ser destacados. En primer lugar, las tasas de aprobación de proyectos iniciados por los ejecutivos varían considerablemente tanto entre los países como a lo largo del tiempo dentro de los países. Las tasas de éxito de los ejecutivos, en promedio, son superiores al 70% y próximas entre ellas. Con datos extraídos de diferentes fuentes, las tablas a continuación confirman esto, mostrando que hay diferencias importantes entre los países.

Tabla 1.1. Tasa de éxito del Ejecutivo (parlamentarismos)			Tabla 1.2. Tasa de éxito del Ejecutivo (presidencialismos)		
País	Período	%	País	Período	%
Alemania	1949-1992	83,8	Honduras	1990-1995	81,3
España	1977-2000	79,0	Brasil	1985-2010	75,2
Italia	1948-1994	77,6	Chile	1979-2006	72,6
Letonia	1993-2002	65,6	Est. Unidos	2001-2012	69,2
Canadá	1997-2000	63,0	Argentina	1983-2007	58,8
<i>Promedio</i>		73,8	<i>Promedio</i>		71,4

Fuentes: Pettai y Madise (2006), Alcántara y García Montero (2008), Saiegh (2011) y Calvo (2013).

Dos eventos se desprenden de las tablas. Por un lado, es evidente que no hay grandes diferencias en el desempeño de los regímenes. El promedio de éxito de los parlamentarismos (73,8%) es prácticamente el mismo que el de los países presidencialistas (71,4%). Por otro lado, y relacionado a lo anterior, aquí se puede recordar el postulado de Loewenberg y Patterson (1979) de la “regla de los 90%”. Según los autores, los gabinetes

presentan aproximadamente el 90% de las propuestas que son analizadas en el Legislativo, y un 90% de estas son aprobadas. Los datos obtenidos muestran que esto no vale para los países seleccionados.⁸

El potencial para el *impasse* entre el Ejecutivo y el Legislativo en la aprobación de la legislación fue identificado como un factor que, inclusive, puede haber contribuido en varios casos de ruptura democrática (Aleman y Calvo, 2008: 7). Saiegh (2011) comenta que la incapacidad de los ejecutivos para lograr aprobar sus agendas estuvo en el centro de un furioso debate sobre el mérito del propio presidencialismo. Mientras que algunos autores argumentaron que la parálisis legislativa invariablemente llevaba al colapso de los regímenes presidencialistas (Mainwaring, 1993; Linz y Valenzuela, 1994), otros, como Cheibub (2007), afirman que esto no es omnipresente ni está asociado a tal resultado. Más recientemente, se considera que la capacidad comparativa para que los principales ejecutivos obtengan la aprobación legislativa de sus iniciativas depende de las condiciones en que se trabaja (Saiegh, 2011). Y, mientras algunas de estas herramientas podrían estar en su poder, tales como la composición partidaria del gobierno, otros elementos son características estructurales del gobierno que no pueden ser alteradas fácilmente por los ejecutivos.

⁸ Solo dos países alcanzaron niveles de éxito extremo y se ajustaban a este postulado. México y Reino Unido tuvieron tasas del 94,2% y del 97,0% respectivamente, pero ambos fueron excluidos de la muestra. El caso británico fue excluido por contar con una cantidad pequeña de años para el análisis (1995-1997); México fue eliminado porque su selección de años (1979-2006) comprende el período de gobierno bajo el sistema de partido hegemónico.

Por otro lado, de la tabla anterior se desprende que Argentina es el caso con el Ejecutivo menos exitoso entre los países examinados. Analizando el éxito de los presidentes argentinos, Engelhardt (2012) encuentra que, para el período 1946-1948, las tasas de éxito eran del 44,9%, mientras que el éxito de los parlamentarios se aproximaba al 10,3%. En este contexto, diversos trabajos sobre años más recientes (Alemán y Calvo, 2008; Calvo y Tow, 2009; Engelhardt, 2012; Calvo, 2013) llegan a conclusiones similares con relación a la dinámica de la producción legislativa en el Congreso argentino. Entre 1983 y 2007, de las propuestas oriundas del Ejecutivo, un poco más de la mitad (58,8%) fue aprobado por el Legislativo. O sea, comparado a otros parlamentos, el Congreso argentino rechaza alrededor de la mitad de las propuestas del Ejecutivo y modifica un tercio de las iniciativas restantes (Calvo, 2008; Alemán y Calvo, 2008). Estas tasas de rechazo y modificación ponen al Legislativo argentino como uno de los más restrictivos de la autoridad presidencial, no solo en América Latina, sino también entre las democracias a nivel mundial (Calvo y Tow, 2009).

Un análisis profundo sobre el desempeño de los Ejecutivos nacionales desde la vuelta a la democracia argentina muestra que solo en el primer gobierno (Alfonsín) y durante la administración de De la Rúa (1999-2001), las tasas de éxito superaron el 60%. Es interesante observar que estos son los presidentes que no finalizaron sus mandatos.⁹ Dejando de lado al gobierno de Duhalde (por el hecho de haber surgido

⁹ Alfonsín terminó su presidencia seis meses antes de lo previsto y De la Rúa renunció a mitad de mandato, lo que activó la ley de acefalía que terminó otorgando la presidencia a Duhalde, quien estaría en el cargo hasta la finalización del mandato correspondiente a De la Rúa.

de la aplicación de la ley de acefalía a finales de 2001, con duración inferior a 17 meses), se observa que los presidentes argentinos tienen tasas de éxito bajas comparadas con las de otros países presidencialistas (como Brasil, México, Estados Unidos, etcétera).

Tabla 1.3. Éxito legislativo del Ejecutivo en Argentina (1983-2007)

Gobierno	Período	Éxito (%)
Alfonsín	1983-1989	64,6
Menem I	1989-1995	58,8
Menem II	1995-1999	51,0
De la Rúa	1999-2001	60,4
Duhalde	2002-2003	29,7
Kirchner	2003-2007	59,4
<i>Promedio</i>		58,8

Fuentes: Alcántara y García Montero (2008), Zelaznik (2012) y Calvo (2013).

Ahora, hablando del éxito legislativo de los parlamentarios, los estudios no encuentran estándares claros, con promedios menores al ser comparados con el desempeño productivo de los ejecutivos. Existen enormes diferencias entre los países y únicamente el caso de Estonia muestra legisladores con niveles que superan el 50%. Solo en algunos países los parlamentarios obtienen éxito para más de un tercio de sus iniciativas (en la muestra, dos países bálticos, Honduras como único ejemplo de presidencialismo, Japón y Alemania). La capacidad que tienen los legisladores para impulsar proyectos de ley es menor que la del Ejecutivo en todos los casos enumerados, siendo especialmente baja en Australia y Canadá.

Tabla 1.4. Tasa de éxito del Legislativo (países seleccionados)		
País	Período	%
Estonia	1992-2003	50,9
Honduras	1990-1995	43,1
Letonia	1993-2002	40,5
Alemania	1949-1992	33,9
Japón	1971-1976	33,3
Costa Rica	1995-2003	19,5
Italia	1948-1994	17,3
Reino Unido	1995-1999	13,4
España	1977-2000	10,9
Israel	1971-1976	4,3
Argentina	1983-2007	3,6
Brasil	1989-1998	1,6
Finlandia	1971-1976	1,4
Canadá	1997-2000	0,9
Australia	1971-1976	0,0
<i>Promedio</i>		18,3
Fuentes: Rodrigues (2000), Saiegh (2003, 2011), Alcántara, García Montero y Sánchez López (2005), Pettai y Madise (2006).		

Está claro que la literatura estima una mayor relevancia en las temáticas de los proyectos presentados por el Ejecutivo que en las propuestas de iniciativa del Legislativo. Los proyectos del Ejecutivo dominan la pauta y son aprobados de forma más rápida, mientras que los de origen parlamentario avanzan más lentamente y son aprobados en menores tasas (Pereira, 2004: 31). En el caso del Legislativo argentino, a pesar de ser ciertamente más reactivo

que proactivo en la determinación de la agenda, es un importante actor en el proceso de elaboración de políticas (Jones, 2008: 42). El análisis de Ferretti (2010) acerca de los proyectos presentados entre 1983 y 2002 demuestra que la agenda legislativa argentina obra consensualmente.

La autora también estudia los efectos del poder de decreto del presidente en la definición de la agenda de la Cámara, mostrando que la amenaza real del uso de este poder altera la decisión estratégica de los partidos, ayudando al presidente a determinar la agenda en el Congreso (Ferretti, 2010). En este modelo de consenso, no sorprende que el reparto del poder interno en el Congreso contrasta con los poderes que poseen los presidentes argentinos para esquivar al Legislativo y adoptar nuevas políticas por decreto. El Ejecutivo argentino está dotado de fuertes poderes, muy difíciles de revertir para el Congreso, porque muchas veces son necesarias mayorías más amplias para lograr la insistencia que aquellas por las que se aprobó un determinado proyecto (Jones, 1997).

En resumen, los datos para el caso argentino indican que el éxito del Ejecutivo y del Legislativo es, entonces, bajo. Tal vez, esto se refleje en el ámbito provincial. Siendo así, no sucedería nada muy diferente a aquello que se observa en la esfera federal. Sin embargo, la dinámica provincial también podría presentar una lógica semejante a la de los estados brasileños. En este último caso, el Ejecutivo es altamente exitoso, pero el propio Legislativo, con tasas bajas pero nada despreciables, presenta muchísimas iniciativas de leyes (Tomio y Ricci, 2012).

1.2 El poder constitucional de los Ejecutivos

Los jefes de los Ejecutivos pueden impulsar políticas de diferentes maneras: a través de órdenes ejecutivas, decretos y, también, por medio de acuerdos internacionales. Sin el consentimiento explícito del Legislativo, sin embargo, estos parecerían algo poco conveniente. La principal desventaja, alega Saiegh (2011), es que estos instrumentos de política son susceptibles de revisión judicial. La aprobación legislativa de las normas, al contrario, permite a los Ejecutivos disminuir la posibilidad de que sus propuestas de política pública sean revisadas judicialmente por los tribunales competentes. Así, los Ejecutivos muchas veces prefieren promulgar políticas siguiendo el reglamento que actuar por cuenta propia, evitando al Legislativo.

En la mayoría de las democracias contemporáneas, los gobiernos desempeñan un papel dominante en el proceso legislativo, promoviendo una proporción significativa de los proyectos. Existen casos en que los Ejecutivos tienen el monopolio de la introducción de legislación en ciertos asuntos. Teniendo en cuenta sus fuertes poderes de agenda, rara vez son derrotados cuando las propuestas tramitan y son votadas por el Legislativo. Y, si el gobierno sabe que un proyecto de ley no contará con el suficiente apoyo, simplemente puede optar por no enviarlo al Legislativo (Saiegh, 2011).

En los presidencialismos, hay diferencias en la designación de las atribuciones para los Ejecutivos, comparados con los Congresos. Mientras que algunos presidentes pueden proponer legislación, otros solo pueden rechazar leyes establecidas en el Legislativo (Negretto, 2002: 377). Estas herramientas en manos de los Ejecutivos no solo los ayudan a aprobar sus propuestas, sino que, al mismo tiempo, tienen influencia en el comportamiento de los legisladores,

frenando o liberando las negociaciones entre los poderes, y permitiendo iniciativas importantes entre uno y otro poder (Bonvecchi y Zelaznik, 2012). Como señala García Montero (2007), los recursos legislativos constitucionales permiten que los Ejecutivos manipulen la agenda parlamentaria, anticipando posibles reacciones y rechazando proyectos de origen legislativo que no son de su agrado.

La existencia o falta de poder constitucional de decretos, vetos, etcétera, pone las relaciones Ejecutivo-Legislativo en juegos muy diferentes. El procedimiento normal de formulación de propuestas de legislación muchas veces es complejo, ya que depende de las interacciones entre los poderes. Los parlamentarios son actores con derecho a proponer legislación y sus objetivos pueden entrar en conflicto con los intereses del Ejecutivo. Por eso, los actores involucrados deben tejer estrategias y planes de acción buscando lograr mayorías para la aprobación de los proyectos (Saiegh, 2011).

Para tener una idea más clara del tipo de interacción entre los Ejecutivos provinciales y los respectivos Legislativos, es interesante analizar la cuestión de los poderes del Ejecutivo. Para esto, se utilizará aquí la propuesta analítica presentada por Metcalf (2000). Este autor analiza los instrumentos formales que poseen los Ejecutivos nacionales de diversos países, tras hacer una revisión de los indicadores de Mainwaring y Shugart (1997), de Frye (1997) y de Carey y Shugart (1998). Simplificando el alcance de los postulados de estos autores, Metcalf (2000) divide las herramientas de los Ejecutivos entre “legislativas” y “no legislativas”.

El autor entiende por “poderes legislativos” a los instrumentos que sirven para influir en el proceso de redacción de leyes (el poder de veto y la posibilidad que puede tener el Legislativo de insistir en sus proyectos, los poderes

de decreto y la introducción exclusiva en determinados asuntos, en la elaboración del presupuesto y en la propuesta de referéndum). Entre los “poderes no legislativos”, Metcalf toma en consideración cuestiones que se relacionan con la constitución de los gabinetes y del Legislativo (nombramiento y destitución de ministros, posibilidad de censura de su gabinete por el Legislativo y posibilidad de disolver el parlamento por parte del presidente).

Aunque Metcalf (2000) analice contextos parlamentaristas, se sabe que la atribución de poderes legislativos por parte del jefe del gobierno es una característica también presente en el presidencialismo y no se distribuye de manera uniforme en los países que lo adoptan (Shugart y Carey, 1992) ni al interior de estos. En sus estudios, Alcántara y García Montero (2008) investigaron los elementos que explican el desempeño legislativo de los Ejecutivos latinoamericanos y, entre estos, incluyeron factores institucionales proactivos y reactivos. Sus análisis revelaron la importancia de estos indicadores en mayores tasas de éxito presidencial, ya que tales diseños institucionales favorecen la influencia del Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones (Alcántara y García Montero, 2008).

Es interesante incluir aquí el análisis de Fabiano Santos (2006) sobre dos momentos de la historia de Brasil en los que los presidentes tuvieron diferentes abanicos de poderes. Dejando de lado otras características, el autor estudia los factores que explican las relaciones Ejecutivo-Legislativo, distinguiendo el período 1946-1964 del período actual. El autor pone al Ejecutivo actual en una posición privilegiada frente al Legislativo, diferente de aquello que sucedía en el período 1946-1964, cuando la situación era más equilibrada. Hoy, el poder de agenda del presidente permite al Ejecutivo brasileño obtener tasas dos veces más grandes de éxito que entre 1946 y 1964 (Santos, 2006: 82).

Extrapolando el modelo de Metcalf (2000) al caso de los gobernadores argentinos y teniendo en cuenta el trabajo de Alcántara y García Montero (2008), se cree que esto puede tener influencia en el éxito de la legislación propuesta. La posible variación entre las provincias podrá ayudar a demostrar si los gobernadores con más herramientas formales para controlar el proceso legislativo tienen mayor éxito que aquellos que no detentan tales posibilidades. Tomando en consideración los poderes constitucionales de los gobernadores, la hipótesis 1 es la siguiente: *A mayores poderes legislativos para el gobernador, mayores niveles en las tasas de éxito de su producción legislativa.*

Las mismas consideraciones pueden ser formuladas para el caso de la legislación oriunda de los parlamentos. Algunos Legislativos otorgan herramientas legislativas para que los Ejecutivos determinen la agenda; otros no garantizan prerrogativas en este sentido (Döring, 2001). En línea con lo discutido hasta ahora, se puede inferir el siguiente argumento: con mayores poderes legislativos, el Ejecutivo amplía los márgenes de maniobra para negociar su agenda en el Legislativo; y con menores poderes, lo contrario es válido. Al controlar la agenda, el Ejecutivo especifica qué proyectos pueden analizar los legisladores y en cuáles se van a centrar. Los parlamentarios no pueden simplemente ignorar esto porque pueden llegar a tener pocas opciones para la formulación de políticas durante el período (Schwindt-Bayer, 2010: 5).

Döring (2001) señala que el control gubernamental de la agenda en el proceso legislativo, entre otras cosas, contribuye a reducir la “inflación legislativa”, que es la proliferación de proyectos pequeños e incoherentes por parte de los parlamentarios. En el caso que el Ejecutivo tenga menores herramientas legislativas, este último tendrá mayor libertad de acción para iniciar la agenda propia de

los parlamentarios. Este es el caso de Costa Rica, donde el presidente, señalado como uno de los más débiles en poderes legislativos (Shugart y Carey, 1992), obtiene tasas promedio de éxito del 65,5% y el Legislativo aprueba casi un 20% de las propias iniciativas –valor nada despreciable teniendo en cuenta la *performance* de los parlamentos bajo los presidencialismos (Alcántara, García Montero y Sánchez López, 2005: 109). Así, podemos formular la siguiente hipótesis 2: *A menores poderes legislativos para el gobernador, mayores serán las tasas de éxito en la producción legislativa de cuño parlamentario.*

1.3 Los efectos de los mecanismos electorales

Se tratará aquí de entender, en primer lugar, los efectos de los sistemas electorales en el desempeño de los parlamentarios nacionales, para después extrapolar el fenómeno en el contexto de las provincias argentinas. Para ir más allá de la clásica diferencia entre sistemas proporcionales, mayoritarios y mixtos, es importante reflexionar sobre el conjunto de incentivos producidos por el sistema electoral.

Si la literatura sobre el Congreso estadounidense (desde Mayhew, 1974, en adelante) entiende que los legisladores tienen como meta principal la reelección y que es en esta dirección que se dirigen todas sus acciones, no sucede lo mismo al estudiar los parlamentos latinoamericanos. En este sentido, analizando los Legislativos de América Latina, Morgenstern (2004) señala importantes diferencias cuando se comparan con el sistema estadounidense. Por un lado, la reelección no es el único objetivo (a veces, no es un objetivo siquiera). Por otro lado, los sistemas electorales no generarían obstáculos a los que pretenden lograr una banca (esto es, no hay una clara ventaja para

los *incumbentes* sobre los desafiantes). Los Congresos de la región, entonces, funcionan con otros incentivos que, en ciertos momentos, los tornan como simples trampolines para cargos en el Ejecutivo (Chasquetti, 2008).

En esta dinámica, ¿qué rol cumplen, en conjunto, los parlamentarios dentro del respectivo Congreso? Para el caso de Brasil, Amorim Neto y Santos (2003) evalúan los factores que definen el comportamiento de los parlamentarios en el presidencialismo brasileño. Los autores contraponen dos corrientes que analizan los sistemas políticos: por un lado, el postulado del secreto eficiente (Cox, 2005) y, por otro, el modelo del secreto ineficiente (Carey y Shugart, 1998). En el primer modelo, se supone que los electores hacen elecciones sobre políticas nacionales propuestas por partidos altamente disciplinados (como en el caso del Reino Unido). En la segunda corriente, se cree que el Ejecutivo está dotado de fuertes poderes y los líderes partidarios poseen escaso control sobre los liderados (con poca disciplina partidaria). Aquí impera el parroquialismo, con partidos sin propuestas nacionales claras y con parlamentarios que promueven proyectos de despliegue más restringido (Amorim Neto y Santos, 2003: 662). En este último modelo, se presupone que los partidos nacionales son dominados por líderes locales, en un sistema electoral que les preserva la autonomía local y con un Ejecutivo dotado de fuertes poderes legislativos.

Amorim Neto y Santos (2003) afirman que el Congreso brasileño tiene un papel de menor relevancia en el proceso legislativo, tanto a causa de las restricciones institucionales como por la falta de incentivos a la construcción de carreras parlamentarias. El Ejecutivo es el lugar fundamental de la política, disuadiendo a los parlamentarios de que intenten mayores y mejores desempeños. Los diputados del oficialismo tienen motivos fuertes para delegar decisiones de

políticas nacionales al Ejecutivo, dedicando su trabajo a la negociación de recursos federales para sus distritos. Por su parte, los diputados de la oposición proponen más proyectos de alcance nacional, para marcar una posición política frente a los electores. De todos modos, el modelo del secreto ineficiente considera que las mayorías también se pueden formar a través del intercambio de favores o votos entre legisladores. Siendo así, el modelo simplemente no tiene en cuenta la posibilidad de que los presidentes y los partidos se unan para componer mayorías estables (Amorim Neto y Santos, 2003: 691).

Teniendo en cuenta un contexto semejante, Jones et al. (2000) buscan explicar por qué el Congreso argentino no es capaz de ejercer control efectivo sobre el Poder Ejecutivo y por qué tiene un papel limitado en la producción de políticas públicas, cuando se compara con el modelo norteamericano. Mientras que los parlamentarios estadounidenses muestran una destacada longevidad en el cargo, tienden a especializarse en comisiones, tienen un papel activo en la formulación de políticas y un fuerte control sobre la burocracia, los miembros del Congreso argentino duran, en promedio, un solo período de cuatro años, participan en una multiplicidad de comisiones, no son generadores de políticas públicas, sino meros actores de veto, y prestan poca atención a su trabajo de fiscalización (Jones et al., 2000).

Para Jones et al. (2000) existen dos características básicas que ayudan a entender las diferencias entre los dos países con relación al desempeño de sus parlamentarios. En primer lugar, las reglas electorales argentinas ponen la decisión de la reelección de los legisladores en manos de los gobernadores –o de los jefes partidarios locales– antes que en las de los votantes del distrito. Esto reduce la capacidad de que los legisladores desarrollen carreras

legislativas profesionales y los incentivos para que se especialicen. En segundo lugar, la ligereza de las restricciones a la capacidad de que el Ejecutivo emprenda acciones unilaterales limita la capacidad de que los legisladores entren en acuerdos duraderos, reforzando la tendencia a carreras legislativas más cortas (Jones et al., 2000: 4).

De esta forma, se produce una combinación peculiar de: a) falta de incentivos legislativos, b) capacidad del Ejecutivo de realizar movimientos unilaterales, y c) poder de los líderes provinciales. Cuando los líderes partidarios se organizan y ocupan cargos en el gobierno provincial, los legisladores nacionales se comportan frecuentemente como delegados de estos intereses subnacionales (Garman, Haggard y Willis, 2001). Esto pone al poder político fuera del Legislativo, haciendo de este un ámbito poco atractivo para las carreras de los políticos profesionales.

Desde 1983, las tasas de renovación en el Congreso argentino continuaron altas. Excluyendo ese primer año, la tasa de sustitución de legisladores en la Cámara siempre sobrepasó al 40%, con números bastante similares en el Senado. La investigación concluye que Argentina posee un Congreso *amateur*, sin experiencia ni incentivos para iniciar legislación influyente o controlar a la administración pública. De esta manera, por la escasez de incentivos institucionales, los legisladores argentinos no invierten en el Legislativo como una institución para tener una trayectoria política, continuando la carrera en otros niveles (Jones et al., 2000).

Existe una vasta literatura, a partir de Duverger (1950, 1954), pasando por Lijphart (2003), Sartori (1994), Colomer (2005) y otros, que analizó y desarrolló hipótesis sobre el efecto de estos sistemas. Todos los autores concuerdan con el hecho de que los sistemas electorales producen efectos sobre el comportamiento de votantes, partidos

y gobiernos. En términos de Jairo Nicolau, “los sistemas electorales afectan la actividad de los partidos, estimulan ciertos patrones de conexión entre representantes y representados, influyen en la formación de gobierno en países parlamentaristas y en la construcción de bases de apoyo parlamentario en los regímenes presidencialistas” (Nicolau, 1999: 90, traducción propia).

Para Shugart y Carey (1992), en los presidencialismos, existe una tensión entre las políticas de tipo parroquial y las de despliegue más amplio. Este problema no existiría en los parlamentarismos porque los bloques de los distritos no necesitan sostener al gobierno y, por eso, cuentan con la posibilidad de actuar colectivamente apoyando a los partidos programáticos y las políticas abarcadoras (Figueiredo, 2004). En los presidencialismos, la posibilidad de minimizar estas tensiones entre políticas nacionales y parroquiales depende del sistema electoral, que determina los incentivos de los políticos. Así, los sistemas electorales que aumentan el poder de los líderes nacionales –y con eso, los partidos– contribuyen a la implementación de políticas de despliegue más amplio; los sistemas electorales que incentivan la competencia intrapartidaria son los más ineficientes y favorecen las propuestas parroquialistas por parte de los legisladores (Shugart y Carey, 1992).

Distintos sistemas electorales generan distintos incentivos en el accionar de los parlamentarios. Al concentrarse en la diferencia entre la evolución del voto personal y del voto partidario (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987; Carey y Shugart, 1995), la orientación para que un parlamentario gane votos personales puede ser evidente. De esta manera, el comportamiento del legislador sobre los asuntos relacionados con su accionar se vuelve fundamental: las

propuestas pueden revelar interés en políticas para todo el distrito o más orientadas para el electorado local, con un enfoque más parroquialista (Martin, 2011).

Observamos que el sistema de incentivos provenientes de la arena electoral y la organización de los trabajos internos en el parlamento se vuelven fundamentales a la hora de analizar el comportamiento de los parlamentarios en la arena legislativa (Ricci, 2006). En sistemas mayoritarios, por ejemplo, aparece demasiado el fenómeno conocido como “*pork barrel*”:¹⁰ los parlamentarios individuales invierten en actividades legislativas de despliegue local, con beneficios geográficamente concentrados para atender a un electorado específico. Cain, Ferejohn e Fiorina (1987) encontraron que los incentivos al personalismo también están presentes en distritos plurinominales.

Los sistemas de lista abierta, con magnitudes mayores a 1, ofrecen fuertes incentivos al parroquialismo, ya que las reglas electorales favorecen el voto personal antes que el voto en listas partidarias. Desde el punto de vista cuantitativo, se espera un incremento en la actividad legislativa cuando el sistema electoral exagera la competencia personal, y menor cantidad de actividad cuando los partidos son promocionados por el sistema (Ricci, 2006).

En un estudio sobre los legislativos subnacionales en los Estados Unidos se mostró que, independientemente del resultado, introduciendo proyectos de legislación distrital, los parlamentarios envían señales bien claras a sus electores, ya que “enviar *pork* al propio hogar es, antes que cualquier otra cosa, un acto electoral” (Gamm y Kousser,

¹⁰ “Pork barrel” es un fenómeno tradicional en la ciencia política que se relaciona con fondos del Gobierno nacional que se destinan a obras públicas geográficamente delimitadas. Se supone que los representantes legislativos del distrito favorecido pueden captar rédito político por las mejoras conseguidas; a cambio, quienes manejan esos fondos nacionales pidieron o pedirán el apoyo a algún proyecto de legislación de su interés.

2010: 154). Un trabajo exploratorio sobre el Legislativo en la provincia de Buenos Aires en 1983-1985 y 1987-1989 determinó que, si bien hubo lucha entre los legisladores de los dos mayores partidos, también existió diálogo y acciones conjuntas para la aprobación de legislación de iniciativa del gobernador, pero también de origen parlamentario (Malamud, 1999: 23). Por esto, con relación a los proyectos de los legisladores, la hipótesis 3 considera que: *Sistemas electorales más enfocados en el candidato incentivan a los legisladores a invertir en actividad legislativa. Esto resultará en mayores tasas de éxito legislativo de los parlamentarios.*

Los incentivos electorales también tienen efectos en los cargos ejecutivos. Por ejemplo, los sistemas de mayoría simple generan ejecutivos más fuertes porque con una única vuelta electoral, no hay espacio para las negociaciones (Lijphart, 2003) y existe la posibilidad de una derrota definitiva para los contendientes. Al contrario, los sistemas de dos vueltas favorecen la fragmentación del sistema partidario, lo que tiende a imponer mayores esfuerzos al Ejecutivo en la construcción de apoyo político y de aprobación de su agenda. Por otra parte, Lijphart (2003) considera que la posibilidad de reelección tiene impacto en el comportamiento de los *incumbentes*.

Como las provincias argentinas se rigen por sistemas electorales diferentes también en esta esfera, hay ejecutivos sin chances de reelección y otros que cuentan con posibilidades indefinidas de ser reelectos en el cargo (Schiumerini y Page, 2012). En este sentido, los ejecutivos con posibilidad de reelección tendrán más incentivos para producir más y aprobar su agenda que aquellos sin esta oportunidad.

Existen varios académicos que centraron sus trabajos en los efectos del fenómeno conocido como “luna de miel”, considerando tasas de éxito legislativo mayores

en determinados momentos (Gibbs, 2009). Rottinghaus (2006) observó que los presidentes tienden a aprovechar los impulsos de su reelección y alta popularidad para involucrar a los ciudadanos en sus proyectos. Con esta premisa concuerda Thurber (1996), que descubrió que el mayor potencial para influir en la agenda es, por diversos factores, este período de luna de miel porque es allí donde hay un capital político mayoritario. Byrne y Dominguez (2005) mostraron que los ejecutivos son más exitosos durante los primeros 100 días en el cargo, independientemente de si el oficialismo posee o no control parlamentario. Otros autores consideran que existen decisiones por parte de los presidentes para lograr mayor éxito, no mandando aquellos proyectos que puedan generar asperezas. Esta dinámica aparece durante el último período: teniendo la posibilidad de reelección, el ejecutivo tiende a actuar con aversión al riesgo, midiendo el potencial de cada proyecto que envía y siendo cuidadoso en no causar incomodidades con propuestas que puedan dividir las sesiones plenarias en el Legislativo (Marshall y Prins, 2007: 263).

Como fenómeno inverso, aparece el llamado “síndrome del pato renco” (*lame duck syndrome*, en inglés). Este fenómeno sucede cuando el *incumbente* (persona en ejercicio del cargo) se encuentra en el último momento de su mandato, sin posibilidades de ser reelecto, y se profundiza en el caso de que ya haya sido electo su sucesor (Peters, 2015). Esto repercute en la dinámica legislativa, generando que el presidente pierda los apoyos relativos en el Legislativo y, de esta manera, obtenga tasas de éxito más bajas en este período (Beth y Tollestrup, 2014). Se supone, entonces, que sin posibilidad de reelección, los presidentes tienden a alcanzar tasas de éxito legislativo menores cuando se comparan con los años anteriores de mandato; y cuando el presidente intenta su reelección, obtendrá tasas mayores

que las observadas en los años anteriores de mandato. A continuación, aparecen datos recolectados que ilustran el fenómeno en Argentina a nivel federal.

Tabla 1.5. Éxito de los presidentes de Argentina (1983-2011)			
Mandato	Período	Éxito (%)	Tendencia
<i>Presidente electo no intentó/no podía buscar su reelección inmediatamente</i>			
Alfonsín	1983-1988	54,0	↓
<i>Alfonsín</i>	1989	45,5	
Menem II	1995-1998	37,7	↓
<i>Menem II</i>	1999	32,2	
De la Rúa	1999-2002	71,4	↓
<i>De la Rúa (Duhalde)</i>	2003	66,3	
Kirchner	2003-2006	63,6	↓
<i>Kirchner</i>	2007	56,0	
<i>Presidente electo intentó/podía buscar la reelección inmediatamente</i>			
Menem I	1989-1994	46,4	↑
<i>Menem I</i>	1995	48,1	
Fernández de K. I	2007-2010	58,1	↑
<i>Fernández de K. I</i>	2011	88,9	
Fuente: Dirección de Información Parlamentaria HCDN, 2015.			

En los casos en que existen datos (1983-2011), todos los presidentes de Argentina presentan tasas menores de éxito en el último año de su mandato (cuando son comparados con los años anteriores) cuando no intentan o no pueden competir para un nuevo mandato inmediato. Lo opuesto también es válido: cuando intentan la reelección, sus tasas de éxito se incrementan en el último año del

mandato, al compararlas con el desempeño de los años anteriores. De esta manera, extrapolando esto a la esfera provincial argentina, se conjetura una doble hipótesis. La hipótesis 4.1 indica: *Sin posibilidades de un nuevo mandato inmediato, las tasas de éxito del gobernador tenderán a disminuir en el último año de mandato cuando son comparadas con el promedio de los años anteriores*. Por su parte, la hipótesis 4.2 expresa: *Con posibilidades de reelección inmediata, las tasas de éxito del gobernador serán mayores en el último año que las de los años anteriores del mandato*.

1.4 Bicameralismos a nivel provincial

Diferente al caso brasileño, en Argentina el bicameralismo se extiende a las esferas provinciales. En este país, ya en su primera Constitución de 1853, se establecieron reglas institucionales para la esfera federal, pero esta carta nunca se pronunció sobre las reglas e instituciones para las provincias. Como consecuencia, los diversos estados provinciales mantuvieron trayectorias político-partidarias e institucionales propias hasta hoy (Calvo y Escolar, 2005), lo que hizo que existieran cámaras bajas provinciales, pero también ocho provincias con Senado provincial. Así, el tema del bicameralismo es interesante para entender la dinámica legislativa en el caso argentino.

Las legislaturas bicamerales son, por definición, aquellas cuyas deliberaciones involucran a dos cuerpos diferentes. Las segundas cámaras son instituciones políticas modernas, que solo ganaron popularidad en los siglos XVIII y XIX, a pesar de tener orígenes anteriores (Tsebelis y Money, 1997). La división del Poder Legislativo en dos cámaras se fundamenta en cuatro razones: la representación de intereses distintos a los de la primera cámara, la

contribución al sistema de frenos y contrapesos, la mejora de la calidad de la producción legislativa y la producción de resultados legislativos más estables (Llaños, 2002).

Siguiendo a Tsebelis y Money (1997), las características de las casas legislativas inferiores y superiores pueden diferir en varias dimensiones (el tamaño de los cuerpos, la duración de los mandatos, el poder institucional, etcétera), pero hay dos características particulares más relevantes. La primera de ellas es el número de miembros de ambas casas, basado en los métodos de selección y en las categorías de ciudadanos representados. La segunda es el poder relativo de los dos cuerpos, que se refleja en los mecanismos para resolver las diferencias intercamerales.

En base a los criterios de poderes formales y a la legitimidad democrática de las cámaras, Lijphart (2003) clasifica a los Legislativos bicamerales como simétricos o asimétricos. Entiende que las cámaras simétricas tienen los mismos (o prácticamente los mismos) poderes constitucionales y legitimidad democrática, mientras que las cámaras asimétricas son muy desiguales en estos aspectos.

El mismo autor diferencia los bicameralismos a través de dos criterios más: la forma de la elección y la representación de cada cuerpo. Cuando la segunda cámara es compuesta de forma semejante en estos aspectos a la de la cámara baja (independientemente de las variaciones en los métodos de selección), el bicameralismo es considerado congruente; cuando las dos cámaras difieren en su composición y representación, Lijphart (2003) clasifica al sistema como incongruente.

El autor hace un listado con tres tipos de sistemas bicamerales: “fuertes”, que poseen diferencias significativas en la composición, pero son simétricos en el poder otorgado a las cámaras; “de intensidad mediana”, que cumplen con una de las dos características: asimétricos o con-

gruentes; mientras que “débiles” son los bicameralismos caracterizados por poderes asimétricos y congruencia en la representación (Lijphart, 2003).

Sobre esta última categoría (bicameralismos débiles), se puede caer en la tentación de considerarlos insignificantes porque en la práctica podrían operar como sistemas unicamerales. Sin embargo, Tsebelis y Money (1997) son claros cuando afirman que, aunque sean débiles o insignificantes, todos los sistemas bicamerales tienen alguna influencia en el proceso político porque representan –de todos modos– la división del poder legislativo, mientras el unicameralismo es la completa concentración de este en un único cuerpo.

En cuanto al bicameralismo en general, Tsebelis y Rasch (1995) y Bertino (2010) consideran que una segunda cámara pone un *veto player* adicional sobre la agenda legislativa, y esto da a cada cámara el poder de cancelar las decisiones de la otra. El método más común para resolver divergencias en los legislativos bicamerales es el sistema de la *navette*.

Por medio de este mecanismo, la casa en la que se presenta un proyecto envía la propuesta para la segunda cámara. Si la segunda casa ratifica el proyecto, la legislación prosigue para continuar el proceso completo de promulgación; en el caso de que la segunda casa muestre un desacuerdo total o parcial con el proyecto enviado por la primera cámara, esta casa enmendará la propuesta y volverá para la cámara de origen (Tsebelis y Rasch, 1995). Por lo tanto, existe un proceso de vaivén legislativo entre ambas casas hasta que se llega a acuerdos sobre una versión única de la propuesta (Llaños, 2002).

De acuerdo con Tsebelis y Money (1997), las dos cámaras, mediante propuestas de legislación, intentan cambiar el *statu quo* para un área que ambas prefieran.

Por su parte, Riker (1992) argumenta que, en los sistemas bicamerales, las decisiones demoran y ofrecen la oportunidad, en más de una dimensión, de mantener la discusión hasta el surgimiento de una solución de equilibrio. Cualquier movimiento que distancie a las áreas de preferencia de una de las dos cámaras puede generar conflictos intercamerales.

En la medida en que la impaciencia y las inseguridades de un compromiso estimulan la negociación intercameral, inclusive en la ausencia de un conflicto abierto, una de las cámaras tendrá influencia sobre la legislación. Puede que no haya conflicto abierto, pero sí una anticipación a las reacciones esperadas por la otra cámara, llevando a la incorporación de las posiciones de la otra en el proceso. Las reglas institucionales de la composición del Legislativo tienen su impacto porque regulan ese poder de retardar o vetar determinadas propuestas. Por eso, cuando existe una segunda cámara, algunos resultados que podrían cambiar el *statu quo*, bajo el sistema de una cámara, son eliminados como posibles resultados en un Legislativo bicameral (Tsebelis y Money, 1997).

Retomando este postulado, se espera que las tasas de éxito de los gobernadores de las provincias con Legislativos unicamerales sean mayores a las encontradas bajo los formatos bicamerales. Esto será así porque, en contextos bicamerales, los Ejecutivos provinciales pueden encontrar dos obstáculos: i) mayoría en una de las casas, pero no en la otra; y que ii) los costos de tramitación son mayores bajo el bicameralismo, generando fricciones dentro de la propia mayoría que afecta y, en última instancia, esto se refleja en el éxito de las propuestas. Por lo tanto, la hipótesis 5 indica que: *Los gobernadores de las provincias tendrán tasas de éxito menores allí donde el Legislativo está dividido en dos cámaras, que los gobernadores de provincias con*

unicameralismos. Por su parte, la hipótesis 6 expresa: *Los legisladores tendrán tasas de éxito menores donde el Legislativo está dividido en dos cámaras que en sistemas en los que solo hay un cámara.*

1.5 El apoyo al gobernador en el Legislativo

Considerado un tema siempre relevante en la ciencia política, los autores del área se abocaron desde los inicios a estudiar la división horizontal del poder político en los diferentes sistemas: presidencialismo, parlamentarismo y formas híbridas. Los estudiosos de la academia europea y estadounidense analizaron las relaciones entre los poderes en los distintos sistemas, delineando teorías y conceptos que, después, otros científicos políticos utilizarían en nuevos contextos. Estudios sobre los *checks and balances* en el sistema político estadounidense, por ejemplo, aparecieron desde mediados del siglo XX (Riker, 1962; Miller y Stokes, 1963; Fenno, 1966; Mayhew, 1974; Fiorina, 1977; Shepsle, 1978; entre otros); trabajos importantes sobre el funcionamiento de los parlamentos europeos tampoco escasearon (King, 1976; Pridham, 1986; Laver y Schofield, 1991; Döring, 1995).

En los últimos cuarenta años, también los países que formaron parte de la tercera ola de democratización entraron –individual o grupalmente– en el foco de los autores de los principales centros académicos. Se subrayaba la importancia del fortalecimiento institucional en la solidificación de las nuevas democracias y se proclamaba una superioridad del sistema parlamentario sobre el presidencialismo. Hasta los años 90, estudios sobre el parlamentarismo en contraposición al presidencialismo ponían al segundo en un lugar inferior. Linz y Valenzuela (1994) consideraron

que uno de los obstáculos que el presidencialismo enfrentaba era que, al tener dos fuentes de legitimidad diferentes para el Ejecutivo y el Legislativo, los poderes entrarían en disputa y los presidentes sin apoyos mayoritarios tendrían serios impedimentos para gobernar. En términos prácticos, los gobiernos minoritarios desencadenarían una parálisis decisoria (Lamounier, 1994b).

Tras una ola revisionista, muchas de las tesis que pregonaban la debilidad del presidencialismo fueron puestas en jaque. Cheibub (2007), por ejemplo, encontró que las falencias del sistema presidencial no están relacionadas con su estructura, sino con las características de los países que lo aplican. Asimismo, no todos los presidentes minoritarios tienen mayorías hostiles en el Legislativo, como supone la tesis contraria al presidencialismo. De hecho, los presidentes en minoría pueden formar mayorías legislativas, y hay instrumentos en sus manos para ayudar al éxito de sus iniciativas (Cheibub, 2007). Por su parte, Carey y Shugart (1998) encontraron Ejecutivos fuertes, con gran variedad de instrumentos proactivos y reactivos en la proposición y recepción de las propuestas de legislación, con sistemas que permiten formar coaliciones, como en los parlamentarismos. Detentando las “riendas” del proceso decisorio y con acceso a recursos públicos, la cabeza del Ejecutivo dispone de distintos recursos para imponer disciplina a los miembros de la coalición.

A diferencia de lo que ocurre en los parlamentarismos, en los sistemas presidencialistas el Poder Ejecutivo es electo directamente por los votantes y no necesita el apoyo político del Legislativo para sobrevivir, señalan Tsebelis y Money (1997). Aún más, en determinadas situaciones, los Ejecutivos (sean estos encabezados por un presidente, un gobernador o un primer ministro) podrían ignorar a los Legislativos gobernando por medio de decretos, pero ellos

precisan a los Congresos (Saiegh, 2011). En este sentido, Shugart y Carey (1992) consideran que los presidentes que detentan amplios poderes legislativos generan conflictos con el Congreso, no tienen incentivos para formar coaliciones ni para negociar con el Legislativo. Pero las iniciativas del gobierno ganan legitimidad cuando pasan por el Legislativo, cuerpo que puede dar robustez a los proyectos y dejar afuera posibles injerencias del Poder Judicial.

Diversos trabajos demostraron que el hecho de que el partido del presidente no controle una mayoría en el Legislativo no significa que estará condenado a ver bloqueadas sus propuestas en el Congreso. Los presidentes cuyos partidos no controlan mayorías en el Legislativo no están, necesariamente, condenados al fracaso: les cabe la posibilidad de formar coaliciones partidarias (Limongi, 2003). Existe, entonces, la posibilidad de que presidentes y partidos se unan para componer mayorías estables. En la literatura brasileña, por ejemplo, este fenómeno se conoce como "*presidencialismo de coalizão*", una combinación del sistema presidencialista, con representación proporcional en listas abiertas y un sistema parlamentario fragmentado, que hacen que el presidente deba distribuir prebendas entre los demás partidos de la coalición para obtener mayoría en el Legislativo y, así, poder aprobar su agenda de políticas públicas (Abranches, 1988; Santos, 2003). Cuando se forman, estas coaliciones ofrecen a los electores mayor claridad sobre la responsabilidad de determinadas políticas públicas nacionales, contribuyendo a elevar el nivel de eficiencia electoral (Amorim Neto y Santos, 2003; Amorim Neto, 2006).

Dejando esto claro, existe la posibilidad de gobiernos minoritarios. Durante mucho tiempo, estos eran resultado de crisis políticas en los parlamentarismos (Von Beyme, 1970; Taylor y Herman, 1971; Strøm, 1990). Actualmente,

ya no se ven de esa manera. Las coaliciones se forman por una decisión racional de los partidos de gobierno, sabiendo que en minoría aún pueden influir sobre las políticas públicas (Strøm, 1984, 1990). En algunos casos, muchos gobiernos minoritarios tienen el apoyo legislativo de una mayoría en el parlamento. Así, el gobierno está compuesto por partidos con bloques que no llegan a controlar la mitad de las bancas; sin embargo, cuenta con el apoyo de otros partidos durante el proceso legislativo (Cheibub, 2007).

Las coaliciones en el presidencialismo poseen los mismos desafíos que en los gobiernos parlamentaristas y se forman de manera similar. Se distribuyen carteras, cargos públicos y otros beneficios entre los partidos que pasan a integrar la base del gobierno (Abranches, 1988; Deheza, 1997; Figueiredo, Canello y Vieira, 2012). Los partidos que reciben ministerios y secretarías son miembros del gobierno y se comportan como tales en el Congreso, esto es, votan a favor de las iniciativas auspiciadas por el Ejecutivo (Figueiredo y Limongi, 1999; Cheibub, 2007). El Ejecutivo controla la agenda y, por lo tanto, determina qué y cuándo será votado (Medeiros, Freitas e Izumi, 2013: 11).

Como es necesario formar mayorías parlamentarias, los Ejecutivos dividen el poder, hecho por el cual la agenda del presidente aprobada en el Congreso ya no es solo del presidente, sino de toda la coalición. Para existir y sobrevivir, la coalición de gobierno necesita acuerdos interpartidarios (donde el Ejecutivo divide su poder, distribuyendo ministerios a los otros partidos) y acuerdos intrapartidarios (entre el líder del partido que recibe la cartera y los miembros de este partido). De esta forma, entre los partidos existen promesas de apoyo legislativo no solo por parte de los líderes partidarios, sino de todos los miembros de los bloques de la coalición (Medeiros, Freitas e Izumi, 2013: 13).

Es necesario hacer una observación relativa a la suposición implícita de que un color partidario compartido automáticamente se traduce en apoyo legislativo, siguiendo a Saiegh (2011). El Ejecutivo puede ajustar estratégicamente su agenda teniendo en cuenta los apoyos partidarios, y así nunca debería sufrir derrotas costosas. Las identidades partidarias no reflejan las posiciones políticas siempre esperadas de los legisladores y, por eso, el Ejecutivo conoce los obstáculos a ser enfrentados, y las tasas de éxito simplemente manifiestan este conocimiento: él no somete ante el Congreso lo que de antemano sabe que será rechazado (Limongi, 2010).

Conociendo la dinámica legislativa y la estructura de los partidos al interior, solo cuando el Ejecutivo tiene certezas sobre la mayoría propia mandará un determinado proyecto al Legislativo. De todos modos, como la incertidumbre existe, los ejecutivos utilizan eficazmente una variedad de recursos para incentivar a los legisladores propios y ajenos a que apoyen sus políticas: fondos partidarios, nominación de las candidaturas, cargos de confianza en el empleo público, acuerdos con la oposición, o también mecanismos algo más turbios para obtener apoyos, como sobornos directos y clientelismo político (Föhrig, 2001; Benton, 2003; Saiegh, 2011).

Los presidentes tienen apoyo mayoritario cuando el contingente legislativo de su propio partido o coalición es mayor que el 50% de las bancas, mientras que el apoyo superior al 45% es cuasi-mayoritario. Los gobiernos de tipo minoritario pueden ocurrir cuando algunos partidos –excluyendo al oficialismo– no quieren participar del gobierno por diferencias ideológicas. En los demás casos, los ejecutivos minoritarios prefieren no construir coaliciones cuando tienen una base coalicional con una minoría sustancial, o cuando el costo de compartir el gobierno es

mayor que los beneficios que puede traer (Deheza, 1997). Si el presidente cuenta con una minoría sustancial, puede llevar a cabo acuerdos *ad hoc*. Diferentes estudios demostraron que el apoyo cuasi-mayoritario es un equivalente funcional al mayoritario (Zelaznik, 2002), y aún más: hay autores que consideran a los contingentes oficialistas superiores al 45% de las bancas como apoyos mayoritarios (Chasquetti, 2008), ya que ciertos acuerdos puntuales con pequeños partidos elevan este contingente por arriba del 50%.

¿Cómo logran los presidentes el apoyo de una mayoría legislativa? Para Zelaznik (2012), existen tres perspectivas alternativas para explicar esto: la lealtad partidaria, la ideología y la ambición política de los parlamentarios. Las perspectivas partidaristas consideran que los miembros de los partidos siguen las instrucciones de los líderes, independientemente del contenido de las mismas. Los enfoques ideológicos explican que los comportamientos de los parlamentarios tienen que ver con valores y principios partidarios. Finalmente, las perspectivas de la ambición política ponen énfasis en los intereses personales de los legisladores, que buscan avanzar en sus carreras políticas, por lo que actúan satisfaciendo el deseo de aquel que controla sus carreras (Zelaznik, 2012: 72-73).

Saber cuál es el nivel de apoyo del gobierno es fundamental para entender los efectos sobre la producción legislativa. Por ejemplo, todos los presidentes brasileños desde 1988 son –con matices– exitosos en sus agendas y dominan la producción legislativa. Entretanto, la preponderancia legislativa del Ejecutivo no debe ser tomada como si implicase debilidad del Legislativo. El éxito del primero solo es posible por el apoyo en el Legislativo. La gran mayoría de las iniciativas del Ejecutivo tiende a ser aprobada por el Legislativo porque el Congreso da tratamiento

especial a los asuntos introducidos por el Ejecutivo. Antes que conflictos entre poderes, hay cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo (Limongi, 2010). El Ejecutivo tiene el apoyo de una coalición partidaria disciplinada, y con esto obtiene éxito.

Figueiredo y Limongi (1999) echaron por tierra, de esta manera, los lugares comunes con respecto al parlamentarismo y al presidencialismo. Se achaca que las crisis de gobernabilidad, bajo el presidencialismo, suceden porque el Ejecutivo no tiene control de las riendas del proceso decisorio. Esto no siempre es correcto: en sistemas presidencialistas, el Legislativo y el Ejecutivo pueden cooperar. El éxito del Ejecutivo en el control de la agenda no tiene por qué ser fruto del avasallamiento sobre los otros poderes del Estado. Esta situación no tiene por qué implicar erosiones en las relaciones entre los poderes, donde el Ejecutivo sometería a los legisladores. El Ejecutivo controla la agenda legislativa porque existe una alianza de gobierno que lo apoya. El éxito del presidente, entonces, podría relacionarse con la delegación por parte de esta mayoría parlamentaria (Eaton, 2003).

En Argentina, cuando un mismo partido o coalición controla una mayoría en ambas cámaras obtiene un "*premiun*" legislativo, logrando aumentos en las tasas de éxito Legislativo para el gobierno (Calvo, 2008). Si el Ejecutivo cuenta con mayoría en el Legislativo, la relación entre ambos poderes del Estado se endogenizará, ya que los conflictos generalmente se procesan dentro del partido de gobierno; en este caso, examinar las relaciones Ejecutivo-Legislativo es, principalmente, examinar la relación entre el presidente y su propio partido (Zelaznik, 2012: 63).

Es interesante aquí remarcar la importancia que puede tener la dinámica y la polarización de los cuerpos legislativos. Se debe tener en cuenta que los Poderes Legislati-

vos de Argentina y Brasil se estructuran con votaciones en las sesiones plenarias que no siguen una dinámica del tipo *izquierda-derecha*, sino que el conflicto puede ser analizado siguiendo el clivaje *oficialismo-oposición*.

En este sentido, Jones, Hwang y Micozzi (2009) estudian la dinámica interpartidaria en la Cámara de Diputados argentina entre 1999 y 2007, utilizando votaciones nominales y técnicas de estimación de puntos ideales. Su análisis destaca la presencia de una fuerte dimensión *gobierno-oposición* en la arena legislativa del país. Otro trabajo interesante –sin embargo, de carácter exploratorio y temporalmente muy restringido–, es el de Moscoso (2010), quien analiza el desempeño de los diputados nacionales de Argentina entre 2003 y 2005. Relacionando la dinámica legislativa a la fidelidad y ambición de los diputados, el autor busca estudiar la capacidad iniciadora y legislativa de la Cámara en un contexto federal.

La conclusión es la misma a la que llegaron Jones, Hwang y Micozzi (2009): en la dinámica congressional de Argentina, prevalece el clivaje entre oficialismo y oposición (Moscoso, 2010). Para reforzar sus hallazgos, la lógica existente en Brasil es similar. En el caso brasileño, es interesante el trabajo de Medeiros, Freitas e Izumi (2013), que busca explicar la distribución de las preferencias en el Legislativo brasileño. Ellos concluyen que la posición relativa adoptada por los principales partidos de la oposición con respecto al partido de gobierno es la contraria. Así, la distribución de las preferencias sigue una estructura caracterizada por el conflicto entre gobierno y oposición (Medeiros, Freitas e Izumi, 2013).

Cabe hacer una aclaración: la formación de un gobierno, sea mayoritario o minoritario, especialmente en el caso de gobiernos de coalición, no es condición suficiente para su éxito (Figueiredo, 2004). Como pocas veces se

dan gobiernos unificados, la base del gobierno debe ir a la negociación con partidos menores, considerados como independientes, con los cuales se conversará caso por caso (Zelaznik, 2012). Debido a la incertidumbre, los Ejecutivos pueden formar coaliciones sobredimensionadas en el Legislativo para garantizar la aprobación de su agenda de gobierno (Feierherd, 2012: 116). Desde la vuelta a la democracia, el presidente logra esto invitando a los partidos provinciales a formar parte de la base de gobierno (Leiras, 2013). En el caso de los gobernadores, habría acuerdos por medio de la distribución de cargos y recursos para los propios y, después, para los aliados (Pereira, 2004). A través de estas informaciones, se puede esbozar la hipótesis 7, en lo que respecta a las iniciativas de leyes de los gobernadores: *Cuanto mayor la base de apoyo al gobierno en el Legislativo, mayores las tasas de éxito de las propuestas del gobernador.*

También es interesante considerar la actuación de los parlamentarios. Como vimos en la discusión sobre los efectos de los sistemas electorales, gran parte de la literatura discute este aspecto vinculándolo al tema de la conexión electoral. Con el trabajo de David Mayhew (1974), se dio inicio a una larga serie de investigaciones sobre la relación entre la actuación de los parlamentarios y su reelección. Con interés en la reelección, todo el accionar de los legisladores estaría influido por este objetivo. Allí residiría una actuación parlamentaria más individualista y poco responsable con los intereses del propio bloque al que pertenecen los legisladores. En esta dirección, Cain, Ferejohn y Fiorina (1987) sostienen la tesis de que, como las acciones de los parlamentarios son orientadas hacia beneficios electorales, estos buscarán atender a sus votantes, en una

relación lineal de “conexión electoral”, despreocupándose por los intereses colectivos del partido o de la coalición que integran.

Por su parte, Gamm y Kousser (2010), analizando trece Legislativos estatales de los Estados Unidos entre 1880 y 1997, demostraron los incentivos y actuaciones de los parlamentarios estatales. Su test mostró que las tasas de éxito a nivel subnacional se dan bajo una fuerte conexión electoral, impulsada por la preeminencia de proyectos particularistas por parte de los legisladores, e iniciativas más amplias en los proyectos de los gobernadores. Mirando el accionar en el Legislativo, se encontró que los miembros de la coalición presentaban muchos proyectos cuando no había una oposición amplia, pero al mismo tiempo tenían menor éxito cuando la coalición oficialista era robusta, puesto que su tarea se inclinaba a trabajar en el éxito de los proyectos de origen ejecutivo. Para continuar con la siguiente hipótesis, se toma en cuenta una tricotomía parlamentaria: oficialismo, oposición y bloque independiente. Por lo tanto, la hipótesis 8 dice: *Cuanto mayor la base de apoyo al gobierno en el parlamento, menores serán las tasas de éxito de las propuestas de los legisladores en conjunto.*

1.6 Organización interna de los cuerpos legislativos

Analizando en profundidad esta línea de estudios, Cox y McCubbins (2006) descubrieron que, además de la “conexión electoral”, la actuación parlamentaria está orientada por procedimientos que pueden centralizar los cuerpos legislativos, poniendo a los partidos en ventaja con relación a las acciones individuales de los políticos. Como hay problemas de acción colectiva en el parlamento, debido a estas y otras tensiones, Bowler (2000) pone a los partidos

como determinando el proceso decisorio en la arena legislativa, e incentivando a los parlamentarios a cooperar en los trabajos. Los parlamentarios son inhibidos de la acción individualista y, en diversos modos, de promover iniciativas legislativas personales en la agenda, inclusive cuando estas no involucran recursos económicos (Mattson, 1995). Esta manipulación otorga el control de la estructuración de la agenda legislativa a los jefes de los bloques, de acuerdo a los requisitos de mayoría (Döring, 2001).

De una forma general, los Poderes Legislativos pueden clasificarse en tres categorías diferentes: los activos, que poseen iniciativa relevante en los proyectos, en la implementación de los programas de gobierno y en la ubicación de recursos; los reactivos, que delegan la iniciativa de los proyectos al Ejecutivo, pero tienen capacidad fiscalizadora, negocian el contenido de las proposiciones del Ejecutivo y pueden frenarlas; y los “sellos de goma” (*rubber stamps*), o sea, aquellos que solo concluyen los aspectos técnicos de los proyectos provenientes del Ejecutivo, sin fiscalizarlos y sin tener iniciativa en el proceso de toma de decisiones (Cox y Morgenstern, 2001; Saiegh, 2005; García Montero, 2007).

Tomando en cuenta premisas como el pasado autoritario prevaleciente en la región, la tradición caudillesca y concentradora del poder político en el Ejecutivo y la edición de constituciones caracterizadas por el llamado “hiperpresidencialismo”, los análisis de los Legislativos latinoamericanos asumieron que eran instituciones débiles, con el poder de iniciativa legislativa en el presidente, y los parlamentos reaccionando (Mustapic, 2000; Llaños y Nolte, 2006). A pesar de la historia de dictaduras y quiebres en los procesos institucionales latinoamericanos que mostraron la poca preponderancia que tenían los Legislativos en aquella época, estudios recientes concluyeron que

estos Legislativos tienen hoy mucha relevancia. Su comportamiento determina los resultados de ciertas políticas, y participan activamente en la modificación de los proyectos, bloqueando al Ejecutivo en sus propuestas o haciendo que este último las modifique si quiere verlas aprobadas (Cox y Morgenstern, 2002; Amorim Neto, Cox y McCubbins, 2003).

En su estudio que abarca 18 Poderes Legislativos de América Latina, Saiegh (2010) buscó evaluar el trabajo desempeñado por estos cuerpos colegiados, analizando las capacidades de sus miembros. En contraposición a esa idea de que los Legislativos de la región fueron irrelevantes a lo largo de gran parte del siglo XX –y, por lo tanto, poco interesantes de analizar–, considera que son instituciones cruciales para el funcionamiento efectivo de los sistemas democráticos. La conclusión a la que arriba es que los Legislativos con mayores capacidades son los más activos en el proceso de toma de decisiones.

De todos modos, afirma que la mayoría de los Legislativos de los países latinoamericanos son reactivos u obstructionistas antes que activos, con papeles casi marginales debido a los excesivos poderes del Ejecutivo o a la escasa profesionalización de los parlamentarios de la región. Saiegh observa variaciones importantes entre los Legislativos latinoamericanos. En los extremos de las responsabilidades y posibilidades de acción de los Legislativos, aparecen estructuras proactivas y constructivas, que pueden elaborar una agenda y programas políticos propios, pero también cuerpos colegiados bien marginales, que actúan como jugadores-apéndice de los Ejecutivos.

La idea de que los presidentes gobernaron unilateralmente –y sin restricciones– fue desafiada a través de estudios de caso, que mostraron que los Congresos ejercieron mucha influencia en los procesos de toma de decisión

política (Llaños y Nolte, 2006: 34). Las investigaciones que solo se basaban en el examen de las prerrogativas constitucionales y de los reglamentos internos de las casas legislativas reforzaban la visión caricaturesca del Poder Legislativo: una “alegoría de la escribanía”, con miembros que ratificaban los deseos del presidente. Trabajos más recientes, por medio de una investigación profunda de los proyectos, sus recorridos internos, etcétera, trajeron nuevas evidencias sobre el objeto de análisis a la región (Figueiredo y Limongi, 1996; Siavelis, 2000; Alemán, 2006; Calvo, 2008; Chasquetti, 2012). Diversos estudios presentaron evidencias concretas de que hay conflictos y negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que alteran y bloquean propuestas del presidente (Ames, 1998; Etchemendy y Palermo, 1998; Palermo, 2000; Eaton, 2002; Jones, 2001).

De esta manera, se pasó del postulado de los parlamentos “*rubber stamp*” –que no hacen más que ratificar los proyectos del Ejecutivo– a la caracterización de Legislativos con capacidades propias. En la interacción del Legislativo con el Ejecutivo, los parlamentarios, individualmente, enfrentan problemas de coordinación. Reunirse en torno a los partidos es una solución; otra es crear órganos para facilitar las tareas legislativas (comisiones, líderes partidarios, mesa directiva, etcétera); una solución alternativa es delegar tareas en el Ejecutivo. En el caso de Brasil, por ejemplo, se mostró que, a pesar de las altas tasas de éxito del Ejecutivo, los legisladores pueden influir en la agenda del Ejecutivo modificando sus propuestas iniciales durante la tramitación en el Congreso Nacional (Freitas, 2013).

Está claro que, como Shugart y Carey (1992) demostraron, e independientemente del sistema, tanto en el parlamentarismo como en el presidencialismo, siempre hay algún tipo de delegación dentro de los propios parlamentos. En este sentido, Pereira (2004) afirma que es normal

que los parlamentarios deleguen autoridad para superar problemas de acción colectiva, y que el parlamento no podría funcionar sin algún tipo de delegación. Esto es así porque los legisladores son actores racionales: como cualquier individuo, tienen sus intereses y preferencias particulares, y pautan sus decisiones por estas mismas prioridades (Limongi, 1994).

En situaciones de interacción estratégica, ellos implementan acciones que buscan maximizar beneficios y minimizar pérdidas (Pereira, 2004: 27). Al decidir sobre políticas, prefieren siempre aquellas que influyen positivamente en sus chances de maximizar su utilidad. Por lo tanto, las leyes votadas por el Congreso deben ser entendidas como decisiones colectivas a las que se llega a partir de la agregación de decisiones dictadas por el interés individual (Limongi, 1994). La delegación, en este contexto, se da en una interacción estratégica.

Döring (2001) dice que, sin control de la agenda, sería difícil aprobar proyectos de legislación y, así, promulgar el programa legislativo de gobierno prometido a los electores. Si existe dominio de la agenda por parte del Ejecutivo durante el proceso legislativo es porque existen mecanismos que lo permiten (Stecker, 2008). Al interior de los Legislativos, hay toda una estructuración que puede centralizar o descentralizar los trabajos. Krehbiel (1991) define a la organización legislativa como la designación de recursos y de derechos legislativos a los parlamentarios individuales o a los grupos de parlamentarios. La organización legislativa determina un conjunto de grupos privilegiados –esto es, con poderes específicos–, y un conjunto de procedimientos que especifica las competencias de estos subgrupos con respecto a las funciones que desempeñan los Legislativos (Strøm, 1995).

La constatación de que hay una legislación más conflictiva en países con alto control de agenda sustenta la teoría de que, cuando el gobierno es monopólico en el proceso legislativo, existen menos proyectos presentados; entre estos, aquellos de autoría de miembros de la coalición son los más conflictivos. La centralización del proceso decisorio dentro del Legislativo contribuye para que el Ejecutivo sea exitoso en la aprobación de su agenda. Si los costos del proceso de producción legal se reducen –por prerrogativas especiales otorgadas al gobierno–, estos procedimientos actuarán como incentivos para enfrentar los proyectos más conflictivos y que consumen más tiempo que aquellos más simbólicos o insustanciales (Döring, 2001). Los poderes de agenda del Ejecutivo emergen como un mecanismo institucional que tiene fuerte impacto en la capacidad de que el gobierno coordine su propia estructura interna y obtenga el apoyo legislativo para la implementación de su programa político (Figueiredo, 2004).

En la interacción de delegación entre el Legislativo y el Ejecutivo, Pereira (2004) explica que la delegación principal se realiza desde el parlamento hacia el jefe del Ejecutivo. También señala que hay otra delegación, al interior del Legislativo, desde el parlamentario individual hacia los líderes, con el objetivo de disminuir las pérdidas del agenciamiento con el agente central. Así, se puede observar que, en algunos casos, los órganos que estructuran las actividades internamente (como la Mesa Directiva y la Comisión de Labor Parlamentaria, por ejemplo) son presididos por miembros del partido de gobierno o directamente por funcionarios del Poder Ejecutivo.

Por todo lo observado hasta aquí, se estima que la centralización del Legislativo beneficiará al Ejecutivo provincial a la hora de negociar con los líderes, y esta dinámica lo ayudará a aprobar su agenda en tasas más altas que aquellas previstas en el caso de que el cuerpo colegiado sea descentralizado. La hipótesis 9 dice que: *Cuanto más centralizado es el poder de agenda en el Legislativo provincial, se espera una mayor “tasa de éxito legislativo” del Poder Ejecutivo.* Mientras tanto, la hipótesis 10 expresa: *Cuanto más centralizado sea el poder de agenda, más reducidas serán las tasas de éxito legislativo de los parlamentarios.*

1.7 Argumentos conclusivos del capítulo

En este capítulo se introdujo el problema de los determinantes de la producción legislativa. Para esto, fueron levantadas cinco dimensiones principales que direccionarán la investigación. Diferente literatura sobre estos fenómenos permitió el cuidado en la construcción de las hipótesis. En el capítulo siguiente, se busca operacionalizar cada una de las dimensiones identificadas en las hipótesis formuladas arriba para avanzar sucesivamente en los tests estadísticos.

Cuadro 1.1. Hipótesis de la investigación

Hipótesis 1	A mayores poderes legislativos para el gobernador, mayores niveles en las tasas de éxito de su producción legislativa.
Hipótesis 2	A menores poderes legislativos para el gobernador, mayores serán las tasas de éxito en la producción legislativa de cuño parlamentario.
Hipótesis 3	Sistemas electorales más enfocados en el candidato incentivan a los legisladores a invertir en actividad legislativa. Esto resultará en mayores tasas de éxito legislativo de los parlamentarios.
Hipótesis 4.1	Sin posibilidades de un nuevo mandato inmediato, las tasas de éxito del gobernador tenderán a disminuir en el último año de mandato cuando son comparadas con el promedio de los años anteriores.
Hipótesis 4.2	Con posibilidades de reelección inmediata, las tasas de éxito del gobernador serán mayores en el último año que las de los años anteriores del mandato.
Hipótesis 5	Los gobernadores de las provincias tendrán tasas de éxito menores allí donde el Legislativo está dividido en dos cámaras, que los gobernadores de provincias con unicameralismos.
Hipótesis 6	Los legisladores tendrán tasas de éxito menores donde el Legislativo está dividido en dos cámaras que en sistemas en los que solo hay una cámara.
Hipótesis 7	Cuanto mayor la base de apoyo al gobierno en el Legislativo, mayores las tasas de éxito de las propuestas del gobernador.
Hipótesis 8	Cuanto mayor la base de apoyo al gobierno en el parlamento, menores serán las tasas de éxito de las propuestas de los legisladores en conjunto.
Hipótesis 9	Cuanto más centralizado es el poder de agenda en el Legislativo provincial, se espera una mayor "tasa de éxito legislativo" del Poder Ejecutivo.
Hipótesis 10	Cuanto más centralizado sea el poder de agenda, más reducidas serán las tasas de éxito legislativo de los parlamentarios.

El vínculo entre gobernadores y legislativos provinciales: análisis de los indicadores

En el año 2011, fruto de la amistad y la afinidad entre nuestras investigaciones académicas, junto a Fabio Lacerda Martins da Silva decidimos analizar la realidad de las esferas provinciales en Argentina y Brasil, suponiendo que los gobernadores serían los principales actores de la política en esos territorios. Lo que quisimos estudiar es cómo llegaban a tener esa predominancia y qué podría determinar ese desequilibrio en la política provincial. En definitiva, nos preguntamos dónde residían las explicaciones al hiperpresidencialismo subnacional en la región. Así, analizamos las constituciones nacionales y provinciales, y luego sus consecuencias en la dinámica política entre los actores.

Entre las conclusiones descubrimos que el grado de autonomía en manos de las provincias argentinas es mayor que entre los estados brasileños. Esto repercute al interior de cada territorio, donde los gobernadores han utilizado esta autonomía y libertad en su propio beneficio, experimentando con discrecionalidad para fortalecer sus prerrogativas y sacar del juego a posibles obstáculos –incluyendo dirigentes opositores– (Silva y Barrientos, 2011). Estos hallazgos ayudaron a generarme nuevas inquietudes y preguntas, lo que devino en querer seguir profundizando en el tema para poder responderlas. Así, nuevos elementos de análisis decantaron en nuevas hipótesis y es en este capítulo donde se estudiarán en profundidad.

Aquí, buscamos analizar el conjunto de indicadores y la relativa operacionalización de las variables a ser usadas para el test de las hipótesis presentadas en el capítulo anterior. Se discuten las distintas dimensiones en lo que respecta a las hipótesis: el poder constitucional de los gobernadores, los mecanismos electorales y sus efectos, el sistema de una y dos cámaras parlamentarias y la organización interna de los cuerpos legislativos. En primer lugar, se analizarán los poderes conferidos constitucionalmente a las esferas provinciales. Esto servirá de base para el análisis de los instrumentos de gobierno en manos de los gobernadores.

Luego, estudiaremos el sistema electoral para la elección de representantes legislativos y ejecutivos en las provincias, mostrando todo lo relacionado a la elección de los gobernadores, y las diferencias en la transformación de votos en bancas en el Legislativo que ayudará en la conformación de los bloques oficialistas, opositores e independientes. Se analizan los incentivos al voto personal y a la reputación partidaria que poseen los distintos sistemas electorales utilizados en las provincias argentinas. Hay también un apartado sobre los bicameralismos a nivel provincial.

Después de esto, se destacará la organización interna de los Legislativos provinciales, para entender la elección de autoridades y cómo se realizan los trabajos legislativos en los órganos de centralización decisoria. Se suma aquí un estudio sobre los actores involucrados en la determinación del orden del día, con estructuraciones que pueden otorgar más y menos centralidad al Ejecutivo en el proceso. Todo esto ayudará, en definitiva, en la comprensión de la estructuración de las interacciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en las provincias. A continuación, se analizarán los indicadores.

2.1 Los poderes constitucionales de los gobernadores

Actualmente, Argentina cuenta con una estructura multinivel compuesta por el gobierno federal, las 23 provincias y la ciudad autónoma, junto a casi 1200 municipios y más de mil gobiernos locales sin estatus municipal, lo que determina –como fue observado– la coexistencia de funciones exclusivas y concurrentes entre las distintas divisiones administrativas (Abal Medina y Cao, 2012: 45).

La estructura básica de las constituciones provinciales de Argentina replica, en líneas generales, un esquema con derechos y garantías básicas que siguen la organización de los tres poderes republicanos (Castagnola, 2010: 27). Muchas de las constituciones regulan el régimen electoral, el juicio político, la sanción de las leyes, algunos elementos de la administración pública y la organización de los órganos de control y tribunales de cuentas. De todos modos, las cartas magnas de las provincias contienen prescripciones particulares y formatos diferentes que reflejan las peculiaridades regionales (Abal Medina y Cao, 2012: 124). En este sentido, Almaraz (2010) señala que los gobernadores de las provincias cuentan con tres tipos de poder derivados de su cargo: i) institucional, ii) partidario y iii) económico. Como los gobiernos provinciales tienen autonomía para la redacción de su propia constitución provincial, para elegir sus representantes y hacer sus propias leyes, el Ejecutivo cuenta con un amplio abanico de ítems posibles en su agenda.

Para avanzar en la cuestión de los poderes del Ejecutivo, es relevante observar el trabajo de Metcalf (2000) sobre los instrumentos en manos de los Ejecutivos nacionales en diversos países. Este autor analiza

los poderes legislativos y no legislativos que poseen las cabezas de los Ejecutivos nacionales, tras hacer una revisión de los indicadores de Mainwaring y Shugart (1997), de Frye (1997) y de Carey y Shugart (1998).

Simplificando el cuerpo de los postulados de estos autores, Metcalf (2000) entiende por “poderes legislativos” aquellos instrumentos que sirven para influir sobre el proceso de redacción de las leyes, como son el poder de veto del Ejecutivo y la posibilidad que el Legislativo puede tener o no para insistir en los proyectos, los poderes de decreto y la introducción exclusiva del presidente en determinados asuntos, en la elaboración del presupuesto y en la propuesta de referéndum. Entre los “poderes no legislativos” presidenciales, toma en cuenta el nombramiento y la remoción de ministros, la posibilidad de censura de su gabinete (o la falta de esta) por parte del Legislativo y la posibilidad de disolver el Legislativo que pueda, eventualmente, poseer el presidente.

Basándonos en este autor, realizamos una adaptación para el caso de los Ejecutivos provinciales de Argentina, tomando los poderes legislativos de los Ejecutivos y dejando de lado los poderes no legislativos. La explicación para esto último es que no hay gran variación en estos elementos. Al analizar los poderes no legislativos, las diferencias prácticamente desaparecen: el gobernador es el jefe de la administración pública en la provincia, cabiéndole, por lo tanto, el nombramiento y remoción de los funcionarios, salvo especificaciones contrarias de las constituciones. En Argentina, todos los gobernadores nombran y pueden dimitir a los miembros de su gabinete sin restricciones. En el caso del criterio “Remoción”, relacionado con la chance de que el Legislativo pueda interferir en la composición

del gabinete, a través del proceso de remoción, solo dos provincias salen de la regla imperante de que el parlamento solo puede remover a través de mecanismos especiales: en las norteñas Jujuy y Misiones, no es posible que los legisladores remuevan a los miembros del Ejecutivo.

Tomando entonces solo los poderes legislativos de los Ejecutivos propuestos por Metcalf (2000), varios cambios fueron realizados para adecuar el modelo al estudio de entes subnacionales, en este caso el de las provincias argentinas. Entonces, aquí se modificó el “Package Veto” original de Metcalf (2000), por el “Veto total” (VT) existente en Argentina y en otros países.¹¹ Aquí, se suma una categoría no considerada por Metcalf y que creemos que puede ser de gran relevancia: los “Instrumentos especiales de urgencia” (IEU). Por estos, se entiende tanto al poder de decreto de relevancia y urgencia (por ejemplo, la Medida Provisoria en Brasil) como el instrumento de trámite en régimen de urgencia.

El poder de decreto especial de los Ejecutivos estadales argentinos se llama Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU). Da la posibilidad, bajo ciertas circunstancias, de legislar en diversas áreas (desde que no impliquen materia penal, tributaria, electoral o sobre partidos políticos) y tiene vigencia inmediata. Por su parte, el Trámite de Urgencia, también presente en la legislación brasileña, permite al gobernador enviar proyectos que deben ser tratados en determinado plazo. El Ejecutivo puede además solicitar tratamiento de

¹¹ Además de eso, fue retirado el ítem relativo a la “Revisión Judicial”, ya que no interesaba a los fines de esta investigación, al analizarse únicamente los poderes del Estado cuyas autoridades son elegidas de manera democrática por el colectivo de ciudadanos correspondiente.

urgencia después de haber enviado el proyecto al Legislativo; y si no es rechazado dentro del plazo previsto, se considera aprobado.

Con todas estas modificaciones al modelo original de Metcalf (2000), cuando se aplica al caso argentino, el esquema de poderes constitucionales de los gobernadores otorga distinta puntuación dentro de cada uno de los 7 ítems. Así, por ejemplo, si los poderes de decreto del gobernador son reservados a este y no pueden ser revocados, lleva 4 puntos, pero si el Ejecutivo tiene autorización limitada para el uso de este instrumento, la puntuación quedará en 1 punto en el ítem. Con estas salvedades, pueden ser analizadas las provincias argentinas. A continuación, la tabla 2.1 muestra las puntuaciones recibidas por las unidades federativas argentinas.

Cuadro 2.1. Puntuación de los poderes legislativos de los gobernadores (PLeg), adaptación de Metcalf (2000)			
<i>Veto total (VT)</i>		<i>Veto parcial (VP)</i>	
4	Sin insistencia del Legislativo	4	Sin insistencia
3	Insistencia por mayoría extraordinaria	3	Insistencia por mayoría extraordinaria
2	Insistencia por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros	2	Insistencia por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros
1	Insistencia por mayoría absoluta del quórum	1	Insistencia por mayoría absoluta del quórum
0	Sin veto total	0	Sin veto parcial
<i>Poderes presupuestarios (PP)</i>		<i>Introducción exclusiva de asuntos (IEA)</i>	
4	Prepara el presupuesto, sin alteraciones por parte del Legislativo	3	Sin alteración por parte del Legislativo
3	El Legislativo puede reducir, pero no aumentar, los montos	2	Con alteración restringida por parte del Legislativo
2	Fija límites máximos de los gastos totales, pero el Legislativo puede alterar	1	El Legislativo puede alterar sin restricciones
1	El Legislativo puede aumentar gastos solo si indica nuevas fuentes de recursos	0	No tiene poderes exclusivos
0	El Legislativo tiene autoridad para preparar o alterar el presupuesto		
<i>Poder de decreto (PD)</i>		<i>Instrumentos especiales de urgencia (IEU)</i>	

3	Poderes reservados, sin revocación	3	Posee poder de emitir DNU y de tramitar proyectos en carácter de urgencia
2	Tiene autorización temporaria con pocas restricciones	2	Solo posee poder de emitir DNU
1	Tiene autorización limitada para decretar	1	Solo posee poder de tramitar proyectos en urgencia
0	Sin poder de decreto, o con poderes delegados por el Legislativo	0	No posee estos instrumentos
<i>Propuesta de referéndum, plebiscito y consulta popular (Ref)</i>			
3	Irrestricida		
2	Restricida		
1	Firma necesaria de los ministros		
0	No tiene autoridad para proponerlos		
Fuente: Elaboración propia con base en Metcalf (2000: 669-670).			

Son las disposiciones federales las que, normalmente, marcan la agenda de lo que sucede a nivel provincial: la mayoría de los instrumentos de los que es dotado el Ejecutivo nacional es replicada en las esferas provinciales, aunque existan excepciones y libertad constitucional para aplicar los distintos mecanismos.

Tabla 2.1. Puntuación de los poderes legislativos de los gobernadores argentinos

UF	VT	VP	PP	IEA	PD	IEU	Ref	PLeg
CABA	3	3	3	2	2	2	2	17
Sgo. Estero	3	3	3	2	1	2	2	16
La Rioja	3	3	0	2	1	2	3	14
Chubut	3	3	1	2	0	3	2	14
San Luis	3	3	3	2	0	1	2	14
Río Negro	3	3	0	2	2	2	2	14
Salta	3	3	0	2	2	2	2	14
San Juan	3	3	0	2	2	2	2	14
Bs. Aires	3	3	3	2	0	0	2	13
Neuquén	3	3	3	2	0	0	2	13
Jujuy	3	3	1	2	0	0	3	12
Córdoba	3	3	0	2	0	1	3	12
La Pampa	3	3	3	2	0	0	0	11
Santa Fe	3	3	3	2	0	0	0	11
Entre Ríos	3	3	1	2	0	0	2	11
Santa Cruz	3	3	1	2	0	0	2	11
Chaco	3	3	0	2	2	1	0	11
Corrientes	3	3	0	2	0	0	2	10
Mendoza	3	3	0	2	0	0	2	10
Catamarca	3	3	1	2	0	0	1	10
Tucumán	3	3	0	2	0	2	*	10
T. Fuego	3	3	0	2	0	1	*	9
Misiones	2	2	0	2	0	0	2	8
Formosa	3	3	0	2	0	0	*	8

Observaciones: * Las disposiciones de la ley prevista por las constituciones provinciales aún no fueron reglamentadas. Por eso, dejan de sumar puntos en el ítem “Propuesta de Referéndum” (*Ref.*).

Fuente: Elaboración propia con base en Metcalf (2000) y Silva y Barrientos (2011).

Comenzando por los llamados “poderes legislativos”, encontramos poderes reactivos y proactivos. Los poderes reactivos se refieren a la capacidad del Ejecutivo para reaccionar frente a las acciones del Legislativo, restringiendo cambios realizados por los parlamentarios a sus proyectos. En el caso de los vetos, todas las provincias posibilitan que el gobernador utilice este instrumento para modificar los proyectos legislativos total o parcialmente. Cuando el veto es total, la decisión

del Ejecutivo tiene chances de imponerse al Legislativo, ya que la posibilidad de insistencia necesita mayorías¹² (2/3), más altas que aquellas con las cuales el proyecto fue aceptado en la sesión. Con el instrumento del veto parcial, los Ejecutivos pueden ajustar los proyectos y hacerlos más aceptables a sus preferencias (Shugart y Carey, 1992: 134).

Tan importantes como la capacidad de reaccionar a los cambios por parte del Legislativo son los poderes proactivos, entendidos aquí como la exclusividad para iniciar determinados asuntos, la posibilidad de enviar proyectos en régimen de urgencia y el poder de decreto. Todos los gobernadores argentinos tienen la prerrogativa de iniciar legislación en materia presupuestaria y administrativa. La prerrogativa de la iniciativa legislativa otorga ventajas estratégicas significativas que pueden ser utilizadas para inducir a los miembros de la coalición a la cooperación: al Ejecutivo le corresponde iniciar ciertos proyectos, lo que implica que el Legislativo debe esperar o negociar la presentación de propuestas de sus intereses en esas áreas (Tsebelis, 1997).

Profundizando su estudio, el ítem relacionado con los poderes presupuestarios muestra gran variación, con casos en que el Legislativo puede disminuir el monto previsto, pero no aumentarlo (CABA, Santiago del Estero, Buenos Aires, etcétera), y otros en los que los parlamentarios pueden aprobar el aumento del nivel de gastos, siempre que sean indicadas las nuevas fuentes de financiamiento necesarias (Jujuy, Chubut, Catamarca, entre otros) y distritos donde el Legislativo

¹² Con excepción de Misiones, donde los parlamentarios necesitan reunir mayoría absoluta.

posee márgenes de maniobra más amplios, con posibilidad de alterar completamente el proyecto oriundo del Ejecutivo (Córdoba, Río Negro, Tucumán, etcétera).

El poder de decreto de los Ejecutivos estadales argentinos es muy variable, en un abanico que va desde su inexistencia hasta la autorización limitada o temporaria en el uso de este poder. Sobre los instrumentos especiales de urgencia, también aparecen grandes diferencias. En Argentina, el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) tiene estructura similar y posee vigencia inmediata en las ocho provincias que lo permiten.¹³

Es necesaria una aclaración aquí. Antes que un instrumento antirrepublicano –en el que un poder subyuga al otro–, Figueiredo y Limongi (1999) proponen que el poder de decreto sirve al interés de los miembros de la mayoría oficialista: así, los legisladores no aparecen como los responsables por las medidas gubernamentales, que implican costos políticos inmediatos. Este poder es interpretado como una delegación del Legislativo al Ejecutivo. Su uso implica cooperación, antes que conflicto, entre el Ejecutivo y el parlamento o, más específicamente, una mayoría parlamentaria: la mayoría legislativa que apoya al Ejecutivo cede la iniciativa legislativa en áreas específicas (Santos y Almeida, 2011).

Al analizar los casos de las provincias argentinas con relación al trámite de urgencia, se observa que está presente en cinco distritos (Chubut, San Luis, Chaco, Tierra del Fuego y Córdoba), con formato similar en todas estas. Diversos autores (Figueiredo y Limongi, 1999; Pereira y Mueller, 2000) consideran que la herramienta de urgencia es utilizada por el Ejecutivo

¹³ Éstas son Chubut, Río Negro, Salta, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Rioja, San Juan, Tucumán y Santiago del Estero.

para tener más control del proceso decisorio. Santos y Almeida (2011) demuestran que, frecuentemente, el pedido de urgencia para los proyectos del Ejecutivo es aprobado por todos los partidos. El supuesto es que, cuando una mayoría legislativa considera costoso esperar el dictamen de la comisión interna, prefiere aplicar el régimen de urgencia llevando el proyecto desde la comisión hacia el plenario. Se observa así que el gobernador más poderoso en cuanto a las herramientas especiales de urgencia es el de Chubut, que puede usar tanto el DNU como el TU.

Con relación a la posibilidad de referéndum y plebiscitos promovidos por los Ejecutivos, existen diferencias significativas: en Chaco, La Pampa y Santa Fe, su uso por parte del gobernador no está permitido; Córdoba, La Rioja y Jujuy posibilitan al Ejecutivo hacer un uso irrestricto de la convocatoria; Formosa, Tucumán y Tierra del Fuego aún no regularon, a través de una ley, cómo va a ser concretada la utilización de este poder; sin embargo, en la mayoría de las provincias el uso de estos instrumentos tiene restricciones. Volviendo a la tabla de los poderes legislativos de los gobernadores argentinos, el Ejecutivo más poderoso es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (con 17 puntos), mientras que los menos poderosos son los de Formosa y Misiones (8 puntos). Será entre estos dos extremos que se ubicarán los casos, siguiendo cada variable.

2.2 Los sistemas electorales provinciales

En lo que respecta a los sistemas electorales, es importante partir de una premisa. El caso argentino se caracteriza por poseer una multiplicidad de reglas

y procedimientos electorales a nivel subnacional que refleja de cierta forma el grado de autonomía que la Constitución Nacional le confiere a las provincias. Argentina posee uno de los sistemas con mayores diferencias entre distritos: el país tiene un calendario tan diverso que se parece a una bienal de la creatividad electoral, donde se pueden observar más de 50 sistemas electorales en juego¹⁴ (Ferreira Rubio, 2007: 12). Se estudian, a continuación, las estructuras electorales y el tamaño de los Legislativos provinciales, la duración y forma de renovación de los mandatos, y las fórmulas aplicadas para la transformación de votos en cargos legislativos y ejecutivos.

2.2.1 Reglas electorales para los Legislativos

El cuadro 2.2 expone diferencias muy marcadas en lo que se refiere a las reglas para la transformación de los votos en asientos en los distintos Legislativos argentinos. Esto se explica por la falta de detalles de la CN94 que, al no explicitar demasiado, deja márgenes de maniobra muy amplios en el nivel estadual argentino, como ya fue observado. No existen sistemas electorales iguales en las esferas estaduais argentinas. Existen fórmulas proporcionales, mayoritarias y mixtas. Sucede que la magnitud de los distritos también varía, siendo observados distritos grandes y otros muy pequeños, donde distintas fórmulas proporcionales pueden operar, en la práctica, como sistemas mayoritarios (lo que se intensifica cuando las elecciones de medio término renuevan el cuerpo por mitades). Los diputados

¹⁴ Cada una de las provincias cuenta con un sistema electoral diferente y, en algunos distritos, se les da a los municipios la posibilidad de elegir sus propias reglas para la elección de las autoridades locales.

y senadores provinciales (cuando es el caso) duran en sus mandatos cuatro años; la única excepción es la de los miembros del Senado de Corrientes, con períodos de seis años en el cargo.

Fuertes et al. (2005) reflexionan acerca de la mayor o menor pluralidad de actores políticos derivada de las reformas en los sistemas electorales de las provincias argentinas, haciendo un mapeo histórico del impacto de las distintas reformas. Los sistemas electorales mixtos combinan los principios de la representación mayoritaria con los de la proporcional en –como mínimo– dos arenas electorales diferentes y dan dos o más votos a cada ciudadano en cada pleito legislativo. Estos pueden ser vistos como un buen intento de dar respuesta a diversos problemas presentes en los modelos mayoritarios y proporcionales y, por lo tanto, desempeñaron un papel importante en las reformas tanto en el contexto internacional (Venezuela, Bolivia, México, etcétera) como en el provincial (Río Negro, Santa Cruz, Santiago del Estero, etcétera).

Cuadro 2.2. Sistemas de elección para los Legislativos provinciales

Provincia	Tipo	CB	Magnitud Cámara	Magnitud Senado	Duración y renovación de mandatos
Bs. Aires	B		92	46	4 años/ Renov. parcial/ Reelección
CABA	U	-	60		4 años/ Renov. parcial/ Reel. solo por un período sucesivo Reelecto, debe esperar 4 años para postularse nuevamente
Catamarca	B	3%	41 D'Hondt	16 Distritos Unin.	4 años/ Renov. parcial/ Reelección
Chaco	U	-	32		4 años/ Renov. parcial/ Reelección
Chubut	U	-	27: 16 - mayoría automática; 11 - minorías D'Hondt		4 años/ Renov. total/ Reelección
Córdoba	U	-	70: 26 - Distritos uninominales; 44 - Distrito Único D'Hondt		4 años/ Renov. total/ Reelección
Corrientes	B	3%	26	13	Dip.: 4 años/ Renov. parcial / Reelección Sen.: 6 años/ Renov. parcial/ Reelección
Entre Ríos	B		28: 15 - mayoría autom.; 13 Hare	18 Distritos Uninominales	4 años/ Renov. total/ Reelección
Formosa	U	3%	30		4 años/ Renov. parcial/ Reel. solo por un período sucesivo Reelecto, debe esperar 4 años para postularse nuevamente
Jujuy	U	5%	48		4 años/ Renov. parcial/ Reelección
La Pampa	U	3%	30		4 años/ Renov. total/ Reel. Indefinida
La Rioja	U	3%	36		4 años/ Renov. parcial/ Reelección
Mendoza	B	3%	48	38	4 años/ Renov. parcial/ Reelección
Misiones	U	-	40		4 años/ Renov. parcial/ Reelección
Neuquén	U	3%	35		4 años/ Renov. total/ Reel. solo por un período sucesivo Reelecto, debe esperar 4 años para postularse nuevamente
Río Negro	U	5%	46: 24 - Regiones; 22 - Distrito Único		4 años/ Renov. total/ Reelección
Salta	B	5%	60 D'Hondt	23 Distritos Uninominales	4 años/ Renov. parcial/ Reelección
San Juan	U	3%	34: 15 D'Hondt; 19 Distritos Uninominales		4 años/ Renov. total/ Reelección
San Luis	B	-	43 D'Hondt	9 Distritos Uninominales	4 años/ Renov. parcial/ Reelección
Santa Cruz	U	3%	24: 14 - Distritos Uninominales; 10 - Distrito Único		4 años/ Renov. parcial/ Reelección
Santa Fe	B	3%	50: 28 - mayoría autom.; 22 - D'Hondt	19 Distritos Uninominales	4 años/ Renov. total/ Reelección
S. del Estero	U	2%	40		4 años/ Renov. total/ Reelección
T. del Fuego	U	5%	15		4 años/ Renov. total/ Reelección
Tucumán	U		49		4 años/ Renov. parcial/ Reel. solo por un período sucesivo

Fuente: Elaboración propia con base en Silva y Barrientos (2011: 16).

También existen diferencias al analizar la forma en que se renuevan los Legislativos: en algunos casos, la renovación es por mitades cada dos años; en otros, esto se da de forma total junto a la elección a gobernador (Barrientos, 2009). La renovación cada dos años es parcial, al comienzo y a mitad de mandato del Ejecutivo, manteniendo parte de la anterior representación legislativa. La renovación total cada cuatro años, por su parte, sucede en el año de elección del Ejecutivo, dando lugar a una composición nueva, que lo acompañará hasta el final de su mandato. El “efecto arrastre” favorece una composición más benéfica para el ganador.¹⁵ Además de esto, existen distintas reglamentaciones sobre las cláusulas de barrera (desde su no aplicación hasta el caso de Río Negro, donde el piso necesario llega al 22%).

Es en función de estos incentivos diferentes que algunos autores asumen que los parlamentarios argentinos adquieren actitudes legislativas distintas. Con relación al comportamiento de los parlamentarios, Lodola (2009) analiza las carreras políticas de los legisladores estadales en Brasil y Argentina. Considera que los parlamentarios argentinos tienen ambiciones políticas diferentes a las de sus pares brasileños. Para él, existen dos tipos de ambición: la ambición estática, que es el deseo de permanecer en el mismo cargo; y la ambición progresiva, el deseo de saltar hacia cargos electivos considerados como políticamente superiores.

Tomando en cuenta factores de tipo institucional y organizacional, Lodola (2009) señala que, en Argentina, los diputados provinciales no construyen una carrera

¹⁵ “Efecto arrastre” se llama a la “alta incidencia de las preferencias para cargos ejecutivos sobre la conformación partidaria efectiva del parlamento” (Tula y De Luca, 1999: 106).

legislativa de largo plazo, sino que la abandonan e intentan buscar otros cargos electivos. Siendo pocos aquellos que intentan la reelección al mismo cargo (en torno del 20%), concluye que el principal impedimento es la competencia intrapartidaria para aparecer en las listas cerradas (Lodola, 2009: 266). En Brasil, existen incentivos mayores para permanecer en el cargo: pueden distribuir beneficios particulares entre sus votantes, y también discutir las políticas estatales con los gobernadores. De esta manera, siguiendo a Lodola (2009), se espera un bajo nivel de productividad en los parlamentarios estatales argentinos.

2.2.2 Sistemas electorales e incentivos al voto personal

Carey y Shugart (1995) estudian las fórmulas electorales para distribuir los asientos legislativos entre los candidatos que buscan alcanzar el objetivo, y cómo estas afectan el comportamiento individual de los políticos de cara a sus partidos. Ellos presentan un modelo para clasificar la tendencia de los parlamentarios con relación a las reputaciones personales y a la reputación de los partidos, y los mayores y menores incentivos al voto personal para avanzar en sus carreras políticas.

Los sistemas electorales varían en los incentivos que dan a los políticos para el desarrollo de su reputación personal (por ejemplo, votos personales). Esto tiene implicaciones en la disciplina partidaria, en la representación y en la rendición de cuentas. Así, por ejemplo, los sistemas de distritos uninominales y de representación proporcional en listas abiertas generan votos personales. Otro factor a destacar en los sistemas es el efecto de la magnitud de los distritos: con listas abiertas, las magnitudes elevadas incentivan más el

voto personal, mientras que grandes magnitudes con listas cerradas disminuyen los incentivos a la reputación individual de los candidatos en el éxito electoral.

De esta manera, el modelo propuesto por ellos se basa en cuatro elementos de los sistemas electorales: el control de la papeleta de votación (CP), el recuento de los votos en forma individual o agrupada (RV), los tipos de votos (TV) y la magnitud de los distritos (M). El control de la boleta electoral mide el grado en que los líderes partidarios dominan la nominación de las candidaturas; el recuento de los votos muestra si se computan en forma agrupada o separada entre los candidatos, y los tipos de votos analizan si estos son únicos, intrapartidarios, múltiples o partidarios.

Los primeros tres elementos (CP, RV y TV) son ubicados de modo tal que pueden tomar tres valores posibles (0, 1 y 2). La cuarta variable (magnitud del distrito) es diferente porque adopta el mismo valor que la cantidad de bancas en juego. Tiene la particularidad de que afecta el valor de la reputación personal de manera inversa, dependiendo del valor de la variable "control de la papeleta electoral": en los sistemas donde existe competencia intrapartidaria, en la medida en que crece la magnitud, también aumenta el valor de la reputación personal; y cuando no hay competencia intrapartidaria, en la medida en que crece M, el valor de la reputación personal disminuye. Carey y Shugart (1995: 425) construyen una tabla en que los sistemas se ordenan de acuerdo a los incentivos para el voto personal, yendo de los más centrados en los partidos a aquellos que generan mayores incentivos individuales a los candidatos políticos.

La categorización de Carey y Shugart (1995) se adapta claramente a los casos provinciales de Argentina, pero es necesario hacer una salvedad. La representación en la Cámara Baja de los Legislativos provinciales puede ser de distrito único, por secciones electorales o un sistema mixto –combinación de esta última con los anteriores–, como fue visto. Bajo sistemas de representación mixta, algunos de los legisladores son electos por el electorado distrital, mientras que los restantes lo hacen a través de secciones electorales. Las secciones electorales pueden abarcar un municipio o un conjunto de estos.

Además de sistemas mixtos, existen provincias en las cuales sus parlamentarios son electos en secciones de distinta magnitud. Mientras un municipio puede elegir 5, otro puede elegir solo 1, generando lo que aquí se conoce como “sistemas híbridos”, con $M \geq 1$. Se observan, a continuación, los distintos sistemas electorales aplicados en las provincias. Allí será posible observar que, dentro de los sistemas de lista cerrada y voto único, hay provincias con magnitudes iguales y mayores a 1 (híbrido en lista cerrada, HLC). Lo mismo sucede con los sistemas de lista abierta con voto único, entre los cuales Santa Cruz es el único caso de “híbrido en lista abierta” (HLA).

Cuadro 2.3. Sistema ordinal de acuerdo a los incentivos a la reputación personal en las Cámaras Bajas de las provincias argentinas					
Lista cerrada			Lista abierta		
voto único			votos múltiples	voto único	
$(M > 1)$		HLC ($M \geq 1$)	$(M > 1)$	HLA ($M \geq 1$)	$(M > 1)$
Bs. Aires	La Pampa	Córdoba	T. del Fuego	Santa Cruz	Formosa
CABA	Mendoza	La Rioja			Santa Fe
Catamarca	Misiones	Salta			
Chaco	Neuquén	San Juan			
Chubut	Río Negro	San Luis			
Corrientes	S. del Estero				
Entre Ríos	Tucumán				
Jujuy					
<<< nivel de reputación personal bajo nivel de reputación personal alto >>>					
Fuente: Elaboración propia, según Carey y Shugart (1995) y Tow (2014).					

De los 24 cuerpos legislativos investigados, la mayoría de estos (el 83,3%) se ubica dentro de la opción de listas cerradas y bloqueadas a la posibilidad de cambios por parte de los electores, los cuales solo tienen un voto. Casi todos los Legislativos utilizan los sistemas que más reprimen los incentivos a la reputación personal y están más centrados en los partidos. Algunos Legislativos utilizan sistemas con magnitudes entre 1 y más de 1, pero la mayoría de los casos es de cámaras con magnitudes de distrito superiores a 1.

Con niveles de reputación personal más altos, aparecen 4 provincias (opciones de listas abiertas): estas dan mayores incentivos al individualismo de sus parlamentarios, y son Santa Cruz, Formosa y Santa Fe y, en

menor medida, Tierra del Fuego. En este último caso, existe representación proporcional y la apertura de la lista se da por el hecho de que el elector puede borrar el nombre de los candidatos (Guzmán, 2013). Si la cantidad de supresiones de una lista supera el 50% más un voto, la lista se abre y se pueden bloquear candidatos: en la práctica, candidatos que fueron ubicados en los primeros lugares de las listas de los tres mayores partidos (Movimiento Popular Fueguino, Partido Justicialista y Unión Cívica Radical) quedaron afuera del Legislativo provincial en 1991 y 1995 por este mecanismo.¹⁶

Las provincias de Santa Cruz, Formosa y Santa Fe utilizan sistemas en los cuales sus electores pueden votar en un candidato o en una lista interna del partido para las elecciones de sus Cámaras Bajas. Esta categoría (lista abierta con voto único) queda en el medio de las posibilidades que ofrecen las categorías mostradas por Carey y Shugart (1995). Hay algún grado de reputación personal, pero para los partidos también existe reputación: estos ratifican las candidaturas y serán electos los candidatos (o listas) que más votos consigan de los partidos más votados. De esta manera, el voto a candidatos también incrementa la votación general de los partidos.

A los fines de la hipótesis de que los sistemas electorales más centrados en los candidatos incentivan a los legisladores a invertir en la actividad legislativa, redundando en mayores tasas de éxito legislativo, se decidió colocar el indicador de forma continua:

¹⁶ El art. 35 de la Ley 201 de 1995 estipulaba un piso del 10% de tachas para la redefinición de las listas partidarias, conforme la propuesta del Movimiento Popular Fueguino. En 1998, el artículo fue modificado por la Ley 406, llevando el piso al 50% más un voto del total de los votos válidos emitidos. Para más información sobre el proceso, ver Guzmán (2013).

aquellas provincias con sistemas electorales de mayor incentivo a la reputación partidaria (de listas cerradas) con $M > 1$ puntúan 5, mientras que los híbridos de lista cerrada (HLC) se llevan 4; Tierra del Fuego (con votos múltiples y $M > 1$) puntúa 3, y los distritos que centran más el voto en la reputación personal, con lista abierta y voto único, pueden llevarse 2 (cuando se trata de híbridos en lista abierta, como en Santa Cruz) o 1 (cuando $M > 1$, en este caso, en Formosa y Santa Fe).

2.2.3 Sistemas electorales para la elección de los gobernadores

A continuación, aparecen las reglas para la elección de los Ejecutivos. Como es posible observar en la tabla 2.2, hay diferencias entre la mayoría necesaria para llegar a los cargos mayoritarios al nivel de las provincias y lo que sucede en el plano federal. De los 24 distritos, veinte operan con sistemas de mayoría simple para estos pleitos.

En sistemas presidencialistas, de hecho, el *ballotage* puede producir gobiernos divididos, ya que es en la primera vuelta cuando se configuran las mayorías legislativas y, por lo general, existe la posibilidad de que el partido del futuro mandatario no obtenga mayoría absoluta en el Legislativo, debiendo crear alianzas de último recurso. Para la elección del Ejecutivo nacional, Argentina posee un sistema de “*ballotage* atenuado” (mayoría especial del 45% de los votos válidos o del 40% con diferencia de diez puntos con respecto a la segunda fórmula mejor ubicada), elemento que, a nivel provincial, solo es repetido por las provincias de Chaco y Corrientes. Solo dos unidades federativas utilizan sistemas de mayoría absoluta: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego.

Tabla 2.2. Forma de elección para los Ejecutivos provinciales		
<i>Provincia</i>	<i>Reelección</i>	<i>Mayoría necesaria</i>
Catamarca	INDEFINIDA	Simple
Formosa	INDEFINIDA	Simple
Santa Cruz	INDEFINIDA	Simple
Salta	DOS	Simple
San Juan	DOS	Simple
Buenos Aires	UNA VEZ y otra con un intervalo	Simple
Chubut	UNA VEZ y otra con un intervalo	Simple
Córdoba	UNA VEZ y otra con un intervalo	Simple
Jujuy	UNA VEZ y otra con un intervalo	Simple
La Pampa	UNA VEZ y otra con un intervalo	Simple
Neuquén	UNA VEZ y otra con un intervalo	Simple
Río Negro	UNA VEZ y otra con un intervalo	Simple
San Luis	UNA VEZ y otra con un intervalo	Simple
Tucumán	UNA VEZ y otra con un intervalo	Simple
Chaco	UNA VEZ y otra con un intervalo	Especial (40/45%)
Corrientes	UNA VEZ y otra con un intervalo	Especial (40/45%)
CABA	UNA VEZ y otra con un intervalo	Absoluta (50%)
Tierra del Fuego	UNA VEZ y otra con un intervalo	Absoluta (50%)

Entre Ríos	<i>Solamente una vez</i>	Simple
La Rioja	<i>Solamente una vez</i>	Simple
Misiones	<i>Solamente una vez</i>	Simple
Santiago del Estero	<i>Solamente una vez</i>	Simple
Mendoza	<i>Solamente una vez (alternada)</i>	Simple
Santa Fe	<i>Solamente una vez (alternada)</i>	Simple
Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones provinciales.		

Las limitaciones a la reelección del Ejecutivo consisten en restricciones constitucionales a la posibilidad de que el gobernador y el vicegobernador vuelvan a ser elegidos en sus cargos. También existen tipos variados de reelección para los Ejecutivos provinciales, desde su prohibición inmediata en Mendoza, pasando por la reelección posible por única vez en Santiago del Estero, dos veces alternadas en varias provincias, dos veces en Salta, hasta la reelección indefinida en Santa Cruz y Formosa.

Como una de las hipótesis, este libro supone que las tasas de éxito de los gobernadores serán mayores cuando existieren posibilidades constitucionales de ser candidatos inmediatos a la reelección en el último año de mandato, en comparación a los años anteriores. Analizando la ventaja de los gobernadores *incumbentes* en Argentina, Schiumerini y Page (2012) estudian la competencia electoral en las provincias entre 1983 y 2011 (un total de 187 elecciones para gobernador). La ventaja del *incumbente* se trata de beneficios electorales sistemáticos que tienen los gobernadores por el simple hecho de ocupar ese cargo (cuando pueden recandidatarse). Esto no tiene que ver con el voto retrospectivo (cuando el gobierno actual es evaluado para ser reelecto) ni con el desempeño de un político atribuible

a su calidad o carisma; se trata, antes que de eso, de un sesgo en las condiciones de la competencia política que genera mayores probabilidades de vencer elecciones al oficialismo, independientemente del partido.

Entre los resultados de la investigación, enfatizan que las elecciones a gobernador son cada vez menos competitivas, con el oficialismo obteniendo cada vez más votos y mayores probabilidades de ganar (en algunas provincias, el ejercicio del gobierno no produce desgaste, sino que mejora el desempeño de los *incumbentes* en la votación) y, cuando no se permite la reelección, esta tasa disminuye expresivamente (Schiumerini y Page, 2012). Así, siguiendo las reglas actuales, los gobernadores de Santa Cruz y Formosa están en las antípodas del Ejecutivo de Mendoza.

Otro ítem interesante es que cada uno de los gobernadores argentinos puede, también, fijar la fecha de las elecciones en el territorio de su provincia sin impedimentos constitucionales federales. Esto siempre fue algo normal en Argentina, pero lo que cambió en estos últimos tiempos es que, en algunos distritos, se establece un desdoblamiento constitucional de las elecciones: es decir, en las propias cartas magnas provinciales está pautado no solo que no sean simultáneas a las elecciones nacionales, sino una fecha para la elección de diputados y/o senadores provinciales y otra para la elección del gobernador.

Aquí, debemos hacer una adenda. Algunos análisis hacen foco en el control del gobernador sobre su partido a nivel provincial y sobre la nominación de las candidaturas (De Luca, Jones y Tula, 2002; Lodola, 2009). Con pocas excepciones, el gobernador es el jefe indiscutido de su partido a nivel provincial, con un amplio abanico de recursos políticos a su favor (Jones y Hwang, 2007: 226). Estos recursos se relacionan con las características del sistema electoral, el *policy-making* de cuestiones centrales, el control

de recursos fiscales y la posibilidad de designar cargos de confianza en el empleo público (Benton, 2003). Así como sucede en el juego federal, cuando se trata de las elecciones provinciales, los electores votan en una lista cerrada, y los dirigentes locales de los partidos son los encargados de determinar quién será candidato y en qué orden aparecerá en las listas (Bou i Novensà, 2005; Tommasi, 2008). Todavía más: por una ley no escrita, sino implícita, el gobernador es, antes o poco después de asumir el cargo, el presidente del partido en el distrito: principalmente de él depende la nominación de las candidaturas, y de él dependen las carreras políticas (Föhrig, 2001).

Del conjunto de datos expuestos anteriormente, observamos un elemento más relevante para nuestra hipótesis: los tipos de reelección posibles en cada provincia. Las posibilidades de reelección expresan únicamente si el *incumbente* tiene o no chances de ir a las urnas por un nuevo mandato, pero para saber esto se debe observar en qué mandato se encuentra en ese momento. La operacionalización de este indicador será realizada caso a caso, con las provincias ya seleccionadas.

2.3 Bicameralismos provinciales

Los Poderes Legislativos, como se sabe, pueden ser unicamerales o bicamerales.¹⁷ La existencia de una segunda cámara agrega un actor con poder de veto sobre la agenda legislativa. En este sentido, Tsebelis y Rasch (1995) dicen que el sistema bicameral crea un cuerpo de frenos y contrapesos, al conceder a cada cámara la posibilidad de

¹⁷ Existieron en el mundo, a lo largo de la historia, algunas experiencias de tricameralismo. El último caso fue el de Sudáfrica durante el *apartheid*, entre 1984 y 1994.

cancelar las decisiones de la otra. Retomando este postulado, Bertino (2010) considera que, en términos de producción legislativa, una segunda cámara puede alterar significativamente los resultados: se debe al hecho de que las cámaras altas poseen, en la mayoría de los casos y además de las atribuciones legislativas propias, el poder de revisar las decisiones de la otra cámara.

Malamud y Costanzo (2003) describen que los bicameralismos raramente son implantados a nivel subnacional: casi todos los estados norteamericanos y australianos, algunos estados de la India y ocho provincias argentinas son las excepciones. Cuanto más similar es la composición, más congruente es el sistema bicameral. La similitud se refiere tanto a la base de representación como al tipo de mandato, pero también a algunos atributos personales necesarios de los parlamentarios. Un fuerte bicameralismo es, entonces, aquel que se caracteriza por un valor bajo en esta dimensión. Según Llaños (2002), existen diversos mecanismos que sirven para fomentar la incongruencia bicameral, entre los que se puede citar el sistema electoral (magnitud y fórmula, representación, etcétera), el tamaño y el tipo de renovación de las cámaras, los requisitos para ser electo senador, el origen de los proyectos, la resolución de las divergencias, entre otros.

Debemos hacer una salvedad en lo que refiere al tipo de Legislativo. En Argentina las Cámaras Altas tienen como funciones específicas el proceso de juicio político y el de dar acuerdo en el nombramiento de jueces y funcionarios del Ejecutivo; las Cámaras Bajas poseen exclusividad en la acusación de los funcionarios y en el estudio de leyes tributarias y presupuestarias. En la práctica, las constituciones provinciales otorgan competencias semejantes a ambas

cámaras, por lo que las diferencias entre Legislativos unicamerales y bicamerales están dadas por la composición y por la estructura de renovación (Tula, 2001: 17).

El bicameralismo en las provincias argentinas es, por lo tanto, muy congruente y simétrico, siguiendo a Malamud y Costanzo (2003). Si ambas casas tienen la misma base de representación y poderes semejantes, la expectativa es que su desempeño sea redundante. Generalmente, estos Legislativos no muestran diferentes clivajes sociales, sino diferencias en las competencias institucionales o líneas partidarias conflictivas no territoriales. Sobre los poderes extraparlamentarios, se observa que los Ejecutivos provinciales están en la misma situación que los presidentes *vis-à-vis* los Congresos (Malamud y Costanzo, 2003: 14). Todas las provincias de Argentina se agrupan con gran simetría y congruencia para sus bicameralismos, sin diferencias significativas. Una homogeneidad similar encontramos cuando se mira hacia la dimensión de los recursos extraparlamentarios.

Una comparación con las Cámaras Altas de los Estados Unidos llama la atención. Los Senados de las provincias argentinas parecen más fuertes, debido a la capacidad de participar de algunos nombramientos de cargos en el Ejecutivo y de actuar como juez en el caso de *impeachment* a miembros de este poder. Si la congruencia es baja, y la simetría –aunque sea alta– se compensa con factores extraparlamentarios, entonces el bicameralismo pierde muchas de sus ventajas de funcionamiento. La explicación puede estar en la replicación institucional del sistema federal argentino en las provincias (Malamud y Costanzo, 2003: 17).

Como fue observado en el capítulo anterior, los efectos de los bicameralismos deben ser tenidos en cuenta en cualquier circunstancia, ya que se supone que cuando el

Legislativo está dividido en dos cámaras, las tasas de éxito serán menores tanto para los gobernadores como para los legisladores, si se comparan a sus pares de las provincias con unicameralismos. Así, para operacionalizar el indicador, se otorga 0 puntos a las provincias con Legislativos bicamerales y 1 a las que cuentan con sistemas legislativos de una sola cámara.

2.4 Organización interna de los Legislativos provinciales

A continuación, exploraremos los aspectos relacionados con el trabajo legislativo, como su estructura y organización, la elección de las autoridades internas, entre otras cosas. Los procedimientos a través los cuales las legislaturas modernas organizan el proceso legislativo han recibido cada vez mayor atención en las últimas décadas. Cox y McCubbins (2006) identificaron el diseño de la estructura y de la agenda legislativas como mecanismos que pueden explicar el bloqueo de los cambios políticos en los Legislativos modernos. El gran interés del área, últimamente, ha sido la forma en que son atribuidos los derechos legislativos para definir la agenda legislativa (Ferretti, 2010: 34).

Con este objetivo, recurrimos a la investigación efectuada por Pereira (2001). Analizando las estructuras legislativas estatales en Brasil, explica que, además de la delegación por parte de los parlamentarios al gobernador, también hay una delegación hacia los elementos internos del Legislativo. El autor explicita que los cargos que lidian con la formación y ejecución de la agenda son los de la Mesa Directiva, los de los líderes de bloque y las presidencias de las comisiones permanentes y temporarias (Pereira, 2001:

269). Así, se llega a la conclusión de que el diputado estadual brasileño decide delegar poder a los distintos líderes al interior del Legislativo.

2.4.1 Órganos centralizadores y líderes

Se hará aquí un estudio sobre los órganos centralizadores de las decisiones al interior de los Legislativos. Existen diferencias muy significativas con respecto al caso estadual brasileño. Independientemente de otros mecanismos, en la mayoría de los Legislativos se garantiza al partido o coalición mayoritaria el derecho exclusivo a bloquear proyectos de ley. La necesidad de que los problemas de coordinación y cooperación colectiva sean resueltos dentro de los bloques hace que los partidos ocupen puestos de autoridad con el objetivo de definir la agenda, y esto sucede en Legislativos tan diversos como los de Japón, Brasil, Alemania y los Estados Unidos (Ferretti, 2010).

En Brasil, la delegación de los parlamentarios individualmente es dada a los líderes internos. Estas últimas incluyen a los líderes de cada bloque e interbloque como así también al *Colégio de Líderes* (CL) y a la *Mesa Diretora* (MD). El CL es un órgano interno formado por los líderes de los bloques, que pueden incluir, además de los líderes de la mayoría, a los de la minoría. El líder del gobierno también puede formar parte de cada CL. En estos, las decisiones se toman por consenso o por votación ponderada según el tamaño del bloque que cada uno representa, y funcionan para dirimir las divergencias o establecer acuerdos en la ejecución de los asuntos (Pereira, 2001: 271).

La MD también sigue el formato de órgano colegiado, pero es la que administra el Legislativo y dirige gran parte de los trabajos internos. Su composición se da por elección (en 21 de los 27 Legislativos estaduais brasileños, por mayoría absoluta en primera vuelta y por mayoría simple

en una segunda vuelta), lo que deja a los mayores bloques en ventaja. En la más grande de las MD, hay nueve miembros (el presidente, cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios), pero, como –entre estos cargos– aquellos con funciones específicas tienden a escasear, el poder individual del presidente tiende a ser mayor. La participación en la MD impide el trabajo en las comisiones, haciendo que se vuelva un juego perverso para los bloques menores, que deben elegir estratégicamente si forman parte de la MD o se enfocan en el trabajo de comisiones.

En el caso argentino, el análisis de los 24 reglamentos internos de las Cámaras Bajas provinciales muestra algunas semejanzas y varias diferencias con relación a lo que sucede en Brasil. Como en el caso de Argentina no existen los instrumentos del CL en cuanto a funciones o composición, observamos que casi todas las Cámaras Bajas poseen Mesa Directiva, con prerrogativas parecidas a las de las *Mesas Diretoras* de los Legislativos brasileños, pero su composición puede variar levemente entre las distintas jurisdicciones.

Un aspecto muy diferente es que, en Brasil, el hecho de que alguien pertenezca a la MD le impide trabajar en las comisiones, mientras que en Argentina ambas tareas no son excluyentes. Es más, en los propios reglamentos queda explicitado que los miembros de la MD podrán participar de reuniones en todas las comisiones que deseen. Sin embargo, en las sesiones plenarias, el presidente participa de los debates, pero solo puede votar en caso de empate. Cabe aquí la aclaración de que la MD está conformada, asimismo, por un cuerpo de secretarios, pero en todos los reglamentos internos dice que estos deben provenir, necesariamente, de fuera del Legislativo.

Tabla 2.3. Datos sobre MD en las Cámaras Bajas provinciales		
<i>Provincia</i>	<i>Miembros</i>	<i>Duración</i>
Jujuy	P + 2 VP	VP (MC)
Formosa	P + 2 VP	VP 1 año
Chubut	P + 2 VP	VP 1 año
La Pampa	P + 2 VP	VP 1 año
La Rioja	P + 2 VP	VP 1 año
Neuquén	P + 2 VP	VP 1 año
Río Negro	P + 2 VP	VP 1 año
San Juan	P + 2 VP	VP 1 año
Santa Cruz	P + 2 VP	VP 1 año
Tierra del Fuego	P + 2 VP	VP 1 año
Tucumán	P + PS + 2 VP	PS e VP 1 año
CABA	P + 3 VP	VP 1 año
Córdoba	P + 3 VP	VP 1 año
Catamarca	P + 1 VP	MD 1 año
Chaco	P + 2 VP	MD 2 años
Corrientes	P + 2 VP	MD 1 año
Entre Ríos	P + 2 VP	MD 1 año
Misiones	P + 2 VP	MD 1 año
Salta	P + 2 VP	MD 1 año
San Luis	P + 2 VP	MD 1 año
Santa Fe	P + 2 VP	MD 1 año
Santiago del Estero	P + 2 VP	MD 1 año
Buenos Aires	P + 3 VP	MD 2 años
Mendoza	P + 3 VP	MD 1 año

Observaciones: P: Presidente; VP: Vicepresidente; PS: Presidente Sustituto. (MC) es el mandato completo.
--

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Reglamentos Internos de los Legislativos argentinos.
--

Aquí se percibe algo a ser remarcado: en varios casos, existe un miembro del Ejecutivo en la MD. Según doce reglamentos internos, el vicegobernador de la provincia participa en la MD como presidente de la respectiva Cámara Baja. Las propias constituciones provinciales establecen que el vicegobernador detenta la presidencia del Legislativo. Aunque solo tenga derecho a votar en casos de empate, este tiene otras atribuciones dignas de ser subrayadas: el poder de presidir la Comisión de Labor Parlamentaria (ver casos en la tabla 2.4), pudiendo determinar, con acuerdo de esta, los asuntos que conformarán el orden del día; además del poder de nombrar y remover a los funcionarios de la Cámara (Silva y Barrientos, 2011: 18). Este hecho –de que el vicegobernador sea presidente de la Cámara– no se da en todos los casos porque, extrapolando lo que sucede en la esfera federal, cuando se trata de sistemas bicamerales, él es el presidente del Senado provincial. Así, solo Chaco, Misiones y Santiago del Estero, siendo unicamerales, no otorgan la presidencia de la Cámara a su vicegobernador. Cuando esto sí sucede, los únicos cargos electivos de la MD son los de la vicepresidencia.

2.4.2 Las CLP y la determinación del orden del día en el Legislativo

Como ya fue observado, existe un tipo de comisión especial en muchas Cámaras Bajas provinciales, llamada generalmente como Comisión de Labor Parlamentaria (CLP). Su composición y tareas varían entre sí, y pueden ser comparadas al *Colégio de Líderes* brasileño. Diferencias evidentes aparecen en lo que respecta a

la capacidad decisoria del órgano. Para entender la CLP, se analiza resumidamente su historia y estructuración. Ferretti (2010, 2012) reflexiona sobre la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados argentina, órgano que se muestra central para entender la dinámica interna del Legislativo federal de este país, pero también de lo que sucede en los Legislativos provinciales, algunos de los cuales replicaron la estructura.

La mayoría de las CLP elaboran la agenda legislativa para la sesión plenaria, organizando el programa parlamentario y el orden del día, con los asuntos a ser tratados. A nivel federal, cada bloque legislativo, independientemente de su tamaño, tiene igual representación: específicamente, la CLP estaría integrada por el presidente y dos vicepresidentes de la Cámara, además de un representante por cada bloque de más de tres miembros. A nivel provincial, en su accionar interno, los representantes del oficialismo (sea el vicegobernador o el presidente del bloque oficialista) negocian con los jefes de los otros bloques parlamentarios la agenda del Ejecutivo (Mustapic, 2000).

Actualmente, existen 15 provincias con CLP.¹⁸ Por lo general, están formadas por alguna autoridad de la casa y los líderes de los bloques, y su función es la de coordinar los trabajos legislativos. El único caso en que la CLP difiere de esta regla es San Luis, donde está conformada solo por los presidentes de los bloques y los de las comisiones. En todos los otros casos,

¹⁸ Los reglamentos internos de las Cámaras bajas de Salta y de San Juan hacen referencia a la CLP y sus tareas, pero no dicen nada sobre su composición y, por informaciones extraídas de las páginas en Internet de los respectivos legislativos, se puede decir que estas aún no fueron constituidas.

la diferencia fundamental está dada por la presencia (o no) del vicegobernador en el ejercicio de la presidencia del órgano.

Tabla 2.4. Datos sobre CLP en las Cámaras Bajas provinciales		
Provincia	Miembros	Vicégob. en la presidencia
Santiago del Estero	P + 4 DMA + 2 Dmin	
CABA	P + 3 VP + PB	Sí
Córdoba	P + 3 VP + PB	Sí
Chubut	P + PB	Sí
Río Negro	P + PB	Sí
Buenos Aires	P + 3 VP + PB	
La Pampa	P + 2 VP + PB	Sí
La Rioja	P + 2 VP + PB	Sí
Neuquén	P + 2 VP + PB	Sí
Tierra del Fuego	P + 2 VP + PB	Sí
Jujuy	P + PB	Sí
Tucumán	P + PB	Sí
Mendoza	P + PB	
Misiones ¹⁹	P + PB	
Catamarca	P + PB + VPB	
San Luis	PB + PC	
Observaciones: P: Presidente; VP: Vicepresidente. PB significa Presidente de bloque; VPB: Vicepresidente de bloque; PC: Presidente de Comisión; DMA: Diputado de la Mayoría; y Dmin: Diputado de la Minoría.		
Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Reglamentos internos de los Legislativos argentinos.		

Con esta primera clasificación de las CLP, pasamos ahora al análisis de la agenda legislativa y su control. Döring (1995) retoma los postulados de Laver y Shepsle (1994) sobre la determinación del orden del día dentro del Legislativo. Según estos autores, el simple control del orden del día determinará lo que va a ser discutido y, finalmente, aprobado en las sesiones plenarias. Por lo tanto, la organización del orden del día es una característica importante del proceso de *agenda setting* (Laver y Shepsle, 1994: 295).

Tomando el trabajo de Döring (1995), observamos tres cuestiones que permiten diferenciar a los Legislativos según la centralización o descentralización del establecimiento del orden del día y de los actores involucrados, poniendo el foco en el papel que puede tener el Ejecutivo en el proceso: i) actor que decide la agenda; ii) las prerrogativas que tiene el gobierno en este procedimiento; y iii) las posibilidades o no de corrección del orden del día por parte de los actores. Así, Döring categoriza a los parlamentos europeos en un *continuum* entre mayor y menor control del Ejecutivo en el proceso de fijar prioridades en los asuntos a ser tratados en las sesiones plenarias.

Con el objetivo de analizar la construcción del orden del día en los parlamentos provinciales de Argentina, realizamos varios ajustes a las categorías originales de Döring (1995: 225). Aquí, agregamos una pregunta relacionada con la tabla anterior: ¿cómo está configurada la CLP y quién forma parte de la misma? Yendo desde un sistema que da más autoridad al Ejecutivo a otro que otorga más poderes al Legislativo, a continuación aparecen distintas

¹⁹ Misiones no tiene CLP, pero la determinación del orden del día y de la agenda de trabajos legislativos es decidida en reuniones entre el presidente del cuerpo y los líderes partidarios.

formas de construcción de la agenda legislativa y todas estas contemplan la posibilidad de modificación del orden del día por la mayoría en sesión plenaria.

En el ítem 7, el orden del día es decisión exclusiva del presidente del órgano, pero puede sufrir modificaciones por parte de la mayoría en sesión plenaria. En la categoría 6, dentro de la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP), el gobierno tiene una mayoría más amplia que su bloque. El cuerpo está formado por el presidente y representante de la mayoría y de la minoría. Las categorías 5 y 4 son similares, pero difieren en que la composición de la CLP da mayor centralización del proceso a los mayores partidos (5) o no (4). En estas categorías (5 y 4), hay búsqueda de consensos en la CLP, pero cuando esto no sucede, las decisiones son tomadas ponderando el voto proporcionalmente. La diferencia radica en que en la categoría 5 la CLP incluye al presidente del órgano, los vicepresidentes –que son miembros de los mayores partidos–, y todos los líderes partidarios; en el ítem 4 la CLP tiene una composición más difusa, con el presidente de la Cámara y todos los presidentes de los bloques.

Las categorías 3, 2 y 1 se asemejan por el hecho de que las decisiones que no son tomadas por consenso, salen por mayoría absoluta, dando un poco más de poder a los partidos menores. De todos modos, mientras la categoría 3 es más centralizadora en los bloques mayores, las categorías 2 y 1 dispersan más el poder en la CLP. El ítem 3 reúne a las Cámaras con búsqueda de consensos en la CLP, pero cuando es necesario, hay votaciones por mayoría absoluta. La CLP incluye al presidente del órgano, los vicepresidentes –que son miembros de los mayores partidos– y todos los líderes partidarios.

La categoría 2 considera a los casos en los que hay búsqueda de consensos en la CLP, pero cuando es necesario hay votación por mayoría absoluta. La CLP tiene composición más difusa, con el presidente de la Cámara y todos los presidentes de los bloques. Finalmente, el ítem 1 reúne a las Cámaras Bajas con búsqueda de consensos en la CLP, pero cuando es necesario existe votación por mayorías. En la CLP, no hay un presidente ni participa el jefe de la Cámara, sino los presidentes de los bloques y de las comisiones permanentes. El cuadro 2.4 muestra cómo las Cámaras Bajas provinciales se ubican en este *continuum* entre mayor y menor control de la agenda en el Legislativo por parte del Ejecutivo.

Cuadro 2.4. Control del orden del día en las CLP de las Cámaras Bajas provinciales						
<<< Mayor control gubernamental				Menor control gubernamental>>>		
7	6	5	4	3	2	1
Chaco	Santiago del Estero	CABA	Chubut	Buenos Aires	Catamarca	San Luis
Salta		Córdoba	Río Negro	La Pampa	Jujuy	
San Juan				La Rioja	Mendoza	
Santa Cruz				Neuquén	Misiones	
Santa Fe				Tierra del Fuego	Tucumán	
Corrientes						
Entre Ríos						
Formosa						

Fuente: Elaboración propia, siguiendo a Döring (1995) y Reglamentos internos de los Legislativos provinciales.

Como mayor control gubernamental, colocamos la determinación de la agenda únicamente por el presidente del cuerpo colegiado porque la presidencia de la Cámara queda en manos de alguien del partido del gobernador y, por lo tanto, será un aliado en la aprobación de la agenda del Ejecutivo. En este lugar, aparecen 8 provincias que no tienen o no utilizan en la práctica el sistema de las CLP, dejando la responsabilidad por la elaboración del plan legislativo en el presidente de la casa. Son los parlamentos que confieren al oficialismo una mayor centralidad del proceso legislativo.

Después aparece un caso interesante: Santiago del Estero, única provincia que otorga un peso relativo mayor al bloque mayoritario en la Comisión de Labor Parlamentaria, poniendo al Ejecutivo en una posición sumamente favorable para determinar la agenda. Las categorías 5 y 4 son aquellas en las que, cuando no hay consensos, se llevan las decisiones a votación interna en la CLP, ponderando el voto de cada líder partidario según la proporcionalidad de los asientos legislativos. Finalmente, como ejemplos de menor control por parte del gobierno, están los ítems 3, 2 y 1, en los cuales, en caso de votación en la CLP, se deja que las decisiones sean tomadas por los integrantes siguiendo el principio de “un miembro=un voto”, independientemente del tamaño de los bloques.

Para los fines de las hipótesis relacionadas a la organización interna de los cuerpos legislativos, decidimos utilizar este último indicador. Las hipótesis suponen que cuanto más centralizado es el poder de agenda en el Legislativo, mayores serán las tasas de éxito del gobernador y menores las tasas de éxito de los parlamentarios. Para la determinación del orden del día, se deja la variable de forma continua, otorgando entre 7

(a aquellas provincias donde hay un mayor control del gobierno en la CLP) y 1 punto (en el caso en que hay menor control gubernamental en la CLP).

2.5 Algunos argumentos conclusivos

El sistema argentino –típico ejemplo de “federalismo dual” en el que solo el gobierno federal y las provincias son entes federativos– deja importantes competencias en manos de los gobernadores. Tomando en cuenta la CN94, las áreas en las que las provincias pueden legislar incluyen la educación y la salud pública; la justicia provincial y el régimen municipal; la policía; los recursos naturales en el territorio; la infraestructura y el bienestar social, además de asuntos electorales y de partidos políticos. El federalismo en Argentina se caracteriza por mantener los poderes no delegados en manos de las provincias, lo que es común en varias federaciones.

De cualquier forma, la carta magna argentina detalla pocas atribuciones del gobierno federal, y constriñe poco a las provincias: la falta de detalles del papel de las entidades federadas estatales (Nación y provincias) les da a estas mayor libertad, con amplia autonomía en diversas áreas (Silva y Barrientos, 2011). En este contexto, todas las competencias de las provincias son concurrentes entre el Ejecutivo y el Legislativo; quien tenga mayores poderes en el control de las riendas del proceso de toma de decisiones, lo hará a través de legislación para un abanico bastante abarcativo de políticas.

Sobre las herramientas en manos de los Ejecutivos, Mainwaring y Shugart (1997) consideran que hay tres tipos de poderes legislativos: i) los poderes proactivos

(permitiendo que legisle), como el decreto de necesidad y urgencia; ii) los poderes reactivos (por medio de los que puede bloquear legislación), como los vetos; y iii) la capacidad de definir la agenda (con el pedido de urgencia, y con la capacidad de iniciativa exclusiva de legislación en determinados asuntos, como temas presupuestarios y de la administración pública). Figueiredo y Limongi (1999) señalan que los poderes legislativos de los presidentes les permiten definir la agenda legislativa, colocándolos en una posición estratégica. Así, aunque los Ejecutivos no puedan gobernar contra la voluntad de la mayoría, sus poderes legislativos pueden inducir la formación y el mantenimiento de las mayorías (Figueiredo y Limongi, 1999: 11).

El caso argentino presenta un grado interesante de variaciones y muchas herramientas legislativas en manos de los Ejecutivos, que lo ponen en una posición destacada en los sistemas provinciales. Está claro que hay diferencias entre los gobernadores: algunos pueden, por ejemplo, legislar por decreto, llamar a referéndum y tener fuertes poderes presupuestarios, mientras que otros tienen restricciones en el uso de estas herramientas.

Sobre los sistemas electorales a nivel provincial, observamos un abanico de reglas que operan en cada jurisdicción. La autonomía de las provincias en materia electoral puede ser apreciada a través de los 50 sistemas diferentes (ya que hay provincias que dan autonomía electoral a sus municipios). Del análisis en profundidad, fueron vistas diversas formas de elección para los cargos ejecutivos, con mayorías y posibilidades de reelección distintas. Lo mismo se puede decir de los sistemas electorales para los cargos legislativos: fórmulas para la transformación de votos en bancas, cláusulas

de barrera, magnitudes y formas de renovación son diferentes en cada provincia. También se refleja en los incentivos de las reglas de las candidaturas, las que dan a los postulantes la posibilidad de desarrollar el voto personal o una votación más centrada en los partidos: la mayoría de las provincias constriñe el comportamiento individual de los legisladores provinciales; sin embargo, hay casos donde el nivel de reputación personal de los candidatos es más alto.

La centralización del proceso decisorio modifica los incentivos para la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, generando dinámicas que pueden beneficiar al gobernador. Del abanico completo de informaciones sobre la estructuración de los trabajos internos de las Cámaras Bajas provinciales, es posible observar que el poder de los líderes y de las mayorías se refleja a cada paso. Por un lado, los órganos internos procesan las demandas de los parlamentarios y de los bloques, que delegan poderes a los líderes partidarios y a las autoridades. Son estas instituciones las que centralizan el proceso decisorio: las comisiones internas, las Mesas Directivas y las Comisiones de Labor Parlamentaria.

Por otro lado, la configuración interna de los órganos colegiados se refleja en la determinación del orden del día en el Legislativo. El control del orden que tendrán los asuntos legislativos determinará qué se discutirá y, finalmente, qué podrá ser aprobado en las sesiones plenarias, siendo esta una de las principales herramientas en el proceso de agenda *setting* (Laver y Shepsle, 1994: 295). En los casos de las provincias argentinas, en un *continuum* entre un mayor y un menor control del Ejecutivo en el proceso de fijar las prioridades en los asuntos en sesión plenaria, se

observan también muchas diferencias, con Legislativos en los que el Ejecutivo tiene poco poder y otros en los que el gobierno tiene gran injerencia.

En este capítulo se dejó afuera la operacionalización relativa de las hipótesis del apoyo al gobernador en el Legislativo y de la reelección de los Ejecutivos. La necesidad de que el Ejecutivo arme bases de coalición amplias puede permitirle la aprobación de su agenda. Así, conocer el tamaño de apoyo de la base del gobierno es fundamental para que el gobernador entienda los efectos sobre la producción legislativa y, en última instancia, la dinámica que vaya tomando la política en determinado período de gobierno.

La posibilidad de reelección depende de las reglas propias de cada sistema, pero si un *incumbente* podrá o no competir nuevamente en elecciones para el Ejecutivo provincial dependerá del mandato en el que se encuentra. Por lo tanto, estas hipótesis serán discutidas más adelante, a partir de los casos seleccionados entre las provincias argentinas. A continuación, aparece un listado con cada variable y la operacionalización para cada una de ellas.

Cuadro 2.5. Variables e indicadores para la operacionalización de las hipótesis				
<i>Variable</i>	<i>Tipo</i>	<i>Cód.</i>	<i>Descripción</i>	<i>Operacionalización</i>
Poderes constitucionales del Ejecutivo	Independiente	pce	Mide los poderes legislativos del Ejecutivo	Entre 8 y 17 puntos
Sistema electoral para el Legislativo	Independiente	sel	Mide el nivel de voto partidario o personal	Entre 1 y 5 puntos
Sistema electoral para el Ejecutivo	Independiente	reel	Mide si el gobernador puede ser reelecto inmediatamente	Operacionalización con los casos seleccionados
Bicameralismo	Independiente	bic	Mide si el cuerpo colegiado es dividido o no en dos cámaras	Unicameralismos = 1
				Bicameralismos = 0
Apoyo del legislativo a la coalición de gobierno	Independiente	ale	Mide el tamaño del bloque oficialista	Operacionalización con los casos seleccionados
Organización interna de la Cámara baja	Independiente	oil	Mide mayor o menor control del gobierno en el orden del día	Entre 1 y 7 puntos
Tasa de éxito del Ejecutivo	Dependiente	tex	Mide el éxito legislativo del gobernador	No corresponde
Tasa de éxito del Legislativo	Dependiente	tlg	Mide el éxito de los proyectos de ley del Legislativo	No corresponde

3

Selección y test de los casos

Argentina cuenta con 23 provincias y una ciudad autónoma que, en la práctica, funciona con las mismas prerrogativas que una provincia. Siendo así, 24 jurisdicciones componen un número grande de casos para ser analizados. De esta forma, fueron seleccionados diez casos, que serán incluidos en este capítulo. Se trata de un estudio comparado entre las provincias seleccionadas, teniendo como referencia el promedio de aprobación de los proyectos de ley presentados en sus Cámaras Bajas. Al mismo tiempo, el capítulo proveerá un análisis de la historia reciente de cada provincia y, después, realizaremos diversos tests para las hipótesis presentadas en el primer capítulo, y operacionizadas en el segundo. Finalmente, se proponen modelos explicativos –y sus análisis– para las tasas de éxito de los gobernadores y los legisladores provinciales.

3.1 Elección y presentación de los casos

Los casos analizados en la presente investigación serán diez, como ya se ha dicho, que cubren un tercio de las unidades federativas de Argentina. Jujuy, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, Río Negro y Tierra del Fuego muestran un gran abanico de variaciones en términos de los elementos vinculados

con las hipótesis que direccionan esta investigación, representando muy bien el conjunto de las provincias argentinas.

3.1.1 Córdoba

Córdoba posee un Ejecutivo provincial con poderes medianos en lo que se refiere a los poderes legislativos del gobernador. Accediendo al cargo por mayoría simple, el Ejecutivo es considerado fuerte, ya que el hecho de que no existe una segunda vuelta electoral condiciona las negociaciones, buscando acuerdos entre los partidos en una única instancia (Lijhart, 2003). Actualmente, aunque no posea poder de legislar por medio de decretos ni sume puntos en los poderes presupuestarios, el gobernador cuenta con la posibilidad de vetar proyectos promulgados por el Legislativo, que necesita mayorías extraordinarias (66%) para derrumbarlos en la Cámara.

Asimismo, el Ejecutivo tiene iniciativa exclusiva en ciertas materias y la posibilidad irrestricta de llamar a la ciudadanía a referéndum. Por su parte, el Legislativo cordobés merece ser destacado porque es el que sufrió el cambio más radical entre las provincias argentinas en estudio: pasó de contar con un sistema bicameral a tener una única Cámara. A continuación, la tabla muestra el porcentual de votos recibidos por el gobernador y el tamaño de las coaliciones oficialistas en el Legislativo.

Tabla 3.1. Porcentaje de votos a gobernador y composición de la Cámara Baja (Córdoba 1983-2011)

Período	Gobierno	% de votos a gobernador	% de la Cámara Baja
1983-1987	Angeloz I (UCR)	55,8	66,7
1987-1991	Angeloz II (UCR)	49,1	54,5
1991-1995	Angeloz III (UCR)	52,0	54,5
1995-1999	Mestre (UCR)	47,2	54,5
1999-2001	De la Sota I (PJ)	49,6	54,5
2001-2003			58,6
2003-2007	De la Sota II (PJ)	51,8	57,1
2007-2011	Schiaretti (PJ)	37,2	52,9
2011-2015	De la Sota III (PJ)	42,6	62,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Córdoba (2013).

Un punto a ser considerado aquí es que en la provincia de Córdoba, el Ejecutivo fue ocupado por la UCR desde la vuelta a la democracia hasta 1999, con 4 mandatos consecutivos. Esto cambió debido a la mala aplicación de uno de los poderes conferidos al gobernador: el Ejecutivo tiene la prerrogativa de informar al Legislativo las fechas propuestas para la realización de las elecciones (con algunas restricciones). De todos modos, las elecciones para el Ejecutivo y el Legislativo siempre habían sido simultáneas hasta que, en 1998, esto cambió. El mandato de Mestre duraba hasta diciembre del año siguiente, pero él prefirió adelantar la votación buscando alcanzar un nuevo período.

Así, las elecciones a gobernador fueron en diciembre de 1998, mientras que las elecciones al parlamento provincial fueron en octubre de 1999. Los ciudadanos reacciona-

ron votando en la fórmula opositora (PJ), y Mestre tuvo que terminar el mandato completamente deslegitimado frente a la sociedad local. La llegada de De la Sota estuvo marcada por grandes reformas (incluyendo la ya comentada estructuración del Legislativo en una sola Cámara). Desde entonces, los cambios parecen haber sido muy ventajosos para los peronistas, que –habiendo accedido al Ejecutivo cordobés en 1999– continúan siendo los que gobiernan.

3.1.2 Mendoza

Junto con Santa Fe, Mendoza es una de las dos provincias argentinas que no permiten la reelección inmediata de sus gobernadores y vicegobernadores, y estos asumen habiendo ganado las elecciones con sistema de simple pluralidad de votos. El Ejecutivo de Mendoza es bastante débil, si se toma en consideración la totalidad de los gobernadores argentinos: cuenta con la posibilidad de aplicar vetos totales y parciales a los proyectos provenientes del Legislativo, y los legisladores deben insistir con mayoría especial (2/3) para derrumbarlos; tiene prerrogativa exclusiva sobre ciertos asuntos y puede llamar a referéndum con algunas restricciones; pero no posee poderes de decreto ni grandes poderes presupuestarios. Como ya fue comentado, aquí no es necesario alcanzar la mayoría absoluta de los votos para acceder al Ejecutivo, hecho solo logrado en la práctica por Gabrielli (1991-1995), quien obtuvo más del 50% de los votos válidos.

Tabla 3.2. Gobernadores electos de Mendoza (1983-2011)

Elec- ciones	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Gober- nador	Llaver (UCR)	Bor- dón (PJ)	Gabrie- lli (PJ)	Lafalla (PJ)	Iglesias (UCR)	Cobos (UCR)	Jaque (PJ)	Pérez (PJ)
(% de votos)	47,1	46,7	54,1	43,0	37,9	42,9	37,9	42,9
Fuente: Elaboración propia, con base en datos de Tow (2014).								

El Legislativo mendocino es bicameral y cuenta con 86 miembros (48 diputados y 38 senadores). El distrito se divide en 4 secciones electorales para la composición de las Cámaras, y ambas son renovadas por mitades cada dos años.

3.1.3 Entre Ríos

El gobernador de Entre Ríos se ubica bajo el promedio de los Ejecutivos provinciales del país, en lo que se refiere a los poderes legislativos a él conferidos. El Ejecutivo provincial no tiene poder de decreto, pero tiene poderes de veto total y parcial que solo pueden ser derrumbados a través de mayorías especiales en el Legislativo; asimismo, puede convocar a los ciudadanos a referéndum, tiene introducción exclusiva de ciertas materias en la legislación, y fija los límites presupuestarios, aunque los parlamentarios puedan proponer alteraciones. La elección a gobernador y vicegobernador se da por medio del sistema de mayoría simple de los votos, y estos pueden ser reelectos una única vez.

El Legislativo de Entre Ríos está compuesto por dos cámaras. La Cámara Baja cuenta con 28 miembros, que se renuevan completamente cada 4 años, mediante elecciones directas en distrito único garantizando la mitad (14

bancas) al partido que más votos obtiene. Las restantes 14 bancas se reparten utilizando la fórmula de cociente electoral para la transformación de votos en asientos. El Senado provincial está compuesto por tantos miembros como municipios existan, a razón de uno por cada distrito municipal. Actualmente, la Cámara Alta tiene 17 senadores, y se renueva completamente cada 4 años. Se observa así que, gracias a las reglas electorales, el gobernador detenta siempre mayoría en la Cámara Baja, independientemente del color político de la coalición de gobierno.

Tabla 3.3. Porcentaje de votos a gobernador y composición de la Cámara Baja (Entre Ríos 1983-2011)

Período	Gobierno	% de votos a gobernador	% de la Cámara Baja
1983-1987	Montiel (UCR)	49,4	53,6
1987-1991	Busti I (PJ)	49,0	53,6
1991-1995	Moine (PJ)	50,0	53,6
1995-1999	Busti II (PJ)	47,5	53,6
1999-2003	Montiel (UCR)	49,1	53,6
2003-2007	Busti III (PJ)	44,6	53,6
2007-2011	Urribarri I (FPV)	47,0	71,4
2011-2015	Urribarri II (FPV)	56,0	55,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Tow (2014).

3.1.4 Río Negro

Esta provincia fue gobernada desde el período de la redemocratización hasta 2011 por la Unión Cívica Radical, y solo en 2011 una coalición entre el Partido Justicialista y el Frente Grande logró acceder al Ejecutivo rionegrino. El

distrito patagónico se caracterizó en el período, también, por tener un sólido bipartidismo, con grandes *performances* electorales de radicales y peronistas.

De todos modos, no bien se volvió al sistema democrático, un grupo de vecinos creó el Partido Provincial Rio-negrino (PPR), enfocado en cuestiones meramente locales, que tuvo su bautismo en las elecciones de 1983 con un modesto desempeño: 2,33% de los votos para diputados provinciales. Pero, en menos de 4 años, el PPR creció en estructura y en las elecciones siguientes logró un 20,96% de las preferencias, obteniendo 7 diputados y 7 constituyentes designados para trabajar en la redacción de una nueva Constitución provincial.

Tabla 3.4. Porcentaje de votos a gobernador y composición de la Cámara Baja (Río Negro 1983-2011)			
Período	Gobierno	% de votos a gobernador	% de la Cámara Baja
1983-1987	Guerrero (UCR)	52,7	58.3
1987-1991	Massaccesi I (UCR)	38,0	47.2
1991-1995	Massaccesi II (UCR)	46,4	60.5
1995-1999	Verani I (UCR)	44,9	51.2
1999-2003	Verani II (UCR)	48,6	58.1
2003-2007	Saiz I (UCR)	32,6	55.8
2007-2011	Saiz II (UCR)	47,3	48.8
2011-2015	Soria-Weretilneck (PJ-FG)	51,1	69.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Tow (2014).

El avance de esta nueva agrupación no fue bien recibido por la UCR ni por el PJ locales, por lo que estos decidieron hacer modificaciones en las reglas electorales.

El Legislativo unicameral pasó de 36 a 43 miembros, y el sistema pasaría a ser mixto: 24 diputados escogidos en 8 regiones del territorio, a razón de 3 cada uno, y los otros 19 legisladores electos tomando a la provincia como distrito único²⁰ (Barrientos, 2009: 111).

Con arbitrariedad orquestada desde el Ejecutivo provincial en connivencia con el principal partido de oposición, la solución encontrada para restablecer el bipartidismo –y alejar al PPR de cualquier intento político serio– fue la aplicación de una cláusula de barrera legal del 22% de los votos totales emitidos, vigente hasta hace pocos años. Como consecuencia de esto, el pequeño partido provincial volvió a encogerse, y aparecieron algunas organizaciones más con poco espacio, en un cuerpo en que radicales y peronistas (ahora, nuevamente enfrentados) controlan más del 90% de las bancas.

3.1.5 Tierra del Fuego

Esta es la provincia más nueva de Argentina, el último territorio nacional en pasar por el proceso de provincialización en los primordios de la década de 1990. Tierra del Fuego es la menor provincia en población y la más austral del país. El Legislativo de la provincia es unicameral y cuenta con 15 miembros, electos para mandatos de 4 años con posibilidad de ser reelectos. Desde 1992 hasta hoy, el Ejecutivo fue ocupado por distintos partidos, en el sistema tradicional de dos vueltas (50%+1 de los votos válidos) para mandatos de 4 años.

Siguiendo los postulados de Metcalf (2000) con respecto a los poderes de los Ejecutivos, el gobernador de Tierra del Fuego es el menos poderoso entre los casos

²⁰ En 2011, pasan a ser 46 los diputados provinciales, 22 de los cuales son electos tomando a la provincia como único distrito.

analizados: tiene poder de veto parcial y total; no tiene exclusividad en la introducción de asuntos ni de proyectos presupuestarios, y el Legislativo puede alterar estos sin restricciones; puede aplicar urgencia para sus proyectos, pero no cuenta con posibilidades de emitir decretos ni con la chance de convocar a la población a referéndum.

Como corolario, el singular complejo constitucional y electoral en la provincia ha generado “un Poder Ejecutivo atemperado, con grandes facultades de la Legislatura; y establece para que un partido, sea o no el gobernante, no cuente con una mayoría absoluta de miembros en ella” (Guzmán, 2013: 69). A continuación, podemos observar la composición del Legislativo a lo largo del período 1992-2015, donde se ve la necesidad que tiene el gobernador de construir acuerdos puntuales para lograr aprobar su agenda.

Período	Gobierno	% de votos a gobernador	% del partido del gob. en la legislatura
1992-1996	Estabillo I (MOPOF)	45,41	46,66
1996-2000	Estabillo II (MOPOF)	57,99	46,66
2000-2003	Manfredotti (PJ)	36,78	40,00
2003-2007	Colazo (FUP)	28,25	20,00
2007-2011	Ríos I (CC-ARI)	32,71	40,00
2011-2015	Ríos II (PSP)	36,82	13,33

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Tow (2014).

Un intento de acuerdo entre partidos de peso sucedió en 2003. Para las elecciones generales de ese año, se creó el Frente de Unidad Provincial (FUP) y llevó una fórmula que combinaba un candidato radical como gobernador (Mario Jorge Colazo) y un peronista como su vice (Hugo Cóccaro). Obtuvieron la gobernación, pero rápidamente empezaron los enfrentamientos entre ambos. Por sus vínculos con el Gobierno Nacional, el gobernador fue aislado de su partido y, a raíz de denuncias de corrupción, fue apartado de su cargo poco antes de cumplir dos años de mandato. Por la ley de acefalía, Cóccaro asumió como gobernador y completó el período al frente del Ejecutivo provincial.

3.1.6 Buenos Aires

Buenos Aires es la provincia más importante del país, en población y electorado, en producto bruto y territorio. Es también uno de los distritos más complejos de Argentina. “Su desarrollo histórico, jurídico y político ha transcurrido paralelamente al de la misma República, ya identificándose con ella, ya motorizándola o representándola” (Malamud, 1999: 3). Por todo eso, es el distrito político más significativo del país.

El gobernador de Buenos Aires no cuenta con poder de emitir decretos, pero posee poderes presupuestarios y de convocatoria a referéndum, tiene iniciativa exclusiva de materias y posibilidad de utilizar vetos totales y parciales para los proyectos aprobados en el Congreso provincial –esto lo posiciona arriba del promedio, en la lista de poderes legislativos de los Ejecutivos provinciales del país–.

Tabla 3.6. Porcentaje de votos a gobernador y composición de la Cámara Baja (Buenos Aires 1983-2011)

Período	Gobierno	Partido	% de votos al gobernador
1983-1987	Armendáriz (UCR)	UCR	52,0
1987-1991	Cañero (PJ)	PJ	46,5
1991-1995	Duhalde I (PJ)	PJ	46,3
1995-1999	Duhalde II (PJ)	PJ	56,7
1999-2003	Ruckauf-Solá (PJ)	PJ	48,3
2003-2007	Solá (PJ)	PJ	43,3
2007-2011	Scioli I (PJ)	PJ	48,2
2011-2015	Scioli II (PJ)	PJ	55,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Tow (2014).

Por el tamaño del distrito, se esperaría la exigencia de mayorías absolutas para la elección del gobernador y vicegobernador; sin embargo, esta provincia utiliza el sistema de mayoría simple, con posibilidad de reelección. El Poder Legislativo cuenta con dos cámaras: la Cámara Baja tiene 92 miembros, mientras que el Senado provincial posee 46 miembros. Ambos cuerpos tienen renovación de sus miembros cada dos años, cuando la mitad de cada cuerpo debe someterse a elecciones.

Si bien de estructura compleja, su Legislativo ha seguido la lógica que imperó a nivel nacional: dos grandes bloques mayores y otras bancadas pequeñas desde la redemocratización en 1983 hasta la explosión partidaria de fines de la década de 1990 y la aparición de partidos menores con más peso, lo que conllevó a la necesidad de alianzas electorales o acuerdos puntuales posteriores entre el gobernador de turno y los legisladores.

3.1.7 La Pampa

La Pampa es una provincia de escasa población en el centro del país, con una historia institucional estable desde su nombramiento como distrito autónomo en 1952.²¹ Desde 1983 hasta hoy, el Ejecutivo fue ocupado por un único partido, el Justicialista (PJ). Siguiendo los postulados de Metcalf (2000) sobre los poderes de los Ejecutivos, el análisis de la Constitución y de los reglamentos internos del Legislativo de la provincia, el gobernador de La Pampa es uno de los menos poderosos: tiene poder de veto parcial y total, posee exclusividad en la introducción de propuestas de legislación en determinadas áreas y grandes poderes presupuestarios, pero no cuenta con posibilidades de emitir decretos, ni con la chance de convocar a la población a referéndum.

²¹ Esta afirmación no tiene en cuenta aquellos quiebres al orden institucional que sucedieron a nivel federal (golpes cívico-militares) y afectaron a las provincias.

Tabla 3.7. Porcentaje de votos a gobernador y composición de la legislatura (La Pampa 1983-2011)

Período	Gobierno	% de votos a gobernador	% del partido del gob. en la legislatura
1983-1987	Rubén Marín I (PJ)	40,8	42,9
1987-1991	Néstor Ahuad (PJ)	53,3	57,1
1991-1995	Rubén Marín II (PJ)	48,5	52,4
1995-1999	Rubén Marín III (PJ)	54,3	57,7
1999-2003	Rubén Marín IV (PJ)	56,7	53,8
2003-2007	Carlos Alberto Ver- na (PJ)	49,1	53,8
2007-2011	Oscar Mario Jorge I (PJ)	53,5	57,7
2011-2015	Oscar Mario Jorge II (PJ)	46,0	53,3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Tow (2014).

La Constitución prevé que el gobernador accede al cargo después de elecciones en las que necesita solo de mayoría simple, pudiendo ser reelecto como máximo dos veces (una después del primer mandato, y otra tras un intervalo de 4 años). Por otro lado, el Legislativo de La Pampa es unicameral y cambia su tamaño de acuerdo a la población.²² Actualmente cuenta con 30 miembros tomando a la provincia como distrito único. Los mandatos duran 4 años y los diputados pueden ser reelectos indefinidamente.

²² El tamaño del Legislativo se corrige siguiendo los censos de población, con un diputado cada 10 mil habitantes. Desde el 10/12/1983 hasta antes del 9/12/1995, hubo 21 diputados provinciales; desde 10/12/1995 hasta el 9/12/2015, hubo 26, y a partir del 10/12/2015, se pasó a los 30 diputados actuales.

3.1.8 Santa Fe

Santa Fe es una provincia con un Ejecutivo de poderes medianos, siguiendo la selección efectuada para analizar sus poderes constitucionales. Si bien puede vetar total y parcialmente los proyectos promulgados por el Legislativo, y prepara el presupuesto, aunque el Legislativo puede reducir los recursos, el Ejecutivo santafesino no cuenta con poder de decreto, no tiene autoridad para llamar a la población a referéndum ni cuenta con instrumentos especiales de urgencia para sus proyectos. En cuanto a la forma de elección del gobernador y vice, en este caso se necesita mayoría simple de los votos y está permitida su reelección al cargo, siempre que se espere al menos un mandato de alternancia.

En este sentido, en Santa Fe, parece darse en la práctica el llamado “Teorema de Vernet”. Aun teniendo mayoría propia en la legislatura, el gobernador debe enfrentarse al hecho de que no hay reelección consecutiva. Así, durante los primeros dos años de mandato, el Ejecutivo inicia su gestión y la refrenda con las elecciones legislativas; pero para la segunda mitad, se inician las tratativas con el candidato a futuro gobernador de la provincia, pasando el actual a un plano no tan protagónico. Frente a esto, el entonces gobernador Vernet dijo en 1985: “Es tan torpe estar contra el gobernador los primeros dos años, como estar junto a él en los últimos dos” (Feldman, 2008). Vemos a continuación que nuestra hipótesis 3, que relaciona el fenómeno de la reelección con el efecto que puede tener sobre las tasas de éxito legislativo del Ejecutivo, se cumple inexorablemente para los mandatos santafesinos del período 2003-2015.

Tabla 3.8. Provincia de Santa Fe (2003-2015). Tasas de éxito según momento de mandato

Gobernador	Mandato	Partido	Primeros 3 años de mandato	Último año de mandato
Jorge Obeid II	2003-2007	PJ	91,75	87,76
Hermes Binner	2007-2011	PS	86,42	73,44
Antonio Bonfatti	2011-2015	PS	79,49	25,00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Tow (2015).

Por su parte, el Poder Legislativo es bicameral y sus miembros son electos mediante 19 distritos uninominales (en el caso del Senado) y en sistemas de lista abierta con voto único en magnitudes mayores a 1 (en el caso de sus 50 diputados, el caso con el mayor nivel de incentivo a la reputación personal de los candidatos entre las provincias seleccionadas). Existe una cláusula que otorga automáticamente una mayoría de las bancas (28 de 50) en la Cámara Baja al partido que obtuvo la mayoría simple de los votos. Relacionado con el control del orden del día en la Cámara Baja, Santa Fe se ubica en el extremo de injerencia del Ejecutivo en el Legislativo: esta es decisión exclusiva del presidente del órgano, y solo puede ser modificado por mayoría de votos en el pleno.

En 1983 y en 1987, Vernet y Reviglio, respectivamente, fueron candidatos por el Partido Justicialista y resultaron electos para gobernar la provincia, con porcentajes muy similares (41,1% y 44,1%). Cuatro años más tarde, un ejemplo de arbitrariedad en los sistemas electorales lo constituyó la estructuración electoral en la provincia de Santa Fe: empezaría a aplicarse el Doble Voto Simultáneo y Acumulativo (DVSA).

Un nuevo diseño del sistema electoral provincial tuvo lugar durante la década de 1990, recayendo las decisiones en la llamada “Ley de Lemas”. El llamado DVSA “consiste en que el elector vota en una sola vez –a un lema– y a una lista de candidatos propuestas por una corriente interna de ese lema –sub-lema–, acumulándose este segundo voto al del sub-lema más votado” (Petraça y Molteni, 2003: 29). En este sentido, “por efecto de la acumulación de sublemas, se dispersa la decisión del electorado provocándose una brecha entre los representantes y los representados” (Cicerchia y Molteni, 2003: 3).

Durante varias elecciones se utilizó aquí el DVSA, lo que otorgó sistemáticamente beneficios a un único partido político en el territorio.²³ Este sistema permitió que el gobernador accediera al cargo sin haber sido el candidato más votado, favoreciendo sistemáticamente al Partido Justicialista y perjudicando al Partido Socialista y a la Unión Cívica Radical, fortaleciendo un sistema de partido predominante (Tula, 1997: 12).

²³ Los defensores del modelo alegan, entre otros puntos positivos, que da al elector la posibilidad de dirimir internas, votando al candidato que más le gusta.

Tabla 3.9. Elecciones a gobernador de la provincia de Santa Fe (1983-2011)

Elecciones	CMVP (%)	CMVE (%)	Gobernador electo
1983	41,41		Vernet (PJ)
1987	44,11		Rebiglio (PJ)
1991*	32,9	35,4	Reutemann (PJ)
1995*	21,6	30,5	Obeid (PJ)
1999*	55,4		Reutemann (PJ)
2003*	24,4	42,4	Obeid (PJ)
2007	52,7		Binner (PS)
2011	39,7		Bonfatti (PS)
Observaciones: Las elecciones señaladas con asterisco son aquellas con sistema de DVSA.			
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Tow (2015).			

Como se observa en la tabla anterior, el sistema distorsionó completamente los resultados, otorgándole la gobernación no al candidato más votado de la elección (CMVE), sino al candidato más votado del partido que, en conjunto, obtuvo la mayor cantidad de votos (CMVP). Así, durante la vigencia del sistema en el caso de las elecciones a gobernador en Santa Fe, los candidatos individualmente más votados (el radical Usandizaga en 1991 y 1995; y el socialista Binner en 2003) no accedieron al cargo porque sus partidos no fueron los más votados (Cicerchia y Molteni, 2003: 11). Únicamente la elección de 1999 colocó como gobernador a quien había sido individual y partidariamente el candidato más votado: Carlos Reutemann (PJ).

Durante el segundo mandato de Jorge Obeid (2003-2007), tras prometer en campaña que aboliría el sistema, el gobernador decidió la modificación de la ley electoral, quitando la posibilidad de lemas en las elecciones.

3.1.9 Jujuy

Con poderes constitucionales que se encuentran en la mitad entre los gobernadores argentinos, el Ejecutivo jujeño no cuenta con poder de decreto ni puede introducir asuntos en forma exclusiva; en cambio, puede vetar total y parcialmente los proyectos aprobados por el Legislativo. En cuanto a los poderes en la elaboración del presupuesto provincial, el gobernador es uno de los más débiles, puesto que, indicando las fuentes de los recursos, el Legislativo puede hacer modificaciones al proyecto elaborado por el Ejecutivo. Sobresale Jujuy en la capacidad que tiene su gobernador para convocar, sin restricciones, a referéndum, poder que solo comparte con Córdoba y La Rioja entre las provincias argentinas. La Constitución jujeña permite a sus gobernadores reelegirse una vez consecutiva, y luego debe esperar un mandato para volver a candidatearse al cargo.

Tabla 3.10. Gobernadores electos de Jujuy (1983-2011)

Elec- ciones	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Gobernador	C. Snoppek	De Aparici	Dominiguez	G. Snoppek	Fellner	Fellner	Barriornuevo	Fellner
(%)	44,6	43,0	46,0	51,8	46,9	49,0	30,8	47,4
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Tow (2014).								

Referido a su órgano legislativo, esta provincia cuenta con una única Cámara, compuesta de 48 miembros, electos en forma directa en listas cerradas de voto único, otorgando un control partidario muy fuerte a la nominación de las candidaturas. En relación al control de la agenda del Legislativo por parte del Ejecutivo, se observa que la Cámara jujeña cuenta con una menor injerencia de un poder en el otro, ya que hay búsquedas de consensos en la

elaboración del orden del día, y solo cuando es necesario, hay votación con necesidad de mayoría absoluta de los miembros de la Comisión de Labor Parlamentaria.

Entre las informaciones a destacar, no se debe olvidar la relevancia que cobró en la historia electoral jujeña un tercer partido político: el Movimiento Popular Jujeño, fundado en la década de 1960. Gobernó la provincia en períodos de facto, y destaca Carrera que “es importante tomarlo como un actor más en el sistema de partidos provincial” (Carrera, 2001: 12), a pesar de aliarse muchas veces a la UCR y de ir disminuyendo su caudal de votos elección tras elección.

3.1.10 Corrientes

Sin dudas, la provincia políticamente más inestable de Argentina es Corrientes. Siendo una de las jurisdicciones fundadoras del país, firmante tanto de la Constitución nacional de 1853 como de las tentativas previas de unión nacional, siempre estuvo atravesada por problemas institucionales que derivaron en diversas intervenciones federales a lo largo del siglo XX. Fuertemente dependiente de transferencias federales, Corrientes fue gobernada por partidos provinciales. Herederos de las facciones conservadoras del siglo XIX, durante la mayor parte del siglo XX, autonomistas y liberales (ambos, conservadores, a pesar de sus nombres) gobernaron Corrientes, alternándose en el poder.

Después de 1961, ambos partidos crearon el Pacto Autonomista-Liberal, una alianza política para compartir el poder que venció todas las elecciones hasta mediados de los años 90 (Behrend, 2011: 158). Mediante acuerdos, los dos partidos se alternaron en el poder durante décadas. A pesar de parecer un sistema con alternancia partidaria, la política estuvo dominada por un pequeño grupo de familias políticas. Como la elección del gobernador era a través del sistema de

“colegio electoral”, que era controlado por representantes del PAL, el Ejecutivo de la provincia terminaba siempre en manos de una fórmula conjunta entre liberales y autonomistas, que se sucedía en la siguiente elección (Villarino y Stenberg, 2005).

Una vez de vuelta a la democracia, desde 1983 y hasta 2001, Corrientes fue una de las pocas provincias argentinas en las que el sistema político fue dominado por partidos locales en vez de partidos nacionales, como sucedió en otros distritos. Así, José Antonio “Pocho” Romero Feris (JARF) resultó electo gobernador en 1983. Diez años después, su hermano Raúl (“Tato”) lo sucedió. Los hermanos Romero Feris, del PAL, pertenecen a una familia políticamente activa en Corrientes desde mediados del siglo pasado. Para los demás partidos, especialmente para la UCR y el PJ, solo quedaba dilucidar la virtual disputa por el segundo lugar en las elecciones.

Particularmente, en la década de 1990, Corrientes entró en un período de inestabilidad político-institucional, fruto de una cada vez mayor violencia política, inestabilidad social y creciente corrupción. Cuando, en las elecciones de 1991, los ciudadanos dieron un 43,8% de los votos a Raúl Romero Feris (RRF), la situación se tornó más compleja: con 13 de los 26 electores para la coalición PA-PL-PDP (autonomistas, liberales y demócrata-progresistas) y 13 para una obstinada oposición, el Legislativo correntino no lograría elegir un gobernador y el *impasse* generó graves infortunios institucionales. Frente a la situación, el gobierno federal intervino la provincia, acusando a la Suprema Corte de la Provincia de responder a los intereses políticos de las familias dominantes, poniendo a diferentes funcionarios nacionales para calmar las aguas. De todos modos, el juego se mostró resistentemente cerrado²⁴ (Behrend, 2011: 159).

²⁴ En resumen, se entiende por “juego cerrado” a aquel régimen político en el que una familia –o pequeño grupo de familias– domina la política en una provincia, con el control del acceso a cargos públicos, el control de los medios y de las oportunidades de nego-

Los parlamentarios provinciales convocaron a una reforma constitucional, promulgada finalmente en febrero de 1993. Se estableció la elección directa del gobernador, eliminando el sistema de “colegio electoral” –gran responsable de la crisis política (Palumbo, 2001)–. Pasaba a entrar en vigencia el sistema de “*ballotage* atenuado”: a partir de ese momento, la fórmula vencedora en el pleito para el Ejecutivo provincial debía lograr el 45% de los votos válidos, o 40% con 10 puntos porcentuales con respecto al segundo colocado. Asimismo, se eliminó el sistema de circunscripciones para elegir a los senadores provinciales, dejando un distrito único para todo el territorio de la provincia, tanto para senadores como para diputados.

En 1993, las elecciones otorgaban el poder a la alianza entre el PL, el PA y el PDP, que puso a Raúl Romero Feris nuevamente en el Ejecutivo. El vicegobernador era Lázaro Chiappe. Durante el gobierno de R. Romero Feris, el vice renunció. Después de férreas disputas entre las facciones internas y diferencias con su hermano, el gobernador rompió con el PL y creó una nueva fuerza política: el Partido Nuevo (PANU). Con esta agrupación, en coalición con el Partido Federal (PF), RRF lograría que su candidato (Brailard Pocard) lo sucediera en 1997, al obtener un 70,3% de los votos, marcando de esta manera el fin de la hegemonía del Pacto Autonomista Liberal en Corrientes. A partir de ese momento, sería el PANU quien comenzaría a vencer las elecciones en la provincia.

Dos años más tarde, la realidad triunfadora del PANU se desarticulaba. En 1999, el gobierno de la provincia se quedó sin recursos para pagar los sueldos de sus empleados, generando innumerables protestas en la capital. Denuncias graves de corrupción salpicaron al gobernador Brailard Pocard y al entonces intendente de la capital Raúl Romero Feris (RRF).

cios. En este sistema, no hay espacio para la participación activa de todos los que lo desean, y existe escasa alternancia en el gobierno. Para profundizar en el concepto, ver Behrend (2005, 2011) y Ortíz de Rozas (2011).

Esto terminaría con el *impeachment* para el gobernador y su vice, lo que descabezó al Ejecutivo provincial colocando al frente de la provincia al presidente del Senado, el justicialista Hugo Perié, quien creó un gobierno de transición entre el PJ, la UCR, el PA y el PL. El problema era que sus aliados no eran mayoría en el Legislativo: con 11 sobre 26 bancas en la Cámara, y 6 de 13 asientos en el Senado, la inestabilidad no terminaría allí.

Frente a un clima social y político extremadamente tenso, con protestas con muertos y heridos, y una situación de debilidad institucional, el gobierno federal decidió intervenir durante dos años una provincia devastada financieramente y con sueldos atrasados para sus empleados públicos. En las siguientes elecciones, organizadas por el gobierno federal, aparecía una nueva forma en la política local: las grandes coaliciones “desideologizadas” de partidos, de las que se hablará adelante. En la segunda vuelta de 2001, el candidato del FTODOS, Ricardo Colombi, se consagraba gobernador y la provincia comenzaría a recorrer un camino políticamente más estable.

Una nueva familia, los Colombi, perteneciente a la UCR, obtuvo el poder. Una vez más, la dinámica política familiar, los acuerdos y desacuerdos en la élite y el faccionalismo continuaron tras la elección de Ricardo Colombi a gobernador (Behrend, 2011: 164). Su primo Arturo lo sucedió cuatro años después, utilizando el mismo sello político (FTODOS), aunque con otra configuración de partidos. En 2009, los dos primos compitieron al cargo de gobernador, en elecciones en las que cada uno de los hermanos Romero Feris apoyaba a un miembro de la familia Colombi diferente, mostrando el peso político que aún tenía esta familia. Ricardo Colombi (ahora, candidato por la coalición EPC) fue reelecto como gobernador de la provincia. El partido en el poder cambió, pero otra familia había llegado al poder provincial, renovando las disputas entre las facciones.

Cuadro 3.1. Gobernadores electos de la provincia de Corrientes (1983-2009)		
Año	Gobernadores	% de votos
1983	J. A. Romero Feris (P. Autonomista - Partido Liberal)	46,6
1987	Leconte (P. Autonomista - P. Liberal - P. Demócrata Progresista)	44,3
1991	R. Romero Feris (P. Autonomista - P. Liberal - P. Demócrata Progresista)	43,9
1991 - INTERVENCIÓN FEDERAL		
1993	R. Romero Feris (P. Autonomista - P. Liberal - P. Demócrata Progresista - P. Demócrata Cristiano)	47,7
1997	Braillard Poccard (P. Nuevo - P. Federal)	70,3~
1999 - INTERVENCIÓN FEDERAL		
2001	R. Colombi I (Frente de Todos - Unión Cívica Radical - P. Liberal)	51,2~
2005	A. Colombi (Fte. de Todos - Unión Cívica Radical - P. Justicia- lista - P. Popular - Acción por la República - P. de la Victoria - Frente Grande - Corriente Patria Libre)	60,6~

2009	<p style="text-align: center;">R. Colombi II (Unión Cívica Radical – Encuentro por Corrientes – Proyecto Corrientes – P. Autonomista – P. Popular – P. Federal – Afirmación para una República Igualitaria – Nueva Dirección (ND) – P. Democrata Progresista – P. Socialista – Nande Gente)</p>	62,4~
Observación: Cuando aparece ~, el resultado refiere a los votos obtenidos en la segunda vuelta.		
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Tow (2014).		

Actualmente, el Ejecutivo se elige cada 4 años (con el sistema de reelección consecutiva y la posibilidad de un tercer mandato después de 4 años),²⁵ siguiendo un calendario propio: debido a las intervenciones federales sufridas en las últimas décadas, junto a Santiago del Estero, son las únicas provincias que eligen sus gobernadores y vicegobernadores dos años después que las demás. Como ejemplo, el gobernador Ricardo Colombi, en su tercer mandato, fue reelecto en 2013, y no en 2011.

Los poderes legislativos de su gobernador desentonan con lo encontrado en el promedio de las provincias argentinas, y se encuentran diferencias interesantes si se compara con lo que sucede en el Ejecutivo federal: tiene poder de veto total y parcial; tiene exclusividad para legislar sobre ciertos asuntos; puede convocar a referéndum a la población (con restricciones); pero no puede firmar decretos y, en referencia a los poderes presupuestarios, el sistema

²⁵ Estas reglas están vigentes desde 2007, cuando fue reformada la Constitución de Corrientes.

permite una gran intervención del Legislativo en el proceso, que puede modificar tanto el nivel de gastos como el déficit.

Por su parte, el Poder Legislativo de Corrientes es bicameral, compuesto por la Cámara y el Senado. Los diputados son 26, duran 4 años en sus mandatos y pueden reelegirse. El cuerpo se renueva cada dos años, y la provincia opera como distrito único. La Cámara Alta está conformada por 13 miembros para mandatos de 6 años, y el cuerpo se renueva cada dos años, por tercios. Por causa de las elecciones de medio término, se debe considerar que, aunque se utilice la fórmula proporcional D'Hondt con cláusula de barrera del 3% de los votos, las elecciones se dan con magnitudes muy bajas: de 13 bancas para diputados, y de 4 o 5 para senadores (dependiendo de elección a elección).

En este contexto, en Corrientes, el gobernador llega al poder con la mitad de la Cámara trabajando hace dos años. Por lo tanto, aunque su lista legislativa haya podido obtener una *performance* mayoritaria, no está garantizado que posea una coalición mayoritaria. Las coaliciones en las listas legislativas no siempre se corresponden a aquellas que se forman para el pleito ejecutivo. En la elección mayoritaria, muchos partidos que compiten individualmente en la Cámara deciden apoyar diferentes fórmulas para el Ejecutivo (Barrientos, 2012). A esta situación, se debe sumar la problemática de las elecciones legislativas de medio término: conflictos entre el Ejecutivo y la coalición de gobierno pueden llevar a que los partidos salgan o entren al oficialismo.

En el caso de esta provincia, la dinámica es interesante, ya que, aunque se mantengan los sellos partidarios y de las coaliciones, sus elementos cambian de elección a elección. Villarino y Stenberg (2005) consideran que

la formación de alianzas electorales coyunturales –como también la composición extremadamente ecléctica y heterogénea desde el punto de vista ideológico de estas alianzas– marca una situación de inestabilidad y vulnerabilidad político-institucional que continúa latente en la provincia.

Así, en 2005, la fórmula “Alianza Frente de Todos” era constituida por UCR, PJ, FT, PP y ApR. Pero, en 2007, el Frente pasó a estar formado por el PJ, el FT y el ApR, además del Partido de Todos (PT), el Partido Liberal (PL), el Partido Autonomista (PA), estos últimos tres otrora de la oposición. Este mismo frente modificó su estructura dos años más tarde: en 2009, el Frente continuaba reuniendo al FT, el PL, el ApR y el PT, pero a estos se sumaron el Partido Nuevo (PANU), el Movimiento de las Provincias Unidas (MPU), el Partido por el Compromiso Correntino (PCC) y Recrear para el Crecimiento (RECREAR), que fueron opositores al gobernador Arturo Colombi (UCR y aliados).

En resumen, el Frente de Todos, que lo había ayudado a llegar al Ejecutivo, ya no contaba con la UCR en sus filas y era parte del polo opositor al gobernador. Por su parte, los autonomistas (PA) se habían unido nuevamente a la UCR en la “Alianza Encuentro por Corrientes”. El movimiento de idas y vueltas también puede ser observado en otras coaliciones.

3.1.9 Análisis de los casos seleccionados

A través de las variables e hipótesis de la investigación, a continuación se analizan los diez casos seleccionados. En primer lugar, aparecen las variables independientes relacionadas con la tasa de éxito del Ejecutivo (*tex*), y después se hace lo mismo con la tasa de éxito del Legislativo (*tlg*). Se utilizan aquí los promedios de cada mandato como *tex* y *tlg*.

Para realizar los testeos de las hipótesis, se enfocan los casos seleccionados, utilizando el coeficiente de correlación de Spearman. La correlación de Spearman (o *rho de Spearman*) es escogida aquí por ser un test no paramétrico, por lo que no se exigen presupuestos de distribución normal. La elección de esta correlación también se explica porque, en el caso de que exista un desvío importante de la normalidad, este coeficiente es menos sensible a los casos distantes de la curva (“*outliers*”). A efectos de la exposición, se exponen aquí gráficos de dispersión.

Debido a cuestiones de disponibilidad de datos en formato digital, las provincias contemplan un distinto número de mandatos. Así, con relación a los proyectos de ley, para Córdoba, Mendoza y Entre Ríos, la serie histórica abarca desde 1983 hasta 2015; de Río Negro, se analiza el período 1987-2015; del caso fueguino, se analizan 6 mandatos, entre 1992²⁶ y 2015; hay 4 mandatos para la provincia de Buenos Aires (1999-2015); en los casos de La Pampa y Santa Fe, se estudian los 3 mandatos comprendidos entre 2003 y 2015; de Jujuy se estudia sólo el período 2011-2015; finalmente, de Corrientes, también se analizan dos mandatos completos (2005-2013), pero su calendario electoral es distinto al del resto del país.²⁷ El siguiente cuadro expone estos datos.

²⁶ Entre 1991 y 1992, fueron creadas las instituciones para la provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego. El día 10 de enero de 1992 –un mes después de la asunción de nuevos gobernadores en la mayoría de las provincias argentinas–, José Arturo Estabillo comenzó su mandato como el primer gobernador de la nueva provincia.

²⁷ La otra provincia que tiene su calendario electoral como el de Corrientes es Santiago del Estero. En las restantes 22 jurisdicciones, las autoridades son electas el mismo año en que los ciudadanos eligen al presidente de la República.

Cuadro 3.2. Períodos y proyectos de ley analizados en las Provincias seleccionadas (1983-2015)								
Provincia	Mandatos							
	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015
Córdoba								
Mendoza								
Entre Ríos								
Río Negro								
Tierra del Fuego								
Buenos Aires								
La Pampa								
Santa Fe								
Jujuy								
Corrientes								
							2005-2009	2009-2013

La cantidad total de mandatos es de 50, pero con provincias que tienen los 8 mandatos completos desde la vuelta a la democracia, otras donde solo fueron analizados los últimos tres períodos, y Jujuy, del que se estudió solo el período 2011-2015. En total, los proyectos de ley considerados superan los 50000.

Conforme la siguiente tabla, se observa que los Legislativos dominan la producción de proyectos de ley, con 4 de cada 5 propuestas presentadas durante el período analizado. Queda claro así que los Ejecutivos presentan menos propuestas cuando se comparan con los parlamentarios en conjunto. En este contexto, La Pampa, Entre Ríos y Santa Fe son aquellas provincias donde los Ejecutivos son responsables por más de un tercio de los proyectos de ley.

Tabla 3.11. Cantidad de proyectos de ley analizados, por provincia y origen

Provincia / Origen	Ejecutivo	Legislativo	Total	Miembros en Cámara Baja
Buenos Aires	539 (4,4)	11.583 (95,6)	12.122	92
Córdoba	2.294 (21,0)	8.641 (79,0)	10.935	70
Mendoza	1.977 (21,7)	7.146 (78,3)	9.123	48
Río Negro	1.143 (17,9)	5.257 (82,1)	6.400	46
Entre Ríos	1.372 (34,8)	2.570 (65,2)	3.942	28
Tierra del Fuego	404 (12,4)	2.851 (87,6)	3.255	15
Corrientes	86 (5,2)	1.582 (94,8)	1.668	26
La Pampa	517 (33,1)	1.045 (66,9)	1.562	30
Jujuy	98 (6,5)	1.401 (93,5)	1.499	48
Santa Fe	415 (35,9)	740 (64,1)	1.155	50
Total	8.845	42.816	51.661	-

Por otro lado, con cuatro mandatos incluidos –pero con el mayor contingente legislativo entre los casos seleccionados–, la provincia de Buenos Aires aparece como responsable de casi un cuarto de los proyectos a analizar. En el caso de esta provincia, sobresale el gran volumen de proyectos de ley de origen parlamentario (95,6%), cifra que solo es comparable a lo que sucede en Corrientes y Jujuy, donde un 94,8% y un 93,5% de los proyectos –respectivamente– es presentado por los legisladores.

3.2 Relaciones con la tasa de éxito del gobernador

3.2.1 Relación entre los poderes del gobernador y sus tasas de éxito

La primera de las hipótesis hace referencia a los poderes legislativos del gobernador conferidos constitucionalmente (variable *pce*). Cuanto mayores son estos poderes, tanto mayores son las tasas de éxito del gobernador (*tex*), y cuanto menores son los poderes del gobernador, tanto menores las tasas promedio de estos en la aprobación de sus proyectos.

A pesar de no haber seleccionado los casos extremos entre las provincias, hay una variación bastante significativa entre estas. Los gobernadores más poderosos (como, por ejemplo, los de la Ciudad de Buenos Aires y Santiago del Estero) y aquellos más débiles en relación a los poderes legislativos (Misiones y Formosa) no fueron seleccionados en la investigación, dando paso a los casos ordinarios (los “de mitad de tabla”). El caso de la provincia de Río Negro es interesante de analizar porque, entre las provincias seleccionadas, su Ejecutivo es aquel con el abanico más amplio de poderes legislativos (14 puntos): tiene la posibilidad de legislar mediante decretos y utilizar vetos parciales y totales difíciles de ser insistidos; además de eso, cuenta con iniciativa exclusiva de ciertos asuntos y, con excepciones, puede consultar a la ciudadanía a través de referéndum.

Por su parte, Córdoba y Buenos Aires poseen Ejecutivos provinciales con poderes legislativos promedio (13 puntos). Actualmente, aunque no pueden legislar por decreto, cuentan con la posibilidad de vetar proyectos promulgados por el Legislativo que necesita mayorías extraordinarias (2/3) para insistir. También, estos gobernadores tienen iniciativa exclusiva de ciertos asuntos. Las diferencias entre ellos tienen que ver con que, mientras que el Ejecutivo cordobés puede convocar a referéndum sin

restricciones, el de Buenos Aires tiene limitaciones. Existen también diferencias en los poderes presupuestarios: en Córdoba, el Legislativo puede preparar o alterar el presupuesto, pero en Buenos Aires solo puede reducir, pero no aumentar, los montos. Finalmente, el gobernador de Buenos Aires no cuenta con el poder de emitir decretos, mientras que el de Córdoba puede tramitar proyectos en carácter de urgencia.

Los gobernadores de Entre Ríos y La Pampa (11 puntos en *pce*) se encuentran debajo del promedio entre los Ejecutivos provinciales del país, en lo que se refiere a los poderes legislativos conferidos. Estos Ejecutivos provinciales no tienen poder de decreto, pero tienen poderes de veto total y parcial que solo pueden ser insistidos a través de mayorías especiales en el Legislativo. Aunque ambos también pueden introducir legislación en ciertos asuntos, no poseen instrumentos especiales que permitan acelerar el proceso legislativo (tales como emitir decretos de necesidad y urgencia, o aplicar urgencia para sus proyectos).

Existen diferencias en el poder de propuesta de referéndum, ya que el gobernador de La Pampa no posee este instrumento, pero el de Entre Ríos sí, pudiendo usarlo con restricciones. También hay diferencias cuando se trata de poderes presupuestarios: el Legislativo pampeano puede reducir los montos, mientras que el Congreso entrerriano puede aumentar los gastos, siempre que indique nuevas fuentes de recursos.

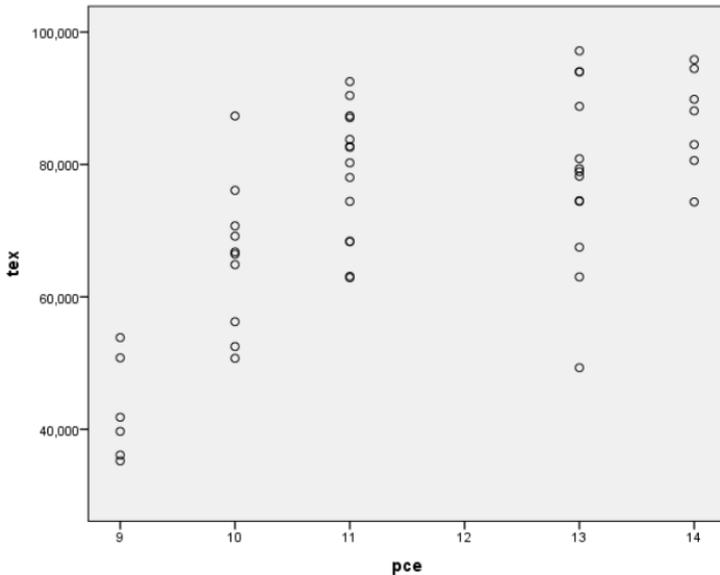
Mendoza y Corrientes se ubican juntos en esta variable (10 puntos sobre 17) y no hay diferencias en ningún ítem. Sus gobernadores cuentan con la posibilidad de aplicar vetos totales y parciales a proyectos provenientes del Legislativo, y los legisladores deben insistir con mayoría especial (2/3). Ambos tienen prerrogativa exclusiva sobre

ciertos asuntos y pueden convocar a referéndum con restricciones, pero no poseen poderes de decreto ni grandes poderes presupuestarios.

Tierra del Fuego es la provincia más joven del país y cuenta con el gobernador más débil entre las provincias seleccionadas (9 puntos con relación a los poderes legislativos). Es poderoso en sus poderes de veto, pudiendo bloquear proyectos parcial y totalmente, y el Legislativo puede derribar los vetos únicamente a través de mayorías extraordinarias. También puede tramitar proyectos en régimen de urgencia e introducir exclusivamente ciertos asuntos, pero el Legislativo puede alterar estos proyectos. Asimismo, no cuenta con poder de decreto y, en cuanto al poder de referéndum, las disposiciones de la ley prevista en la Constitución provincial no fueron reglamentadas, razón por la que el Ejecutivo aún no cuenta con este instrumento.

Para la hipótesis 1, se observa el gráfico 3.1 que muestra la relación entre los poderes constitucionales del Ejecutivo (*pce*) y la tasa de éxito del Ejecutivo (*tex*). Se muestra una tendencia clara semejante a lo esperado. En los extremos, Río Negro y Tierra del Fuego parecen contraponerse en relación a las tasas de éxito de sus gobernadores. Si los Ejecutivos fueguinos consiguen tasas que no superan el 50% y casi todos quedan debajo de la recta, los de Río Negro se posicionan como altamente exitosos.

Gráfico 3.1. Tasas de éxito de los gobernadores, siguiendo pce



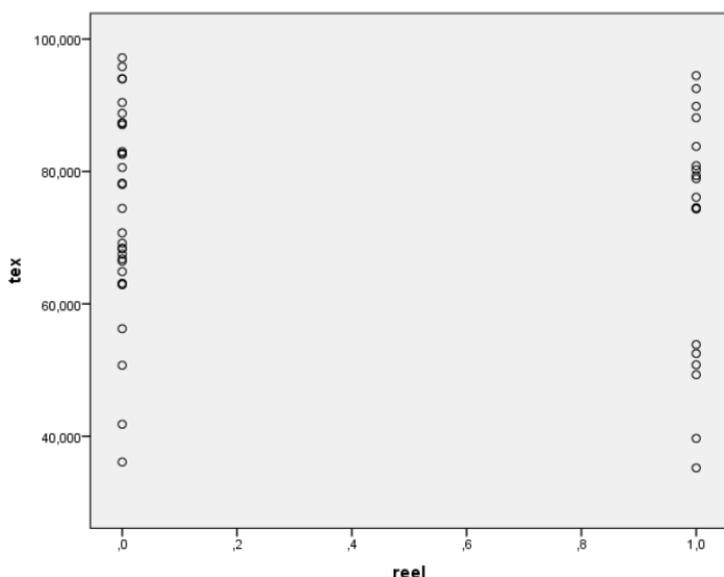
Adicionalmente, en otro análisis, se observa que el coeficiente de correlación entre *pce* y *tex* es de 0,634, significativo al nivel de 0,01, lo que sustenta lo ya comentado. La correlación es positiva y significativa, indicando que ambas variables aumentan sus valores de manera conjunta. Por lo tanto, es confirmada la expectativa inicial para esta hipótesis: a partir de los datos, se puede afirmar que hay una clara relación entre los poderes constitucionales de los Ejecutivos y las tasas de aprobación de los proyectos de ley presentados por ellos.

3.2.2 La influencia del sistema electoral

La hipótesis 4 se refiere a la reelección de los Ejecutivos (variable *reel*): cuando el *incumbente* es candidato inmediato a la reelección, las tasas de éxito en el último año de mandato serán mayores si las comparamos con los años anteriores de mandato. La operacionalización de esta variable retoma lo efectuado en el capítulo 1. Allí, se toman en cuenta a los presidentes de Argentina para observar sus tasas de éxito: los pocos casos disponibles muestran que, cuando el presidente no intenta la reelección, se registran tasas de éxito menores en el último año de mandato. Lo opuesto es válido: con intento de reelección, el *incumbente* obtiene tasas mayores en el último año de mandato –comparadas con los años anteriores–. De esta manera, la hipótesis 4 busca hacer lo mismo con los mandatos disponibles en las diez provincias seleccionadas: verificar si el *incumbente* era candidato a la reelección o no, y comparar la tasa de éxito en el último año de mandato con lo que sucedió en los tres años anteriores.

Con este objetivo, la medición de la variable sigue una forma particular: fue dicotomizada la variable *reel*, y si el gobernador *incumbente* era candidato a la reelección inmediata llevaba 1 punto, y se daba 0 cuando no era candidato. Interesa observar en el gráfico 3.2 la dispersión de los datos para las variables independiente y la dependiente.

Gráfico 3.2. Tasas de éxito de los gobernadores, siguiendo reel



Después, se hizo el análisis de correlación. El coeficiente obtenido alcanzó el valor $-0,051$, prácticamente igual a 0. Si bien esto mostraría una leve asociación lineal negativa (que no era esperada), no es posible concluir esto, ya que el test correspondiente demuestra que la correlación entre las variables no es significativa. En un segundo momento, para los efectos de una mejor comprensión y exposición de la correlación prevista por esta hipótesis, se definió una nueva variable dependiente dicotómica, a partir de los valores de *tex*: cuando las tasas de éxito del último año fueron mayores que el promedio de los primeros 3 años de mandato, el valor otorgado fue 1; cuando las tasas del último año fueron menores que en los tres años anteriores, la variable tomó el valor 0.

Esta forma permite captar el pronóstico de la hipótesis bajo análisis para los 50 casos seleccionados; en caso contrario, se perdería el poder explicativo de aquellos casos en que el *incumbente* no fue candidato para un nuevo mandato. Nuevamente, se hizo un análisis, pero introduciendo la variable independiente *reel* con la dependiente dicotomizada (*tex-reel*). En este segundo análisis, el coeficiente de correlación alcanza el valor $-0,443$, con un nivel de significancia de $0,01$. Si en el primer paso, lo esperado no fue confirmado porque la asociación lineal entre *reel* y *tex* no fue significativa, el segundo análisis muestra una relación lineal positiva entre las variables *reel* y *tex-reel*, confirmándose la hipótesis de que cuando el gobernador aspira a un nuevo mandato, las tasas de éxito aumentan el último año, y cuando el *incumbente* no aspira a la reelección, sus tasas tienden a disminuir el último año de mandato.

3.2.3 Unicameralismos y bicameralismos

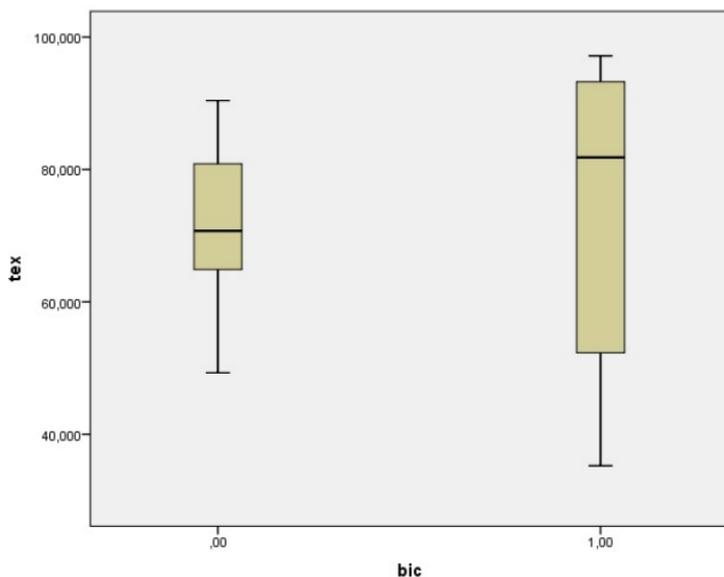
Sobre la hipótesis de la estructura organizacional de los Legislativos (hipótesis 5), se supone que, cuando el Legislativo es dividido en dos cámaras, los gobernadores obtienen tasas de éxito menores para sus proyectos; lo opuesto es válido: cuando se trata de Legislativos unicamerales, las tasas de éxito esperadas serán mayores para los Ejecutivos.

La adopción de la forma representativa republicana y federal en la Constitución de 1853 sirvió de ejemplo para muchas de las provincias firmantes. Así, 10 de las 14 provincias de la época instauraron dos cámaras para sus Legislativos locales, siguiendo lo que regía a nivel federal (Bertino, 2010: 2). Durante el proceso de provincialización de los territorios nacionales (década de 1950), las nuevas provincias adoptaron sistemas legislativos unicamerales, siguiendo estructuras políticas más simples.

Siguiendo la estructuración unicameral o bicameral de los Legislativos (variable *bic*), entre las provincias seleccionadas, encontramos las que –en los mandatos analizados– operan bajo el sistema unicameral (Río Negro, Jujuy, La Pampa y Tierra del Fuego, con un punto), y aquellas que cuentan con un Legislativo dividido en dos cámaras (Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Corrientes) y cuentan con 0 puntos. El caso de Córdoba es diferente, como será observado más adelante. Tomando todos los casos seleccionados, se observa a continuación el gráfico 3.3, que muestra la dispersión de los datos para estas variables.

Al computar el coeficiente de correlación, se obtuvo un número de 0,219 para la relación entre *bic* y *tex*, lo que, si en primera instancia, mostraría una asociación lineal positiva, esto no es posible de ser afirmado, ya que la significancia no es muy alta (p -valor= 0,126). Por lo tanto, la hipótesis no puede ser confirmada ni rechazada.

En el siguiente gráfico, se observa la gran dispersión de resultados cuando se analizan los mandatos bajo unicameralismo, mientras que estos se muestran más acotados en sistemas de dos cámaras. Los promedios en las tasas de aprobación de proyectos del Ejecutivo, claramente, son mayores en sistemas de una Cámara.

Gráfico 3.3. Tasas de éxito de los gobernadores, siguiendo bic

En otro orden de cosas, el Legislativo cordobés merece ser destacado porque es aquel que sufrió el cambio más radical entre todas las provincias argentinas en el período en estudio, tornándose muy interesante para ver que efectivamente puede haber relación entre *tex* y *bic*, testeando nuestra hipótesis. Desde 1871, el Legislativo era formado por la Cámara de diputados y por la Cámara de senadores. A pesar de los golpes de Estado, de las intervenciones federales y de los cambios institucionales, una vez retomada la democracia en el país en 1983, la provincia continuaba con su Legislativo bicameral.

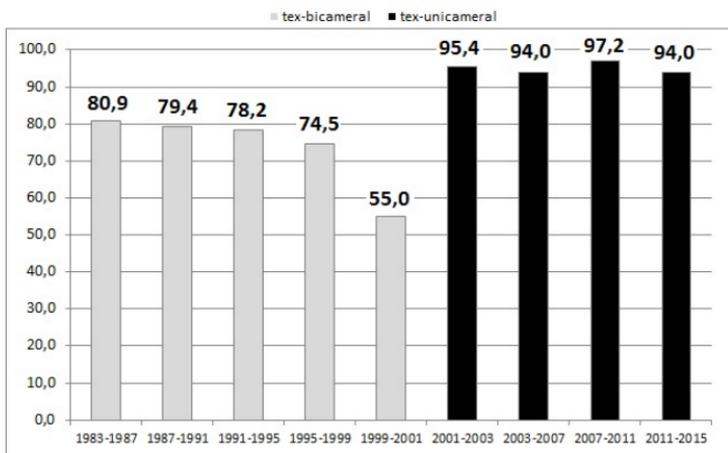
En el año 2001, Córdoba aún tenía dos cámaras. La de diputados contaba con 66 miembros que se renovaban a través de elecciones cada 4 años. El Senado modificaba su tamaño con cada nuevo censo porque la cantidad

de miembros que correspondía por municipio según su población había sido incorporada en la letra constitucional. Así, habiendo comenzado el período redemocrático en 1983 con 40 miembros, llegó a poseer 67 en 1995, pasando a ser mayor que la Cámara Baja.

Tomando en consideración el tamaño de ambas cámaras y la ineficiencia en la producción legislativa (las tasas de éxito fueron cayendo año tras año), una gran reforma sucedió en 2001: primero, el gobernador llamó a una consulta popular, en la que el 70% de los ciudadanos decidió tener una sola Cámara; después, los diputados y senadores aprobaron una ley para reformar la Constitución que permitiera el cambio; y más tarde, se llevó a cabo la elección de legisladores constituyentes para la reforma.

Así, el Legislativo pasó de contar con 133 parlamentarios provinciales a 70 miembros, desde 2001. Estos son electos en un sistema mixto, que combina la votación de 26 diputados en 26 circunscripciones uninominales siguiendo la división de los municipios, y 44 miembros más tomando a la provincia como un distrito único. La reforma parece haber sido ventajosa para los peronistas, que –habiéndose accedido al Ejecutivo cordobés en 1999– continúan siendo gobernadores desde ese entonces.

Gráfico 3.4. Tasas de éxito de los gobernadores en Córdoba (1983-2015)



En el gráfico anterior, sobresale cómo, durante el período bicameral, la provincia registraba tasas cada vez menores, con el peor desempeño en los primeros dos años del gobierno de De la Sota I (1999-2001), momento en el que se decidió la abolición del Senado cordobés. Así, la provincia de Córdoba muestra que la aplicación del unicameralismo resultó en tasas de éxito altas para el gobernador, muy próximas a 100%, mientras que la experiencia bajo el sistema bicameral registraba tasas cada vez más bajas.

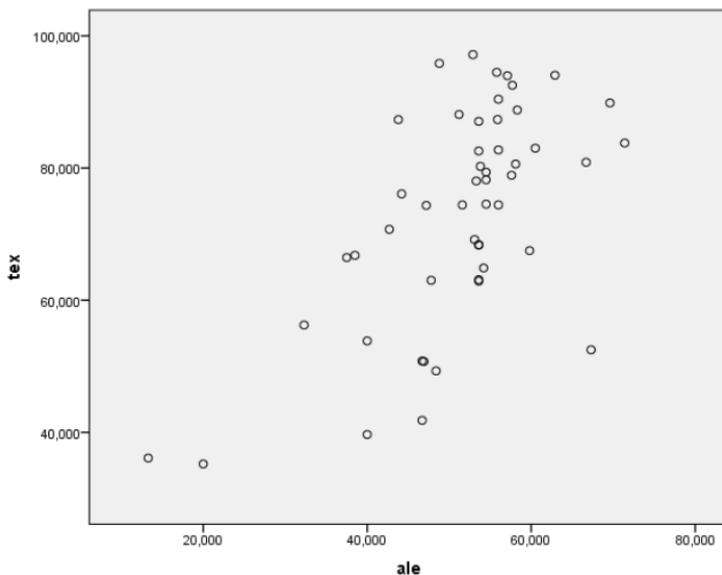
3.2.4 Apoyo parlamentario al gobernador

La siguiente hipótesis (hipótesis 7) se relaciona con el apoyo legislativo al gobernador (variable *ale*). Se espera que, cuanto más amplia la base de apoyo al gobierno en el Legislativo, mayores serán las tasas de éxito de las propuestas del gobernador; lo contrario también es válido. En el capítulo 1 se afirmó que los Ejecutivos cuentan con apoyos

mayoritarios cuando el contingente legislativo de la propia coalición es superior al 50% de las bancas, mientras que los bloques oficialistas son cuasimayoritarios cuando el apoyo es menor a 50%, pero mayor al 45%.

Hay estudios que demuestran que el apoyo cuasimayoritario es equivalente funcional al mayoritario, ya que acuerdos con pequeños partidos pueden elevar el contingente arriba del 50% en el tratamiento de ciertos proyectos (Zelaznik, 2002; Chasqueti, 2008). Así, se tomará el nivel del 45% para analizar las provincias en cada mandato seleccionado, para observar cuánto influye tener apoyos más o menos amplios en los Legislativos en las tasas de éxito alcanzadas por los gobernadores y por los parlamentarios.

Gráfico 3.5. Tasas de éxito de los gobernadores, siguiendo ale



En este trabajo, para mensurar el tamaño de la coalición oficialista, además de aquellos legisladores electos por la lista oficial del gobernador (mismo partido o coalición), se sumó el contingente parlamentario de otros partidos que explícitamente se juntaron a la coalición (composición de ministerios, unión al bloque oficialista) después de las elecciones. Para operacionalizar la variable independiente *ale*, se tomó el promedio del tamaño de la bancada oficialista solo en la Cámara Baja.²⁸

En el gráfico anterior, se expone la dispersión de los valores que toman *ale* y *tex*. Cuando se hizo el test de correlación, el coeficiente alcanzado fue 0,566, al nivel de significancia de 0,05. Así, a partir de la lectura de los datos, hay condiciones para apoyar completamente los supuestos desarrollados por Zelaznik (2012).

3.2.5 El control del orden del día en el Legislativo

Finalmente, la hipótesis 9 se refiere al poder de agenda en el Legislativo (variable *oil*). Se espera que cuanto más centralizado es el poder de agenda en el Legislativo, mayores tasas de éxito tenga el Ejecutivo. Con relación al control gubernamental en el orden del día del Legislativo, la selección de los casos muestra variación, partiendo de Corrientes, Santa Fe y Entre Ríos (con máximo control por parte del gobierno, puntuando 7) hasta Mendoza y Jujuy (donde hay menor control gubernamental en la CLP, con 2 puntos).²⁹ Las demás provincias seleccionadas aparecen entre estas, como fue observado en el capítulo 2. El gráfico 3.6 muestra los datos para *oil* y *tex*.

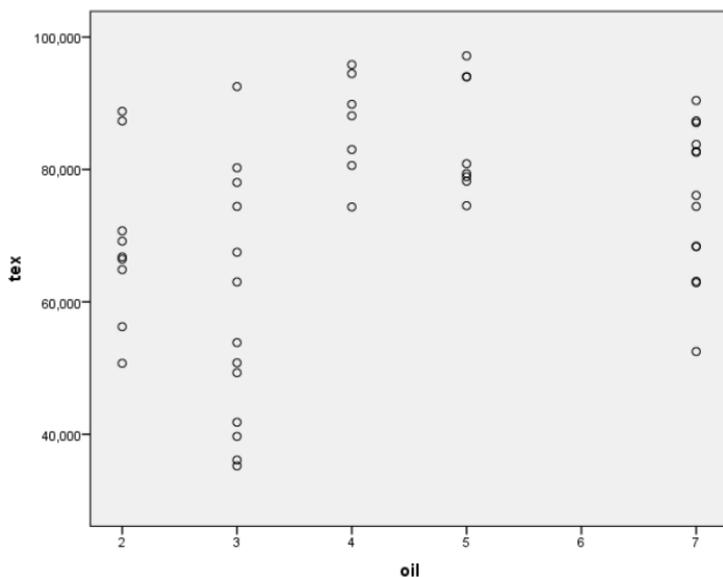
²⁸ Esta misma operacionalización vale también para el análisis de la hipótesis 8.

²⁹ El caso de menor control del orden del día por parte del gobierno entre todas las provincias argentinas es San Luis. Lamentablemente, no se dispone de datos para la inclusión de este caso en la muestra.

Diversos trabajos (Döring, 2001; Figueiredo, 2004; Pereira, 2004, Cox y McCubbins, 2006; Stecker, 2008) consideran que el control de agenda en el Legislativo se da a partir de mecanismos que centralizan los trabajos, como la Comisión de Labor Parlamentaria. Estas mismas estructuras funcionan por la delegación que hacen los diputados –individualmente considerados– a los líderes partidarios, a los demás órganos internos y al Ejecutivo.

Cuanto más centralizado es el poder de agenda en estas, más control tendrá el gobernador sobre el proceso y podrá sortear obstáculos para lograr la aprobación de sus proyectos. Es posible observar una correlación significativa entre la organización interna del Legislativo (esto es, la mayor o menor determinación de la agenda por parte del gobierno; variable *oil*) y la tasa de éxito de los gobernadores. Al nivel de 0,05, la correlación entre *oil* y *tex* se vuelve significativa (Spearman= 0,327). Así, podemos decir que los casos seleccionados se adaptan en conjunto a lo esperado.

Gráfico 3.6. Tasas de éxito de los gobernadores, siguiendo oil



3.3 Relaciones con la tasa de éxito de los parlamentarios

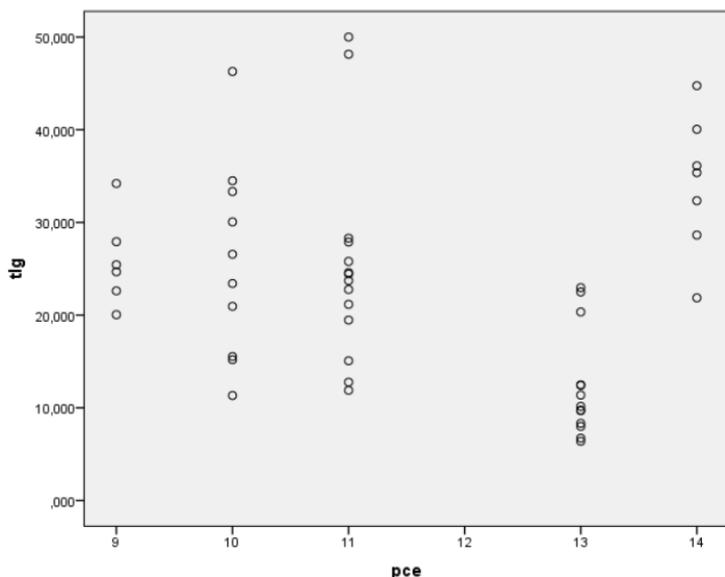
A continuación, se desarrolla un análisis de las relaciones entre las variables incluidas en las hipótesis. Prácticamente todas las variables son las utilizadas en las relaciones con *tex*. Hay relaciones entre la tasa de éxito de los parlamentarios (*tlg*) y los poderes constitucionalmente conferidos a los gobernadores (*pce*), la estructura legislativa en una o dos cámaras (*bic*), el apoyo legislativo al gobernador (*ale*) y la organización interna del Legislativo (*oil*). El cambio se relaciona con las reglas para la elección de los cargos legislativos: en relación con *tex*, se usaba la variable independiente *reel*; aquí, entra la variable del “sistema electoral para el legislativo” (*sel*).

3.3.1 Los poderes del gobernador

La hipótesis 2 relaciona los poderes legislativos del gobernador con la tasa de éxito de los parlamentarios (*tlg*), entendiendo que cuanto mayores son los poderes del Ejecutivo (*pce*), menor es el éxito de los legisladores en conjunto; lo contrario también es válido: cuando el gobernador es débil en términos de poderes constitucionales, se prevé que los parlamentarios tendrán mayor tasa de aprobación de sus proyectos.

El gráfico 3.7 muestra los valores que toman la variable independiente y la variable dependiente. Los legisladores de Tierra del Fuego (donde el Ejecutivo es uno de los más débiles en lo que respecta a sus poderes constitucionales) se encuentran entre los más exitosos. Sin embargo, en el otro extremo, sucede algo interesante: los parlamentarios de Río Negro –provincia con el gobernador más poderoso en términos de *pce*– alcanzan los mayores niveles de toda la serie histórica, y aun mayores a los encontrados en Tierra del Fuego.

Gráfico 3.7. Tasas de éxito de los parlamentarios, siguiendo pce



Como fue observado, la distribución de los poderes legislativos a los jefes de los Ejecutivos provinciales no es uniforme y esto marca, en parte, el desempeño de la tasa de éxito de los parlamentarios (*tlg*). Los resultados demuestran que la literatura (Alcántara y García Montero, 2008, entre otros) que explica el desempeño legislativo de los propios Legislativos es correcta. Con Ejecutivos bien equipados en lo referido a instrumentos legislativos, su papel en el proceso decisorio es favorecido, con la recurrente baja *performance* de los parlamentarios en conjunto. En este contexto, los legisladores sufren con la “inflación legislativa” (Döhring, 2001), presentando muchos proyectos de bajo impacto que terminan frenados, que no se transforman en leyes, en las comisiones, en el pleno o en los vetos totales del gobernador.

Con el objetivo de verificar las relaciones entre los poderes de los gobernadores y las tasas de éxito de los parlamentarios, se consideró correr el análisis de correlación para encontrar los grados de influencia entre estas. El coeficiente encontrado entre *pce* y *tlg* fue de $-0,113$ (con un nivel de significancia de $0,358$), lo que demuestra una relación lineal levemente decreciente entre estas dos variables.

3.3.2 El sistema electoral y el éxito de los legisladores

La hipótesis 3, relacionada con el sistema electoral, entiende que los sistemas electorales para el parlamento provincial (variable *sel*) que hacen mayor hincapié en el candidato incentivan a los legisladores a invertir en actividad legislativa, pudiendo resultar en mayores tasas de éxito legislativo de los parlamentarios.

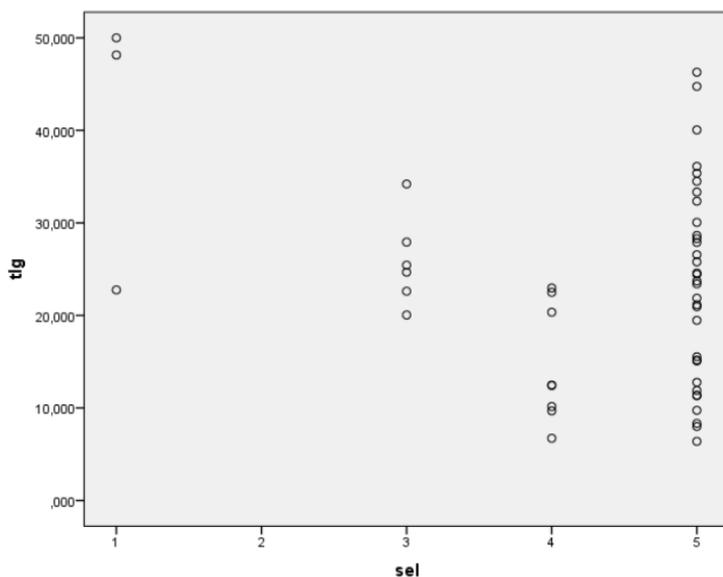
Según el sistema ordinal de acuerdo con los incentivos personales o partidarios de los candidatos al Legislativo, el indicador puesto de forma continua permite observar provincias con sistemas electorales con mayor incentivo a la reputación partidaria (de listas cerradas) con $M > 1$, como son los casos de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Mendoza y Río Negro (todas ellas tienen 5 puntos). También, entre los casos seleccionados aparece Córdoba, caso híbrido de lista cerrada con magnitudes de 1 y más de 1 (lleva 4 puntos). Lamentablemente, la selección solo permite observar dos casos entre los sistemas de lista abierta (Tierra del Fuego, con votos múltiples y $M > 1$, que puntúa 3; y Santa Fe, con voto único y $M > 1$), dejando afuera provincias con voto único en lista abierta con $M \geq 1$ (Santa Cruz, caso híbrido de lista abierta).

Siguiendo la hipótesis 3, se espera que cuanto menor sea el incentivo al voto partidario, mayores sean las tasas de éxito de los parlamentarios, y lo contrario. Así, Santa Fe, Tierra del Fuego y Córdoba (en este orden) deberían conseguir los

promedios más bajos, al ser comparados con los restantes siete casos, puesto que poseen los sistemas de elección para el Legislativo con mayor incentivo a la reputación personal.

A continuación, el gráfico 3.8 muestra la dispersión de los valores que toman las variables aquí consideradas (*sel* y *tlg*). Se observa que todos los casos de Tierra del Fuego y de Córdoba (con menor reputación partidaria entre las provincias seleccionadas) en la muestra aparecen encima y debajo de la línea del 20%, respectivamente. Por su parte, los casos analizados para Santa Fe muestran valores arriba del 20% (con tasas de hasta el 50%). La gran dispersión entre los casos seleccionados se completa con los restantes siete casos, todos ubicados en 5 puntos, que se desparpaman en su categoría, distorsionando la tendencia.

Gráfico 3.8. Tasas de éxito de los parlamentarios, siguiendo sel



Para explorar mejor si el sistema electoral en el Legislativo tiene relación con las tasas de éxito de los parlamentarios, se realizó el análisis de correlación, del cual se desprende que, al menos estadísticamente, no hay relación entre las variables. El test expuso un coeficiente de correlación de $-0,036$, es decir, prácticamente nulo. A esto, se suma el nivel de significancia nulo, dado que el p-valor alcanzó un $0,804$. Por lo tanto, no es posible concluir que haya algún grado de asociación lineal entre las variables.

Recuérdese aquí que, como fue comentado en el capítulo 1, algunos estudios sobre los Congresos nacionales de América Latina (Jones, et al., 2000; Amorim Neto y Santos, 2003; Morgenstern, 2004; Chasquetti, 2012) mostraron que, a diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, aquí los legislativos no operan bajo el incentivo de la reelección: los cargos parlamentarios (algo que se repite en la esfera provincial argentina; véase Lodola, 2009), por el contrario, son simples palancas para cargos en el Ejecutivo (en ambas esferas).

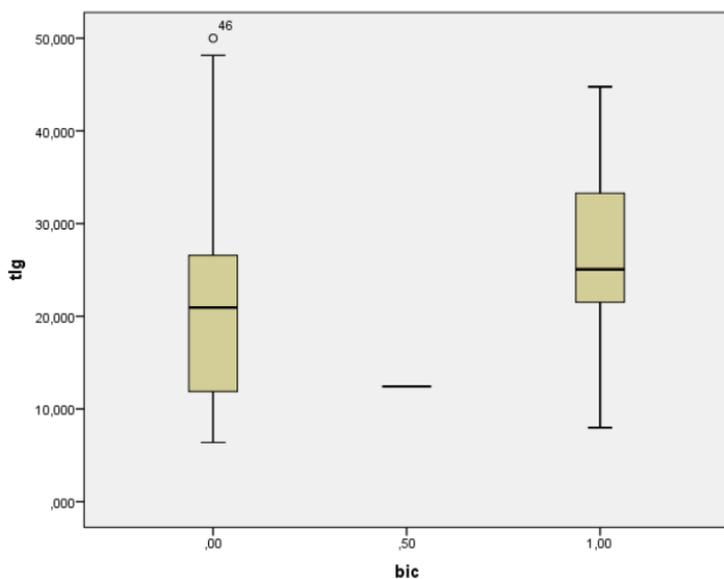
Por lo tanto, esto puede estar distorsionando la explicación para los niveles encontrados en el éxito de los legisladores provinciales argentinos. De todos modos, dado que nuestras diez provincias seleccionadas toman valores de 1, 3, 4 y 5 en la variable independiente (dejando afuera casos con 2 puntos), no es aconsejable sacar conclusiones con algún grado de veracidad con respecto a la relación entre ambas variables.

3.3.3 La variable de la estructura organizativa de los Legislativos

La hipótesis 6 se relaciona con la variable de la estructura organizativa del Legislativo en una o dos cámaras (*bic*), contemplando que las instituciones unicamerales podrían generar mayores tasas de éxito para los legisladores, mientras que los bicameralismos dificultarían el proceso legis-

lativo para todos los actores parlamentarios. A continuación, el gráfico muestra la dispersión de los valores para la variable independiente dicotómica (*bic*: 0=bicameralismos; 1=unicameralismos) y para la dependiente (*tlg*).

Gráfico 3.9. Tasas de éxito de los parlamentarios, siguiendo *bic*

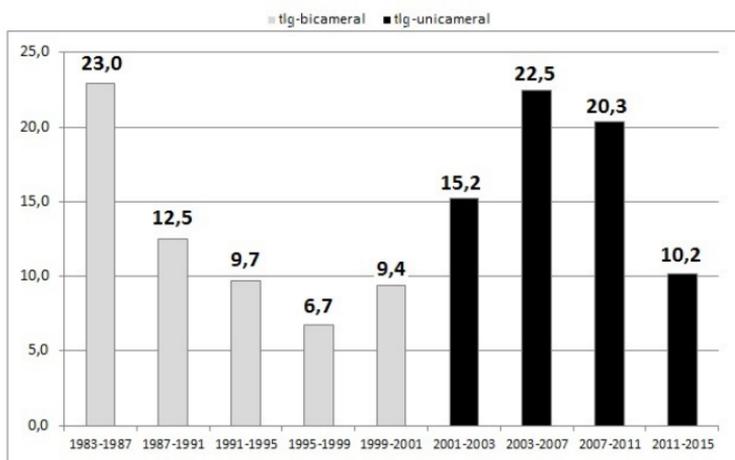


El gráfico de cajas muestra que el promedio del éxito de los parlamentarios es mayor para los unicameralismos que bajo bicameralismos, aunque la dispersión es mayor en el segundo caso, donde incluso llega a alcanzar valores superiores. En otro testeo, esta relación registró un coeficiente de correlación de 0,240, significativo al nivel de 0,1. De esta manera, se confirma la hipótesis de que bicameralismos generan obstáculos para los parlamentarios (correlación *bic-tlg*) porque los costos de tramitación de los

proyectos son mayores aquí que bajo unicameralismos y hay más puntos de veto en el proceso de aprobación de las propuestas.

Una vez más, el caso de Córdoba ayuda a ilustrar mejor el impacto del bicameralismo en las tasas de éxito de los parlamentarios (*tlg*). A continuación, el gráfico 3.10 muestra que, como sucedió para *tex* en Córdoba, también las tasas de éxito en la aprobación de los proyectos de los legisladores caen bajo el bicameralismo, mientras que crecen cuando el Legislativo es unicameral.

Gráfico 3.10. Tasas de éxito de los parlamentarios en Córdoba (1983-2015)

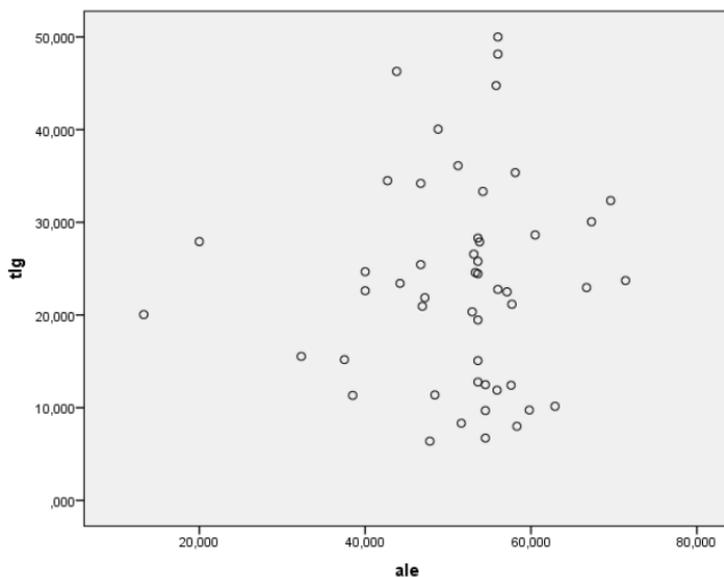


3.3.4 Los aliados y las tasas de éxito de los parlamentarios

La hipótesis 8 expone que cuanto más amplia es la coalición de gobierno en el parlamento, menores son las tasas de éxito de los legisladores. También, se espera que cuanto

menor sea la bancada oficialista, mayor sea la *tlg*. El gráfico 3.11 muestra la dispersión de los valores que toman las variables *ale* y *tlg*.

Gráfico 3.11. Tasas de éxito de los parlamentarios, siguiendo *ale*



Se observa una nube de puntos bien dispersa, lo que al principio parece no tener una tendencia clara, no ajustándose a lo esperado. Sumado a esto, cuando se efectuó el test de correlación entre *ale* y *tlg*, tampoco se encontraron tasas significativas: no hay una correlación lineal negativa, y el resultado es prácticamente nulo (Spearman: 0,009; p-valor de significancia de 0,953).

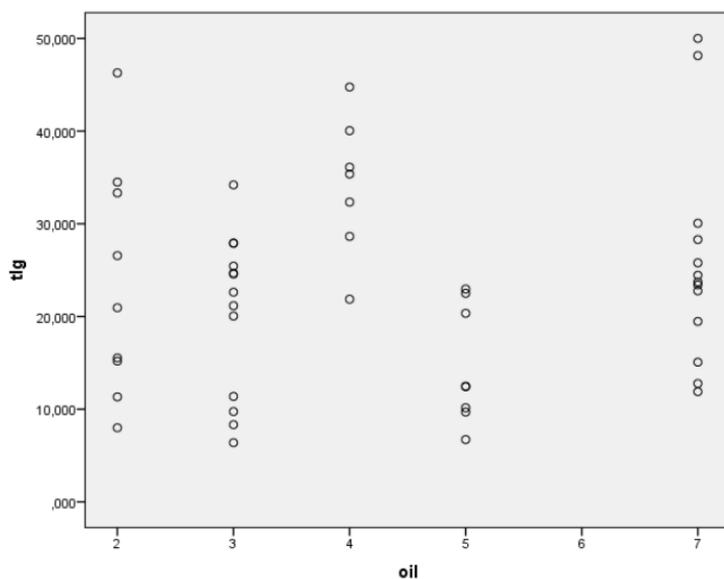
Con estos valores, no es posible confirmar ni refutar la hipótesis. Se puede decir que los valores de ambas variables no tienen asociación lineal. Así, los postulados de la

literatura sobre la cuestión (Mayhew, 1974; Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987; Gamm y Kousser, 2010) no fueron confirmados para las provincias argentinas.

3.3.5 La organización del Legislativo

Nuestra última hipótesis (hipótesis 10) se relaciona con la organización interna del Legislativo, observando el control del gobierno en la determinación del orden del día. La hipótesis 10 establece que cuanto mayor es la centralización del poder de agenda en el Legislativo, menores son las tasas de éxito para los proyectos presentados por los legisladores. A continuación, el gráfico 3.12 muestra los valores para estas variables.

Gráfico 3.12. Tasas de éxito de los Parlamentarios, siguiendo oil



Por su parte, el resultado del análisis de correlación entre *oil* y *tlg* muestra un coeficiente muy próximo a 0 (0,042; con p-valor de significancia de 0,773). Aquí, los datos indican que las variables no están asociadas de forma lineal. Así, no hay posibilidad de constatar o rechazar la hipótesis.

3.4 Analizando correlaciones y regresiones

De los tests de correlaciones efectuados, se desprende que determinadas hipótesis fueron confirmadas. Para *tex*, se esperaba una tendencia lineal positiva para cada correlación y los resultados acompañaron –en parte– lo previsto. La correlación más significativa es aquella relacionada a los poderes constitucionales de los Ejecutivos provinciales (variable *pce*). Quedó demostrado que cuanto mayores son los poderes legislativos del gobernador, mayores son sus tasas de éxito (Spearman= 0,634). Además de eso, aparecen las variables del “apoyo legislativo al Ejecutivo” y de la “organización interna del Legislativo” como estadísticamente significativas (al nivel de 0,01 y de 0,05, respectivamente). Las demás hipótesis (que relacionan las variables independientes *bic* y *reel* con *tex*) no pueden ser comprobadas ni refutadas por los datos de la muestra: el bicameralismo, aunque presente una tendencia positiva (como es esperado), el p-valor de significancia registrado no permite sacar conclusiones.

Por su parte, la “posibilidad de reelección de los gobernadores” se manifiesta estadísticamente no significativa y con tendencia contraria a lo esperado (Spearman= -0,051; p-valor de significancia de 0,723). Cuando se dicotomiza la variable *tex* (nueva variable: *tex-reel*) para su relación con *reel*, se confirmó la hipótesis: intentando un

nuevo mandato, el gobernador *incumbente* obtiene mayores tasas de éxito en el último año de mandato que en los tres años anteriores y cuando no, las tasas tienden a caer el último año. El valor del coeficiente llega a $-0,443$, significativa al nivel de $0,01$.

En las correlaciones que vinculan las variables independientes con la tasa de éxito de los parlamentarios provinciales (*tlg*), algunas de estas también muestran coeficientes significativos, mientras que otras no. Nuevamente, los poderes legislativos constitucionalmente conferidos al gobernador (variable *pce*), cuando son correlacionados con la variable dependiente *tlg*, muestran un coeficiente inversamente significativo (Spearman= $-0,133$). La hipótesis que relaciona el bicameralismo con la tasa de éxito de los parlamentarios (*tlg*) también muestra una correlación significativa (Spearman= $0,240$, significativo al nivel de $0,1$), demostrando que el bicameralismo disminuye las tasas de éxito de los legisladores. Las demás correlaciones con *tlg* como variable dependiente no muestran coeficientes significativos, impidiendo la confirmación o rechazo de las hipótesis.

De todos modos, para las hipótesis vinculadas a *tlg*, se puede ver aquí que, en el caso de los sistemas nacionales, la literatura tampoco demuestra un patrón claro en las tasas de éxito de los parlamentarios. Los promedios para los países seleccionados en la tabla 1.4 son bastante más bajas que los niveles encontrados para el éxito de los ejecutivos. Así, como a nivel nacional, únicamente en algunas provincias, los parlamentarios obtienen éxito en más de la mitad de sus iniciativas. Son los datos de la variable de tasas promedio de éxito de los legisladores (*tlg*) los que pueden, entonces, estar afectando las correlaciones que la incluyen.

Tabla 3.12. Coeficientes de correlación de Spearman, usando <i>tex</i> y <i>tlg</i> como variables dependientes		
Variables independientes / Variables dependientes	Tasa de éxito de los gobernadores (<i>tex</i>)	Tasa de éxito de los parlamentarios provinciales (<i>tlg</i>)
Poderes constitucionales del Ejecutivo	0,634***	-0,133
	(0,000)	(0,358)
Posibilidad de reelección	-0,051	<i>no corresponde</i>
	(0,723)	<i>no corresponde</i>
Sistema electoral del Legislativo	<i>no corresponde</i>	-0,036
	<i>no corresponde</i>	(0,804)
Bicameralismo	0,019	0,240*
	(0,898)	(0,093)
Apoyo legislativo al Ejecutivo	0,566***	0,039
	(0,000)	(0,788)
Organización interna del Legislativo	0,327**	0,042
	(0,020)	(0,773)
Observaciones	50	50
Número de provincias	10	10
Los niveles de significancia están entre paréntesis. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.		

3.5 Modelos explicativos para las variables dependientes

Utilizando el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), el análisis prosigue con la elaboración de diversos modelos explicativos. Los datos contemplan 50 mandatos para las 10 provincias argentinas estudiadas aquí. Los primeros tres modelos ponen como variable dependiente a la tasa de éxito de los gobernadores argentinos

(*tex*), mientras que los siguientes tres modelos se estructuran para explicar la variable de la tasa de éxito de los parlamentarios provinciales en Argentina (*tlg*).

El modelo 1 se elabora tomando en consideración las 5 variables independientes relacionadas con la dependiente *tex*: los poderes constitucionalmente conferidos a los Ejecutivos provinciales (*pce*), la posibilidad de reelección de los gobernadores (*reel*), la estructura bicameral o unicameral en los Legislativos (*bic*), el apoyo legislativo al gobernador (*ale*) y la organización del orden del día en el Legislativo (*oil*). De esta manera, se siguió la inclusión de todas las variables utilizadas para el estudio de las hipótesis que intentan explicar la tasa de éxito de los gobernadores. En este modelo, puede ser observado que los resultados no son satisfactorios: solo la variable “poderes constitucionales del Ejecutivo” es estadísticamente significativa (al nivel de 0,01) y se manifiesta en la dirección esperada.

Con excepción de la variable “posibilidad de reelección”, que aparece en la dirección opuesta, las demás hipótesis presentadas se manifiestan en la dirección esperada, pero no revisten significancia estadística. Por su parte, un análisis de la robustez de este modelo manifiesta que la relación entre la variación explicada por el modelo y la variación total (R^2) es de 0,567, por lo tanto, más de la mitad de las variaciones totales son explicadas por la recta de regresión. Por otro lado, la dispersión de los residuos de los valores mostrados alrededor de la recta de regresión (desvío-estándar de la estimativa) alcanzó un valor de 11,424.

El siguiente modelo (modelo 2) toma solo aquellas variables que, en las correlaciones parciales de Spearman efectuadas anteriormente, aparecen significativas, es decir las variables *pce*, *ale* y *oil*. En esta configuración, los resultados evidencian que, así como en el modelo 1, nuevamen-

te la variable “poderes constitucionales del Ejecutivo” es estadísticamente significativa. Las otras variables (*ale* y *oil*) se muestran con la tendencia esperada, pero sin niveles de significancia relevantes. El R^2 del modelo 2 fue de 0,154, un valor muy bajo respecto al encontrado en el modelo anterior.

En el análisis del desvío-estándar de la estimativa, se observan valores parecidos al del modelo 1 -10,800 aquí, y 11,424 en el modelo explicativo anterior-. Nótese que, a pesar de la mínima variación en este último indicador, al considerarlo como una medida de bondad del ajuste, el desvío-estándar de la estimativa se orienta de forma inversa a lo que refleja el R^2 . Esto es, de acuerdo con el R^2 , el modelo 1 obtiene mejores resultados, pero siguiendo el desvío-estándar de la estimativa se invierte el modelo preferido, dado que este valor es menor en el modelo 2.

Tabla 3.13. Modelos explicativos para la tasa de éxito de los gobernadores		
Variables independientes	Modelo 1	Modelo 2
	Con la variable reel	Con la variable sel
Poderes constitucionales del Ejecutivo	4,154***	-1,601
	-1,22	-1,187
Posibilidad de reelección	-6,719*	<i>no corresponde</i>
	-3,444	<i>no corresponde</i>
Sistema electoral del Legislativo	<i>no corresponde</i>	-2,148
	<i>no corresponde</i>	-1,575
Bicameralismo	4,254	6,137*
	-3,729	-3,547
Apoyo legislativo al Ejecutivo	0,578***	0,229
	-0,205	-0,195
Organización interna del Legislativo	1,026	0,195
	-1,538	-1,044
Constante	-8,142	36,025***
	-11,684	-11,817
R ²	0,524	0,154
R ² ajustado	0,442	0,058
Desvío-estándar de la estimativa	15,211	10,800
Observaciones	50	50
Número de provincias	10	10
Los desvíos-estándares están entre paréntesis. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.		

Conclusiones

Esta investigación pretende evaluar el poder que tienen los gobernadores y legisladores en el control del proceso de toma de decisiones en las provincias. Se analizó un conjunto de elementos, que incluyen las prerrogativas constitucionales federales y provinciales, para descubrir las herramientas, atribuciones y deberes que poseen las cabezas de los Ejecutivos. Se analizó así el conjunto de poderes legislativos de los Ejecutivos, para aprobar su agenda. También fue realizado un estudio sobre los sistemas electorales para los pleitos de representación ejecutiva y legislativa, y todas las diferencias que hay entre estos. El apoyo del Legislativo a la coalición de gobierno fue analizado como un elemento esencial en la comprensión de las tasas de aprobación de los proyectos de ley. También fue desarrollado aquí un estudio sobre la estructuración de las Cámaras, tanto en lo relativo al unicameralismo-bicameralismo, como a la determinación del orden del día en el Legislativo.

Todo esto, buscando entender quién tiene el control de la agenda a nivel provincial y quién es el autor de los proyectos de ley que son aprobados. De esta manera, fueron analizados diez Legislativos provinciales, proveyendo algunos hallazgos interesantes. Cabe aclarar que cualquier conclusión extraída de estas informaciones es, como mínimo, apurada. Sin embargo, el análisis de más de un tercio de los Legislativos provinciales argentinos permite hacer algunas consideraciones importantes. Los resultados parecen manifestar, en promedio, un claro éxito de los ejecutivos en la aprobación de sus proyectos, mientras que los parlamentarios logran tasas más bajas de éxito en la producción legislativa.

Los gobernadores tienen tasas promedio de 76% de éxito en la aprobación de sus proyectos de ley. Esto pone al Ejecutivo como el poder más efectivo del Estado, porcentualmente superior al Legislativo en casi todos los períodos analizados. El fenómeno se condice con los datos aportados por Rodríguez (2015), quien, al estudiar cinco provincias argentinas, mostró un predominio del Ejecutivo en la producción legislativa en la mayoría de los casos, aunque con diferencias entre los casos. Estos niveles de aprobación alejan a los gobernadores estatales argentinos de las tasas encontradas, históricamente, para los presidentes del país (de alrededor del 50%), y los ubican cercanos a aquellos niveles señalados por la literatura para los países presidencialistas (en torno al 73%) y para el caso brasileño –sea este federal o estadual (alrededor del 85%)–. Los datos de las provincias argentinas analizadas manifiestan que el éxito del Ejecutivo es diverso y cambia caso a caso, pero los promedios son próximos a las tasas de los presidencialismos.

Siendo así, la dinámica provincial no presenta una lógica semejante a la de la esfera federal argentina, sino a la de los estados brasileños: el Ejecutivo es exitoso, y hay tasas bajas de éxito del Legislativo (Tomio y Ricci, 2012). De todos modos, así como existe variación en todos los elementos analizados, es esperable que haya diferencias no despreciables entre las provincias.

Cuando se realizó el testeó de las hipótesis, los resultados de las correlaciones demostraron significancia de algunas relaciones entre variables. Se verificó que los poderes constitucionalmente conferidos a los gobernadores impactan en sus tasas de éxito. Cuando los poderes son mayores, mayores son las tasas de éxito de los proyectos oriundos de los Ejecutivos provinciales. De esta manera, los

postulados de Figueiredo y Limongi (1999) que auxiliaron en la investigación se mostraron válidos también en nuevos contextos.

Jujuy, Córdoba y Río Negro poseen a los gobernadores con mayor éxito legislativo (88,8%, 88,2% y 86,1%), con años en que estos lograron que la totalidad de los proyectos presentados sea aprobada. Por su parte, los Ejecutivos de Mendoza, Buenos Aires y Corrientes no tienen una realidad tan benigna: tasas promedio de 65,3%, 61,7% y 65,1% respectivamente demuestran que existen dificultades y que los Legislativos no son cuerpos que solo concluyen los aspectos técnicos de los proyectos provenientes del Ejecutivo.

Un caso que merece ser destacado es el de Tierra del Fuego, donde en promedio, desde 1992 hasta 2015, los gobernadores de esta provincia lograron tasas de éxito del 43,3%, número muy bajo si se lo compara con las demás provincias analizadas, pero también si se tienen en cuenta los promedios del gobierno federal, que al mismo tiempo son bajas comparadas con los promedios de los países presidencialistas (Calvo, 2008; Calvo y Tow, 2009; Saiegh, 2011). Como un caso extremo de bajo éxito, sin embargo, Tierra del Fuego no huye de lo esperado en la hipótesis sobre los poderes de los gobernadores: con bajos poderes constitucionales, sus gobernadores obtienen tasas bajas de éxito, mientras que sus parlamentarios alcanzan tasas de éxito que los posicionan entre los más exitosos.

Otra hipótesis fue confirmada. Con base en la literatura (Lijphart, 2003; Schiumerini y Page, 2012), se supone que los ejecutivos con posibilidad de reelección tendrán más incentivos para producir más y aprobar su agenda que aquellos sin esta oportunidad. Los resultados demostraron

que, cuando se correlacionaron variables dicotómicas para esta hipótesis, hubo significancia estadística, que permitió inferir la validez del supuesto.

Tomando en consideración otras relaciones, aparecen resultados satisfactorios para la tasa de éxito de los ejecutivos cuando está vinculada al apoyo legislativo, al Ejecutivo y a la organización interna del Legislativo. Se esperaban tasas de éxito más altas para el gobernador cuanto mayor fuera el tamaño de la base oficialista. Los resultados acompañaron la tendencia esperada para esta hipótesis. También quedó demostrado que la centralización del proceso de toma de decisiones dentro del Legislativo contribuye al éxito del Ejecutivo en la aprobación de su agenda: la centralización legislativa beneficia al gobernador para negociar con los líderes, y esta dinámica lo ayuda a aprobar su agenda (Pereira, 2004).

Cuando las tasas de éxito de los parlamentarios fueron relacionadas con las distintas hipótesis, hubo resultados diversos, con relaciones que fueron confirmadas y otras que no. Las hipótesis que vinculaban el éxito de los legisladores a los poderes constitucionales de los gobernadores y con el bicameralismo obtuvieron conclusiones satisfactorias. Así, se esperaba que a mayor cantidad de instrumentos en manos de los ejecutivos, menores fueran las tasas de aprobación de los proyectos de cuño parlamentario. Los datos confirman lo previsto. Por su parte, relacionando la tasa de éxito de los parlamentarios con el bicameralismo, hubo una correlación significativa, que corrobora que dos cámaras pueden alterar el juego institucional, poniendo obstáculos a los proyectos (Tsebelis, 1997; Bertino, 2010), y afectando el éxito de los legisladores en la aprobación de sus proyectos.

Finalmente, los resultados de las otras correlaciones no permiten confirmar ni refutar las relaciones establecidas con base en la literatura. Siguiendo a Ricci (2006), se esperaba que los sistemas electorales más centrados en los partidos disminuyesen los incentivos de modo tal que los legisladores invirtieran en proyectos de ley, lo que redundaría en menores tasas de éxito legislativo para estos. Lo contrario también era previsto: con sistemas electorales que otorgan mayor reputación personal, se esperaba una mayor actividad legislativa, lo que resultaría en mayores tasas de éxito.

No obstante, los casos de las diez provincias argentinas no permitieron confirmar ni refutar esta hipótesis. Por su parte, el supuesto que relaciona el tamaño del apoyo legislativo al gobernador con las tasas de éxito de los legisladores preveía un menor nivel cuanto mayor es ese apoyo: la correlación no logró ser confirmada ni refutada. Lo mismo sucedió con la organización interna del Legislativo: los datos no pudieron confirmar ni refutar la relación entre la centralización de la determinación del orden del día en el pleno (a través de los trabajos de las CLP) y las tasas de aprobación de los proyectos oriundos del Legislativo.

Cuando la tasa de éxito de los parlamentarios provinciales de Argentina (*tlg*) fue puesta como variable dependiente, se presentaron otros tres modelos. En este caso, el modelo que tomaba en cuenta todas las variables vinculadas directamente a *tlg* (“poderes constitucionales del ejecutivo”, “sistema electoral para el legislativo”, “bicameralismo” o tamaño de la coalición legislativa del gobernador y la organización interna del Legislativo) fue el preferible, en razón de su poder explicativo: posee el R^2 más alto y el desvío-estándar de la estimativa más bajo. Además, este modelo mostró dos variables significativas (“sistema

electoral del legislativo” y “bicameralismo”) y una más también significativa, pero en la dirección opuesta a la esperada (“poderes constitucionales del Ejecutivo”).

Como fue comentado en el capítulo 1, los estudios encuentran tasas menores de éxito para los legisladores cuando son comparados a las de los ejecutivos, pero no hay patrones claros que las expliquen. En el caso de los legislativos provinciales de Argentina –así como ocurre en otros países–, existen enormes diferencias entre los casos, con promedios menores del 10% (Buenos Aires) y otros que superan el 30% (como Tierra del Fuego y Río Negro, por ejemplo). Los datos revelan que son los legisladores quienes dominan la presentación de proyectos de ley. Una posible gran producción de proyectos en las provincias argentinas por parte de los parlamentarios puede ser explicada por diversos elementos. Uno de ellos se relaciona a la simple cantidad de miembros: los cuerpos colegiados son estructuras bastante mayores que el Ejecutivo y, por lo tanto, la presentación voluminosa de proyectos se explica por el tamaño diferente de los poderes: así, aun con bajos niveles de éxito, los legisladores generan un ingente número de leyes.

Pereira (2004) supone que existe una mayor relevancia en las temáticas de los proyectos presentados por el Ejecutivo que en las propuestas del Legislativo porque los primeros dominan el orden del día, mientras que los de origen parlamentario avanzan más lentamente y son aprobados en menores tasas. Esta explicación sobre por qué los gobernadores logran la aprobación de muchos de sus proyectos, y los parlamentarios lo logran en números bastante menores puede no convencer. Entonces, se puede analizar una segunda conjetura: la razón está en el esquema federal. Así como Silva (2012, 2013) encontró que los parlamentarios estaduais en Brasil tenían un bajo

nivel de participación en el proceso legislativo a causa del entramado federal, se puede decir que la gran cantidad de proyectos de ley de autoría de los propios legisladores puede ser explicada por la distribución de competencias legislativas en el mecanismo federal argentino.

Silva señala que la debilidad de estos estaría determinada por el hecho de que la única legislación relevante que producen los estados brasileños es de carácter administrativo (relacionadas con la gestión de la máquina pública) y esa legislación es de iniciativa exclusiva del Ejecutivo (Tomio, 2006; Silva, 2013). La Constitución argentina, al especificar vagamente las competencias comunes, concurrentes y exclusivas de los entes federados, deja una mayor porción de competencias como residuo.

Así, cuanto menos especificidad, mayores son las competencias para los actores provinciales: este voluminoso poder residual queda en manos de los gobiernos provinciales. Las competencias legislativas de las provincias incluyen áreas importantes, como la salud pública y el bienestar social, la infraestructura y los recursos naturales, la policía, el régimen municipal, la justicia y sistemas electorales a nivel estadual y municipal. Todas estas materias ponen a los Poderes Ejecutivo y Legislativo como entes concurrentes en su producción legislativa.

En este contexto, diversos factores –como los Poderes Legislativos y la centralización de los trabajos legislativos– ayudan a los gobernadores a posicionarse como el principal *locus* de la organización política en las provincias (Silva y Barrientos, 2011). Cuando esto no sucede, como en el ámbito de Tierra del Fuego, el resultado de los proyectos de ley es otro: las propuestas provenientes de un poder del Estado que no cuenta con muchos instrumentos para

ayudarlo a evitar los obstáculos encuentran barreras en el propio Legislativo provincial, impidiéndole materializar su agenda de gobierno.

La afirmación del predominio del Ejecutivo tiende a presuponer la replicación al ámbito subnacional de la “tesis de la agenda dual” (Figueiredo y Limongi, 1999; Freitas, 2010), es decir, que existirían dos agendas independientes, una del Ejecutivo y otra del Legislativo. Los dos poderes competirían en una especie de juego de suma cero, en el cual la implementación de una agenda implicaría la abdicación de la otra (Silva, 2012). Aunque pueda haber eventuales conflictos entre los dos poderes, los estudios sobre la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en sistemas presidencialistas demuestran que no hay, *a priori*, por qué partir de la suposición de una “agenda dual” (Figueiredo y Limongi, 1999). Por el contrario, existe solo una agenda –la del gobierno– que no puede ser considerada exógena al Legislativo.

Como fue observado en otras páginas, se cree aquí que los legisladores no abdican frente al Ejecutivo. Los Congresos provinciales no resignan funciones, pero delegan poder tanto a los líderes partidarios (que forman las Mesas Directivas y las CLP) y a las comisiones internas como también al jefe del Ejecutivo, en una clara relación de *principal-agente*. Esto tiene que ver no solo con cuestiones institucionales, sino también con los problemas derivados de la acción colectiva.

Para varios autores (Carey y Shugart, 1998; Figueiredo y Limongi, 1999), existe cierta delegación del Legislativo hacia el Ejecutivo porque incluso así, esto es, delegando funciones, el Legislativo logra los objetivos deseados. Por lo tanto, no es un juego de suma cero, sino una dinámica donde, a través de la cooperación, existen ganancias compartidas para ambos poderes (Figueiredo y Limongi, 1999:

126). Así, antes que “*rubber stamps*”, los Legislativos de las provincias argentinas pueden ser caracterizados como reactivos, o sea, delegan la iniciativa de los proyectos al Ejecutivo, pero tienen capacidad fiscalizadora y la ejercen, negocian el contenido de ciertas propuestas y tienen posibilidad de frenar aquellas que no son de su agrado.

En el mundo político, los tiempos urgen y algunas decisiones deben ser tomadas al calor del debate y del humor social. Controlar el proceso de toma de decisiones es, entonces, una tarea natural de los Ejecutivos provinciales, que intentan resolver los problemas generados por la acción colectiva inherente a los cuerpos colegiados. Al interior del Legislativo, inclusive, todos especulan con potenciales ganancias de la delegación. Cuanto más centralizador es el gobernador en la formación y aprobación de sus proyectos, más fácil será para los parlamentarios oficialistas beneficiarse de la buena imagen del gobierno frente a los electores. Un *trade-off* inverso sucede cuando son los opositores los que se favorecen si logran frenar la agenda del gobierno, o si sus programas de políticas no tienen los resultados esperados (Pereira, 2001). Es más fácil, entonces, extraer ganancias (el oficialismo en el Legislativo) o pérdidas (la oposición) del éxito/fracaso del Ejecutivo.

De cualquier modo, las conclusiones pueden ser precipitadas. Más casos de estudio podrían ayudar para profundizar aún más la investigación y el entendimiento del proceso legislativo a nivel provincial en Argentina. Todavía falta testear nuevos casos, así como también profundizar la investigación. En la agenda, resta estudiar el giro legislativo para las diversas comisiones y el papel de estas en la aprobación o rechazo de los proyectos. Entre las tareas, falta analizar los proyectos que producen mayores embates entre los poderes (a través del estudio de vetos e

insistencias), así como aquellos que tienen mayores chances de ser aprobados. Además, puede ser interesante profundizar este estudio con el origen de los proyectos, buscando relacionar las tasas de éxito con el pertenecimiento al oficialismo, a la oposición o a los grupos de legisladores independientes. Con esta pequeña contribución, se busca abrir el juego a nuevas investigaciones en la temática, que enfoquen el impacto que puedan tener los Ejecutivos provinciales sobre la dinámica legislativa en esta esfera, y así sacar conclusiones con mayor validez teórica.

En resumen, es posible afirmar que existen negociaciones en la vida política de las provincias. El gobernador argentino es, en general, efectivo en la aprobación de su agenda, pero no todo le resulta fácil: hay un cuerpo legislativo que delega funciones en el Ejecutivo para resolver problemas relacionados a la propia naturaleza de las instituciones colegiadas. El modo en que el Legislativo se organiza internamente moldea las interacciones interpoderes, motivando la resolución de conflictos entre ellos, entre oficialismo y oposición, y también dentro de la propia coalición de gobierno. De todas formas, en la dinámica entre el Ejecutivo y el Legislativo existe cooperación y negociación, antes que conflicto, para la aprobación de la agenda del gobernador.

Anexo

Valores para todas las variables

Gobierno	Gobernador	pce	sel	reel	bic	ale	oil	tex	tlg	tex-reel
Córdoba 1	Angeloz I	13	4	1	0	66,7	5	80,9	23,0	1
Córdoba 2	Angeloz II	13	4	1	0	54,5	5	79,4	12,5	0
Córdoba 3	Angeloz III	13	4	0	0	54,5	5	78,2	9,7	1
Córdoba 4	Mestre	13	4	1	0	54,5	5	74,5	6,7	0
Córdoba 5	De la Sota I	13	4	1	0/1*	57,6	5	78,9	12,4	1
Córdoba 6	De la Sota II	13	4	0	1	57,1	5	94,0	22,5	0
Córdoba 7	Schiaretti	13	4	0	1	52,9	5	97,1	20,3	1
Córdoba 8	De la Sota III	13	4	0	1	62,9	5	94,0	10,2	1
Entre Ríos 1	Montiel I	11	5	0	0	53,6	7	87,1	25,8	1
Entre Ríos 2	Busti I	11	5	0	0	53,6	7	82,6	28,3	1
Entre Ríos 3	Moine	11	5	0	0	53,6	7	68,4	19,5	0
Entre Ríos 4	Busti II	11	5	0	0	53,6	7	62,9	12,8	1
Entre Ríos 5	Montiel II	11	5	0	0	53,6	7	68,3	15,1	1
Entre Ríos 6	Busti III	11	5	0	0	53,6	7	63,1	24,4	1
Entre Ríos 7	Urribarri I	11	5	1	0	71,4	7	83,8	23,7	1
Entre Ríos 8	Urribarri II	11	5	0	0	55,9	7	87,3	11,9	1
Mendoza 1	Llaver	10	5	0	0	53,1	2	69,2	26,6	1
Mendoza 2	Bordón	10	5	0	0	42,7	2	70,7	34,5	1
Mendoza 3	Gabrielli	10	5	0	0	54,2	2	64,9	33,3	0
Mendoza 4	Lafalla	10	5	0	0	46,9	2	50,7	21,0	1
Mendoza 5	Iglesias	10	5	0	0	32,3	2	56,2	15,5	1
Mendoza 6	Cobos	10	5	0	0	37,5	2	66,5	15,2	1
Mendoza 7	Jaque	10	5	0	0	38,5	2	66,8	11,3	1
Mendoza 8	Pérez	10	5	0	0	43,8	2	87,3	46,3	1
Río Negro 2	Massaccesi I	14	5	1	1	47,2	4	74,3	21,9	0
Río Negro 3	Massaccesi II	14	5	0	1	60,5	4	83,0	28,6	0
Río Negro 4	Verani I	14	5	1	1	51,2	4	88,1	36,1	0
Río Negro 5	Verani II	14	5	0	1	58,1	4	80,6	35,4	1
Río Negro 6	Saiz I	14	5	1	1	55,8	4	94,5	44,8	1
Río Negro 7	Saiz II	14	5	0	1	48,8	4	95,8	40,1	1
Río Negro 8	Soria- Weretlineck	14	5	1	1	69,6	4	89,8	32,3	0
Tierra del Fuego 3	Estabillo I	9	3	1	1	46,7	3	50,8	25,4	0
Tierra del Fuego 4	Estabillo II	9	3	0	1	46,7	3	41,8	34,2	1
Tierra del Fuego 5	Manfredotti	9	3	1	1	40,0	3	53,8	22,6	0
Tierra del Fuego 6	Colazo	9	3	1	1	20,0	3	35,2	27,9	0
Tierra del Fuego 7	Ríos I	9	3	1	1	40,0	3	39,7	24,7	0
Tierra del Fuego 8	Ríos II	9	3	0	1	13,3	3	36,1	20,0	1
Buenos Aires 5	Ruckauf	13	5	1	0	48,4	3	49,3	11,4	0
Buenos Aires 6	Solá	13	5	0	0	59,8	3	67,5	9,7	0
Buenos Aires 7	Scioli I	13	5	1	0	51,6	3	74,4	8,3	0
Buenos Aires 8	Scioli II	13	5	0	0	47,8	3	63,0	6,4	1
La Pampa 6	Verna	11	5	1	1	53,8	3	80,2	27,9	1
La Pampa 7	Jorge I	11	5	1	1	57,7	3	92,5	21,2	1
La Pampa 8	Jorge II	11	5	0	1	53,3	3	78,0	24,6	1
Santa Fe 6	Obeid II	11	1	0	0	56,0	7	90,4	48,1	1
Santa Fe 7	Binner	11	1	0	0	56,0	7	82,7	50,0	1
Santa Fe 8	Bonfatti	11	1	0	0	56,0	7	74,4	22,8	1
Corrientes 6	A Colombi	10	5	1	0	67,3	7	52,5	30,1	0
Corrientes 7	R Colombi	10	5	1	0	44,2	7	76,1	23,4	1
Jujuy 8	Fellner III	13	5	0	1	58,3	2	88,7	8,0	0

Observaciones: * Puntúa 0/1 porque pasó de contar con dos Cámaras a tener solo una.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, Juan Manuel (comp.). *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.
- Abal Medina, Juan Manuel (comp.). *La política partidaria en Argentina. ¿Hacia la desnacionalización del sistema de partidos?* Buenos Aires: Prometeo, 2011.
- Abal Medina, Juan Manuel et al. *I Jornadas de investigaciones actuales sobre Estado, instituciones políticas y sociedad*. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, 2008.
- Abal Medina, Juan Manuel; Cao, Horacio (comps.). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel, 2012.
- Abranches, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista Dados*, Río de Janeiro, v.31, n. 1, pp. 5-34, 1988.
- Acuña, Carlos (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013.
- Alcántara, Manuel; García Montero, Mercedes. Institutions and politicians: an analysis of the factors that determine presidential legislative success. *Kellogg Institute's Working Paper*, Notre Dame, n. 348, mayo 2008.
- Alcántara, Manuel; García Montero, Mercedes; Sánchez López, Francisco. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

- Alemán, Eduardo. Policy gatekeepers in Latin American legislatures. *Latin American Politics and Society*, v. 48, n. 3, pp. 125-155, 2006.
- Alemán, Eduardo; Tsebelis, George. The origins of presidential conditional agenda-setting power in Latin America. *Latin American Research Review*, Montreal, v. 40, n. 2, pp. 3-26, junio 2005.
- Alemán, Eduardo; Calvo, Ernesto. Analyzing legislative success in Latin America: the case of democratic Argentina. En: O'Donnell, Guillermo; Tulchin, Joseph; Varas, Augusto. *New voices in the study of democracy in Latin America*. Washington DC: Latin American Program – Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008, pp. 7-37.
- Almaraz, M. Gabriela. Ambición política por la reelección en las Provincias argentinas. *Revista SAAP*, v. 4, n. 2, pp. 191-226, noviembre 2010.
- Almeida, Acir. Informação, delegação e proceso legislativo: a política das Medidas Provisórias. *Texto para Discussão – Instituto de Investigação Económica Aplicada*, Río de Janeiro, n. 1933, febrero 2014.
- Ames, Barry. *Toward a theory of legislative parties in Brazil*. Trabajo presentado na Latin American Congress Project Conference, Ciudad de México, 1998.
- Amorim Neto, Octavio. The presidential calculus: Executive policy-making and Cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, Seattle, v. 39, n.4, pp. 415-440, mayo 2006.
- Amorim Neto, Octavio; Tafner, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. *Revista Dados*, Río de Janeiro, v. 45, n. 1, pp. 5-38, 2002.

- Amorim Neto, Octavio; Cox, Gary; McCubbins, Mathew. Agenda power in Brazil's Câmara dos Diputados, 1989-1998. *World Politics*, n. 55, pp. 550-578, 2003.
- Amorim Neto, Octavio; Santos, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Revista Dados*, Río de Janeiro, v. 46, n. 4, pp. 661-698, 2003.
- Arretche, Marta. *A centralização no Estado federativo brasileiro*. San Pablo: 2007. 161 f. Tesis (Livre-Docência em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, San Pablo, 2007.
- Arretche, Marta. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Revista Dados*, Río de Janeiro, v. 52, n. 2, pp. 377-423, junio 2009.
- Arretche, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Río de Janeiro: Editora FGV, Editora Fiocruz, 2012.
- Barrientos, Miguel. *Federalismo comparado entre Brasil e Argentina: o poder dos governadores desde a redemocratização*. Puerto Alegre: UFRGS, 2009. 212 f. Tesis (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Puerto Alegre, 2009.
- Barrientos, Miguel. *Produção legislativa nas Províncias argentinas*. Trabajo presentado en el II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, San Pablo, 2012.
- Behrend, Jacqueline. The unevenness of democracy at the subnational level. Provincial closed games in Argentina. *Latin American Research Review*, v. 46, n. 1, pp. 150-176, 2011.

- Benton, Allyson. Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*, Ciudad de México, v. 10, n. 1, pp. 103-137, enero-abril 2003.
- Bertino, M. Paula. *Los bicameralismos subnacionales en Argentina. Origen histórico e implicancias políticas del surgimiento de las segundas cámaras en las provincias argentinas*. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.
- Beth, Richard; Tollestrup, Jessica. *Lame duck sessions of Congress, 1935-2012*. 74th-112th Congresses. Washington DC: Congressional Research Service, 2014.
- Bidart Campos, Germán. El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad. En: Carmagnani, Marcello (org.). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. Ciudad de México: El Colegio de México - Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 363-396.
- Bill Chavez, Rebecca. The construction of the rule of law in Argentina: a tale of two Provinces. *Journal of Comparative Politics*, Nueva York, v. 35, n. 4, pp. 417-437, jul. 2003.
- Bonvecchi, Alejandro; Zelaznik, Javier. El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo. En: Mustapic, Ana María; Bonvecchi, Alejandro; Zelaznik, Javier (comps.). *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 2012.

- Bou I Novensà, Marc. El federalismo argentino: aproximación teórica y desempeño institucional. *Documentos de Trabajo del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, Barcelona, n. 10, pp. 1-19, 2005.
- Bowler, Shaun. Parties in Legislature: two competing explanations. En: Daltons, Russell; Wattenberg, Martin. *Parties without partisans*. Nueva York: Oxford University, 2000.
- Byrne, Casey; Dominguez, Knudsen. Is it a honeymoon? An empirical investigation of the President's first hundred days. *Congress & The Presidency*, Washington DC, v. 32, n. 1, pp. 63-78, 2005.
- Cain, Bruce; Ferejohn, John; Fiorina, Morris. *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- Calvo, Ernesto. Nuevos estudios sobre el Poder Legislativo. En: Abal Medina, Juan Manuel et al. *I Jornadas de investigaciones actuales sobre Estado, instituciones políticas y sociedad*. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, 2008.
- Calvo, Ernesto. Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino. En: Acuña, Carlos (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013.
- Calvo, Ernesto; Escolar, Marcelo. *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo, 2005.
- Calvo, Ernesto; Micozzi, Juan Pablo. The Governor's backyard: a seat-vote model of electoral reform for subnational multiparty races. *The Journal of Politics*, Tucson, v. 67, n. 4, pp. 1050-1074, noviembre 2005.

- Calvo, Ernesto; Tow, Andrés. Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 49, n. 195, pp. 451-477, octubre-diciembre 2009.
- Carey, John; Shugart, Matthew. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, Dallas, v. 14, n. 4, pp. 417-439, diciembre 1995.
- Carey, John; Shugart, Matthew (eds.). *Executive decree authority*. Nueva York: Cambridge University Press, 1998.
- Carrera, Leandro Nicolás. *Procesos de reforma electoral en las provincias de Catamarca y Jujuy: 1983-1999*. Trabajo presentado en el XXIII Latin American Studies Association International Congress, Washington D.C., 2001.
- Castagnola, Andrea. La diversidad institucional de los poderes judiciales provinciales en Argentina desde una perspectiva histórica. *Revista Postdata*, Buenos Aires, v. 15, n. 2, julio-diciembre 2010.
- Chasqueti, Daniel. Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la “difícil combinación”. Montevideo: Ediciones Cauce – CSIC, 2008.
- Chasqueti, Daniel. Parlamento re-activo. De cómo partidos poderosos habitan en una legislatura con potestades recortadas. *Revista Postdata*, Buenos Aires, v. 17, n. 1, pp. 13-49, 2012.
- Cheibub, José. *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Cheresky, Isidoro (comp.). *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.

- Cicerchia, Lucía; Molteni, Roxana. *La Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe. Su impacto en la relación Estado-Sociedad*. Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Rosario, 2003.
- Colomer, Josep. It's parties that choose electoral systems (or, Duverger's laws upside down). *Political Studies*, Oxford, v. 53, n. 1, pp. 1-21, marzo 2005.
- Coronel, Alejandro; Zamichiei, Bernardo. *Los gobernadores importan: reinterpretando el análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo a través de los actores subnacionales*. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.
- Cox, Gary. The organization of democratic legislatures. En: Weingast, Barry; Wittman, Donald (eds.). *The Oxford handbook of political economy*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Cox, Gary; Morgenstern, Scott. Legislaturas reactivas y Presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 41, n. 163, pp. 373-393, octubre-diciembre 2001.
- Cox, Gary; Morgenstern, Scott. Epilogue: Latin America's reactive Assemblies and proactive Presidents. En: Morgenstern, Scott; Nacif, Benito (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, 2002.
- Cox, Gary; McCubbins, Matthew. *Legislative Leviathan: party government in the House*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Dahl, Robert. *Polyarchy, participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

- Dalla Via, Alberto. *La competencia política en el federalismo argentino*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2010.
- De Luca, Miguel. Political recruitment and candidate selection in Argentina: Presidents and Gobernors (1983 to 2005). En: Siavelis, Peter; Morgenstern, Scott (eds.). *Pathways to power*. Political recruitment and candidate selection in Latin America. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2008.
- De Luca, Miguel; Jones, Mark; Tula, María Inés. Back rooms or ballot boxes? Candidates nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, v. 35, n. 4, pp. 413-436, mayo 2002.
- Deheza, Grace. *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur*. Florencia: EUI, 1997. Tesis (Ph.D. in Political Science) - Department of Political and Social Sciences, European University Institute, Florencia, EUI, 1997.
- Döring, Herbert (org.). *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Nueva York: St. Martin's Press, 1995.
- Döring, Herbert. Parliamentary agenda control and legislative outcomes in Western Europe. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, v. 26, n. 1, pp. 145-165, febrero 2001.
- Duverger, Maurice. *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. París: Armand Colin, 1950.
- Duverger, Maurice. *Political parties: their organization and activity in the modern State*. Nueva York: Wiley Ed., 1954.
- Eaton, Kent. Fiscal policy making in the Argentine Legislature. En: Morgenstern, Scott; Nacif, Benito. *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

- Eaton, Kent. La lógica de la delegación de poderes legislativos. La reforma de la promoción regional en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 42, n. 168, pp. 499-518, enero-marzo 2003.
- Emiliozzi, Sergio; Pecheny, Mario; Unzué, Martín (comps.). *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.
- Engelhardt, Bárbara. El Congreso durante los primeros años de la Presidencia de Perón, 1946-1949. En: Mustapic, Ana María; Bonvecchi, Alejandro; Zelaznik, Javier (comps.). *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 2012.
- Etchemendy, Sebastián; Palermo, Vicente. Conflicto y concertación. Gobierno, Congresos y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995). *Desarrollo Económico*, v. 37, n. 148, pp. 559-590, enero-marzo 1998.
- Feierherd, Germán. El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983-2008). En: Mustapic, Ana María; Bonvecchi, Alejandro; Zelaznik, Javier (comps.). *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 2012.
- Feldman, Pablo. El teorema de Vernet. *Página 12 - Rosario 12*, Rosario, 30 noviembre 2008. Disponible en: <https://bit.ly/2YCoDWc>. Acceso: 30 agosto 2016.
- Fenno, Richard. *The power of the purse: appropriations politics in Congress*. Boston: Little, Brown and Company Press, 1966.
- Ferreira Rubio, Delia. En las provincias rigen los más variados sistemas electorales. *El Economista*, Buenos Aires, pp. 12-13, 13 abril 2007.

- Ferretti, Natalia. *Majority dominance or power-sharing: control of the legislative agenda in the Argentine Congress*. Berkeley: UCB, 2010. 114 f. Tesis (Ph.D in Political Science) – Department of Political Science, University of California Berkeley, Berkeley, UCB, 2010.
- Ferretti, Natalia. Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación. En: Mustapic, Ana María; Bonvecchi, Alejandro; Zelaznik, Javier (comps.). *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 2012.
- Figueiredo, Argelina. O Executivo nos sistemas de governo democráticos. *BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, San Pablo, n. 58, 2º semestre, pp. 7-28, 2004.
- Figueiredo, Argelina; Canello, Júlio; Vieira, Marcelo. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. *Revista Dados*, Río de Janeiro, v. 55, n. 4, pp. 839-875, 2012.
- Figueiredo, Argelina; Limongi, Fernando. Os partidos políticos na Câmara dos Deputados. *Revista Dados*, Río de Janeiro, v. 38, n. 3, pp. 497-526, 1995.
- Figueiredo, Argelina; Limongi, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Investigação CEBRAP*, San Pablo, 1996.
- Figueiredo, Argelina; Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Río de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- Fiorina, Morris. *Congress: keystone of the Washington establishment*. New Haven: Yale University Press, 1977.

- Föhrig, Alberto. *La falta de institucionalización de las relaciones intergubernamentales en la Argentina*. Ottawa: Forum of Federations, 2001.
- Freitas, Andréa. *O presidencialismo da coalizão*. San Pablo: USP, 2013. 168 f. Tesis (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, San Pablo, 2013.
- Freitas, Rafael. *Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro*. San Pablo: USP, 2010. 126 f. Tesis (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, San Pablo, 2010.
- Frye, Timothy. A politics of institutional choice: Post-communist presidencies. *Comparative Political Studies*, v. 30, n. 5, pp. 523-552, octubre 1997.
- Fuertes, Flavio. *¿Ni mayoritario ni proporcional? Sistemas electorales mixtos en las provincias argentinas*. Trabajo presentado en el XXI Latin American Studies Association Congress, Washington DC, 2001.
- Fuertes, Flavio et al. *Avances y retrocesos en materia de sistemas electorales en las Provincias argentinas*. Trabajo presentado en el Seminario Interno UBACyT 049 del Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2005.
- Galván, Facundo. ¿El sello importa? El rol partidario de los Ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989-2009). *Revista Post-data*, Buenos Aires, v. 16, n. 1, pp. 63-84, abril 2010.
- Gamm, Gerald; Kousser, Thad. Broads bills or particularistic policy? Historical patterns in American state legislatures. *American Political Science Review*, v. 104, n. 1, pp. 151-170, febrero 2010.

- García Montero, Mercedes. La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, Hamburgo, v. 17, n. 2, pp. 3-24, 2007.
- Garman, Christopher; Haggard, Stephan; Willis, Elisa. Fiscal decentralization. A political theory with Latin American cases. *World Politics*, Cambridge, n. 53, pp. 205-236, enero 2001.
- Gervasoni, Carlos; Porto, Alberto (eds.). *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2013.
- Gibbs, Christine. Presidential success in Congress: factors that determine the President's ability to influence congressional voting. *Res Publica*, Bloomington, v. 14, pp. 75-92, abril 2009.
- Gibson, Edward. Boundary control: subnational authoritarianism in democratic countries. *World Politics*, Princeton, n. 58, pp. 101-132, octubre 2005.
- Greenstein, Fred; Polsby, Nelson. *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley, 1975.
- Guiñazú, María Clelia. *The subnational politics of structural adjustment in Argentina: the case of San Luis*. Cambridge: MIT, 2003. 210 f. Tesis (Ph.D in Political Science) – Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology, MIT, Cambridge, 2003.
- Guzmán, Marcelo. Votos y Bancas. La representación proporcional en Tierra del Fuego. *Revista Judicial*, Ushuaia, v. 1, n. 1, diciembre 2013.
- Herman, Valentine; Mendel, Françoise. *Parliaments of the world: a reference compendium*. Berlín: DeGruyter, 1976.
- Hooghe, Lisbet; Marks, Gary; Schakel, Arjan. *The rise of regional authority: a comparative study of 42 democracies*. Oxon: Routledge, 2010.

- Jesteadt, Nicholas. The staffing of Presidential assistants: their effects on Presidential success in the House of Representatives. *Gettysburg Economic Review*, Gettysburg, v. 6, pp. 21-41, primavera 2012.
- Jones, Mark. Evaluating Argentina's presidential democracy: 1983-1995. Mainwaring, Scott; Shugart, Matthew (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Jones, Mark et al. *Políticos profesionales – legisladores amateurs: el Congreso argentino en el siglo XX*. Trabajo presentado en la 4th Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Tübingen, 2000.
- Jones, Mark. Political institutions and public policy in Argentina: an overview of the formation and execution of the national budget. En: Haggard, Stephan; McCubbins, Matthew (eds.). *Presidents, Parliaments, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Jones, Mark. The recruitment and selection of legislative candidates in Argentina. En: Siavelis, Peter; Morgenstern, Scott (eds.). *Pathways to power. Political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2008.
- Jones, Mark; Hwang, Wonjae. Jefes provinciales de partido: piedra angular del congreso argentino. En: Emiliozzi, Sergio; Pecheny, Mario; Unzué, Martín (comps.). *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

- Jones, Mark; Hwang, Wonjae; Micozzi, Juan Pablo. Government and opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: understanding inter-party dynamics through roll-call vote analysis. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburgo, v. 1, n. 1, pp. 67-96, 2009.
- King, Anthony. Modes of Executive-Legislative relations: Great Britain, France, and West Germany. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, v. 1, n. 1, pp. 11-36, febrero 1976.
- Koessler, Manfredo. *Elementos relevantes en la conformación de alianzas electorales en el caso de la Provincia de Córdoba (1987-1999)*. Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Río Cuarto, 2001.
- Krehbiel, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.
- Lamounier, Bolívar. A democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa. En: Reis Velloso, João (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Río de Janeiro: José Olympio Editora, 1994a.
- Lamounier, Bolívar. Brazil: toward parliamentarism? En: Linz, Juan; Stepan, Alfred (eds.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994b.
- Laver, Michael; Schofield, Norman. *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- Laver, Michael; Shepsle, Kenneth. *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

- Leiras, Marcelo. Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En: Acuña, Carlos (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013.
- Liendo, Alejandro. *Las reformas constitucionales en las provincias argentinas. Un análisis comparado de los cambios en los Ejecutivos, de 1983 a 2011*. Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba, 2011.
- Lijphart, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- Limongi, Fernando. O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo Bibliográfico*, San Pablo, n. 37, pp. 3-38, 1° semestre 1994.
- Limongi, Fernando. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. *BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, San Pablo, n. 55, pp. 7-40, 1° semestre 2003.
- Limongi, Fernando. Estudos Legislativos. En: Lessa, Renato; Martins, Carlos (coord.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil*. Ciência Política. San Pablo: ANPOCS, 2010.
- Linz, Juan; Valenzuela, Arturo (eds.). *The failure of presidential democracy: comparative perspectives* (v. 1). Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- Llaños, Mariana. *El bicameralismo en América Latina*. Trabajo presentado en el III Congreso de Latinoamericanistas Europeos (CEISAL), Amsterdam, 2002.

- Llaños, Mariana; Nolte, Detlef. Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. *Revista Política*, Santiago de Chile, v. 47, pp. 29-54. 2006.
- Lodola, Germán. La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 49, n. 194, pp. 247-286, julio-septiembre 2009.
- Loewenberg, Gerhard; Patterson, Samuel. *Comparative Legislatures*. Boston: Little, Brown and Company, 1979.
- Mainwaring, Scott, Presidentialism, multipartism, and democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, pp. 198-228, abril 1993.
- Mainwaring, Scott; Shugart, Matthew. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Malamud, Andrés. La UCR y el PJ en la Legislatura bonaerense ¿aliados o adversarios? *Revista de Ciencias Sociales*, Quilmes, v. 6, n. 10, diciembre 1999.
- Malamud, Andrés; Costanzo, Martín. *Subnational bicameralism: the Argentine case in comparative perspective*. Trabajo presentado en el XIX World Congress of the International Political Science Association (IPSA), Durban, Sudáfrica, 2003.
- Marshall, Bryan; Prins, Brandon. Strategic position taking and presidential influence in Congress. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, v. 32, 2, pp. 257-284, mayo 2007.
- Martin, Shane. Parliamentary questions, the behavior of legislators, and the function of Legislatures: an introduction. *The Journal of Legislative Studies*, Kingston upon Hull, v. 17, n.3, pp. 259-270, septiembre 2011.

- Mattson, Ingvard. Private Members' initiatives and amendments. En: Döring, Herbert (org.). *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Nueva York: St. Martin's Press, 1995.
- Mayhew, David. *Congress: the electoral connection (Studies in Political Science)*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- Medeiros, Danilo; Freitas, Andréa; Izumi, Maurício. *Coalizões e comportamento legislativo no Brasil (1988-2010)*. Trabajo presentado en el III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, San Pablo, 2013.
- Metcalf, Lee. Measuring presidential power. *Comparative Political Studies*, v. 33, n. 5, pp. 660-685, junio 2000.
- Miller, Warren; Stokes, Donald. Constituency influence in Congress. *American Political Science Review*, Denton, v. 57, n. 1, pp. 45-56, 1963.
- Moisés, José; Simoni Jr., Sérgio. Chapter 2: How strong are South American parliaments? En: Peterson, Cory (ed.) *Latin America: Economic, Social and Political Issues of the 21st Century*. Hauppauge: Nova Science Publishers, 2016.
- Morgenstern, Scott. Towards a model of Latin American Legislatures. En: Morgenstern, Scott; NACIF, Benito (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press. 2002.
- Morgenstern, Scott. *Patterns of legislative politics: roll-call voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Morgenstern, Scott; Nacif, Benito (eds.). *Legislative politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, 2002.

- Moscoso, Guido. *Territorio, lealtad y ambición. Iniciativa legislativa de los diputados argentinos, 2003-2005*. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.
- Mustapic, Ana María. Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 39, n. 156, pp. 571-595, enero-marzo 2000.
- Mustapic, Ana María. Los partidos políticos en Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación. En: Acuña, Carlos (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013.
- Negretto, Gabriel. ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 42, n. 167, pp. 377-404, octubre-diciembre 2002.
- Nicolau, Jairo. *Sistemas electorales: uma introdução*. Río de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- Nougués, Jorge. *Separación de poderes y disciplina partidaria: el caso de las Legislaturas provinciales*. Buenos Aires: UCEMA, 2003. 36 f. Trabajo final (Maestría en Economía) - Programa de Postgrado en Economía, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina, UCEMA, Buenos Aires, 2003.
- O'Donnell, Guillermo; Tulchin, Joseph; Varas, Augusto. *New voices in the study of democracy in Latin America*. Washington DC: Latin American Program - Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.

- Ortíz de Rozas, Victoria. Las formas de reclutamiento del personal político, una vía de entrada al estudio del régimen político provincial. Santiago del Estero (1999-2009). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Lanús, v., n. 1, pp. 133-159, 2011.
- Palermo, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Revista Dados*, Río de Janeiro, v. 43, n. 3, pp. 521-557, 2000.
- Palumbo, Gabriel. *La situación política de la Provincia de Corrientes entre 1983 y 2001*. Corrientes: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Argentina, 2001.
- Pereira, André. Sob a ótica da delegação: Governadores e Assembléias no Brasil pós-1989. En: Santos, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Río de Janeiro: FGV, 2001, pp. 247-287.
- Pereira, André. *Por baixo dos panos: Governadores e Assembléias no Brasil contemporâneo*. Río de Janeiro: IUPERJ, 2004. 272 f. Tesis (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto Universitário de Investigações do Río de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Río de Janeiro, 2004.
- Pereira, Carlos; Mueller, Bernardo. Uma teoria de preponderância do Poder Executivo: o sistema de comisiones no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, San Pablo, v. 15, n. 43, pp. 45-67, junio 2000.
- Peters, Gerhard. Presidential vetoes. En: Woolley, John T.; Peters, Gerhard. *The American Presidency Project*. Santa Barbara: University of California, 2014. Disponible en: <https://bit.ly/2LHA9hE>. Acceso: 19 julio 2014.

- Peters, Gerhard. Seats in Congress gained/lost by the President's party in mid-term elections. En: Woolley, John T.; Peters, Gerhard. *The American Presidency Project*. Santa Barbara: University of California, 2015. Disponible en: <https://bit.ly/2Wlhc8e>. Acceso: 2 enero 2015.
- Petraca, Alberto; Molteni, Roxana. *Cambio institucional y agenda pública. La provincia de Santa Fe en los años noventa*. Rosario: UNR editora, 2003.
- Pettai, Vello; Madise, Ülle. The Baltic Parliaments: legislative performance from independence to EU accession. *The Journal of Legislative Studies*, Kingston upon Hull, v.12, n. 3-4, septiembre-diciembre, pp. 291-310, 2006.
- Polsby, Nelson. Legislatures. En: Greenstein, Fred; Polsby, Nelson. *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley, 1975, pp. 257-319.
- Pridham, Geoffrey (ed.). *Coalitional behaviour in theory and practice: an inductive model for Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- Rae, Douglas. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.
- Ricci, Paolo. *De onde vêm nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada*. San Pablo: USP, 2006. 218 p. Tesis (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, San Pablo, 2006.
- Ricci, Paolo; Lemos, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, San Pablo, v. 19, n. 55, pp. 107-129, junio 2004.
- Riker, William. *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1962.

- Riker, William. The justification of bicameralism. *International Political Science Review*, Los Ángeles, v. 13, n. 1, pp. 101-116, enero 1992.
- Rodrigues, Ricardo. *Estudo comparativo sobre produção legislativa e remuneração parlamentar em países selecionados da Europa, América do Norte e América Latina*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.
- Rodríguez, Cecilia. La actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, v. 24, n. 1, pp. 23-45, julio 2015.
- Rottinghaus, Brandon. Rethinking presidential responsiveness: the public presidency and rhetorical congruency, 1953-2001. *The Journal of Politics*, Tucson, v. 68, n. 3, pp. 720-732, agosto 2006.
- Saiegh, Sebastián. *Government defeat: coalitions, responsiveness, and Legislative success*. Nueva York: NYU, 2003. 164 f. Tesis (PhD in Political Science) – Department of Politics, New York University, NYU, Nueva York, 2003.
- Saiegh, Sebastián. *The role of Legislatures in the policy-making process*. Trabajo presentado en el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Washington, 2005.
- Saiegh, Sebastián. ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y Gobierno*, Ciudad de México, v. XVII, n. 1, pp. 3-24, 1° semestre 2010.
- Saiegh, Sebastián. *Ruling by statute: how uncertainty and vote buying shape lawmaking*. Nueva York: Cambridge University Press, 2011.
- Santos, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Río de Janeiro: Editora FGV, 2001.

- Santos, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- Santos, Fabiano. Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño. *Revista Política*, Santiago de Chile, v. 47, pp. 71-97, 2006.
- Santos, Fabiano; Almeida, Acir. *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Schiumerini, Luis; Page, María. El efecto “cancha inclinada”: ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas. *Documento de Políticas Públicas CIPPEC*, Buenos Aires, n. 115, 2012.
- Schlegel, Rogério. *A centralização da federação brasileira em xeque: evidências do Índice de Autoridade Regional aplicado ao Brasil*. Trabajo presentado en el I Seminário Discente da Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política - USP, San Pablo, 2011.
- Schwindt-Bayer, Leslie. How Presidents legislate: agenda control and policy success in Costa Rica. *Kellogg Institute's Working Paper*, Notre Dame, n. 369, julio 2010.
- Shepsle, Kenneth. *The giant jigsaw puzzle: Democratic committee assignments in the modern House*. Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- Shugart, Matthew; Carey, John. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Siavelis, Peter. *The President and Congress in post-authoritarian Chile*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2000.

- Siavelis, Peter; Morgenstern, Scott (ed.). *Pathways to power. Political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2008.
- Silva, Fábio. *Presidencialismo estadual e participação legislativa em São Paulo (1999-2010)*. San Pablo: USP, 2012. 98 p. Tesis (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, San Pablo, 2012.
- Silva, Fábio. *Medindo a influência da Assembleia Legislativa Paulista na produção de leis estadual (2007-2010)*. Trabajo presentado en el III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, San Pablo, 2013.
- Silva, Fábio; Barrientos, Miguel. *Prerrogativas constitucionales y poder de los Ejecutivos intermedios brasileños y argentinos en perspectiva comparada*. Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP), Córdoba, 2011.
- Stecker, Christian. *Agenda control in Western and Eastern Europe*. Trabajo presentado en las 36° Joint Sessions of Workshops, Rennes, 2008.
- Strøm, Kaare. Minority governments in parliamentary democracies. The rationality of nonwinning cabinet solutions. *Comparative Political Studies*, v. 17, n. 2, pp. 199-227, julio 1984.
- Strøm, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Strøm, Kaare. Parliamentary government and legislative organisation. En: Döring, Herbert (org.). *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Nueva York: St. Martin's Press, 1995.

- Taylor, Michael; Herman, Valentine. Party systems and government stability. *American Political Science Review*, Denton, v. 65, n. 1, pp. 28-37, 1971.
- Ternavasio, Marcela et al. *Historia de las elecciones en la Argentina: 1805-2011*. Buenos Aires: El Ateneo, 2011.
- Thurber, James. *Rivals for power*. Washington DC: Congressional Quarterly Inc., 1996.
- Tomio, Fabrício. *Iniciativas, cenários e decisões legislativas estaduais: um estudo comparativo*. Trabajo presentado en el V Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Belo Horizonte, 2006.
- Tomio, Fabrício; Ricci, Paolo. *Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembléias estaduais*. Trabajo presentado en el VII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Recife, 2010.
- Tomio, Fabrício; Ricci, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembléias estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 41, pp. 193-217, febrero 2012.
- Tommasi, Mariano. *Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina (con una leve comparación al caso chileno)*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, 2008.
- Tsebelis, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, San Pablo, v. 12 n. 34, pp. 89-118, junio 1997.
- Tsebelis, George; Rasch, Bjørn. Patterns of bicameralism. En: Döring, Herbert (org.). *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Nueva York: St. Martin's Press, 1995.

- Tsebelis, George; Money, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Tula, María Inés. Ley de lemas, elecciones y estrategias partidarias. Los casos de La Rioja, Santa Cruz, y Santa Fe. *Boletín SAAP*, v. 3, n. 5, 1997.
- Tula, María Inés. *La reforma política en las Provincias argentinas. Elementos para su debate*. Trabajo presentado en el XXIII International Congress of the Latin American Science Association (LASA), Washington DC, 2001.
- Tula, María Inés; De Luca, Miguel. “Listas sábana”, preferencias y “tachas”. Algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina. *Revista Postdata*, Buenos Aires, v. 5, n. 2, pp. 97-146, julio-diciembre 1999.
- Villarino, Julio; Sternberg, Carolina. La inestabilidad del sistema político correntino y el surgimiento de actores de base territorial (1993-2003). *Revista SAAP*, Buenos Aires, v. 2, n. 2, pp. 293-317, septiembre 2005.
- Von Beyme, Klaus. The ostpolitik in the West German 1969 elections. *Government and Opposition*, Cambridge, v. 5, n. 2, pp. 193-217, abril 1970.
- Zelaznik, Javier. *The building of coalitions in the presidential systems of Latin America: an inquiry into the political conditions of governability*. Colchester: UoE, 2002. 496 f. Tesis (Ph.D. in Politics) – Department of Government, University of Essex, Colchester, 2002.
- Zelaznik, Javier. Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno. En: Mustapic, Ana María; Bonvecchi, Alejandro; Zelaznik, Javier (comps.). *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 2012.

Otra bibliografía consultada

- * Argentina. Historia electoral argentina (1912-2007). Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales del Ministerio del Interior de la Nación. Disponible en: <https://bit.ly/2EnLD3D>. Acceso: 16 mayo 2014.
- * Argentina. Constitución de la Nación Argentina. Presidencia de la Nación Argentina. Disponible en: <https://bit.ly/2ABcGnU>. Acceso: 13 agosto 2012.
- * Argentina. Reglamento. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Disponible en: <https://bit.ly/2WWkkVI>. Acceso: 13 agosto 2012.
- * Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponible en: <https://bit.ly/1dFiRrW>. Acceso: 18 marzo 2012.
- * Constituciones y Reglamentos Internos de las cámaras bajas de las Provincias Argentinas.
- * Departamentos de Información Parlamentaria de las cámaras bajas de las Provincias Argentinas.
- * Dirección de Información Parlamentaria – Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Búsqueda de Proyectos presentados en ambas cámaras. Disponible en: <https://bit.ly/2WWkzjd>. Acceso: 9 febrero 2015.
- * Ministerio del Interior de la Nación Argentina. Estadísticas Electorales. Buenos Aires: MIN, 2014. Disponible en: <https://bit.ly/2QcHfjw>. Acceso: 4 junio 2014.
- * Páginas Oficiales de Internet de los Poderes Legislativos de las Provincias Argentinas.
- * Tow, Andrés. Atlas electoral de la República Argentina. Disponible en: <https://bit.ly/2VTA0vU>. Acceso: 10 junio 2014.

