

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VI Jornadas de Jóvenes Investigadores
10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Nadia Arno

Becaria de nivel inicial de ANPCyT, del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG),
Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Doctoranda del Programa de Doctorado en Ciencia
Política de la Universidad Torcuato Di Tella.

arnonadia@gmail.com

Eje 11 “Estado, Instituciones y Actores”

**El Congreso Argentino frente a las iniciativas legislativas de
Kirchner (2003-2007)**

Los Partidos Políticos Provinciales en la Conformación de Mayorías Legislativas

Abstract

El principal objetivo de este trabajo es examinar la interacción de los intereses nacionales con los subnacionales en Argentina. Para ello se observará el comportamiento legislativo en el Congreso de la Nación de los diputados de cuatro partidos políticos provinciales frente a las iniciativas legislativas del ex Presidente Kirchner. La principal hipótesis que se comprueba es que éstos con oficiaron de actores pivot, brindando apoyo legislativo al presidente sobre todo durante la segunda mitad del mandato, cuando éste perdió su propia mayoría en la Cámara.

1. Introducción

Este trabajo tiene como principal objetivo examinar las variables que inciden sobre el apoyo legislativo de los diputados de partidos políticos provinciales al presidente en el Congreso de la Nación. Aquí se observará el comportamiento legislativo a través de las votaciones nominales de los diputados del Movimiento Popular Neuquino (MPN), del partido Demócrata de Mendoza (DM), del partido Renovador de Salta (RS) y del partido Fuerza Republicana de Tucumán (FR) en la Cámara de Diputados frente a las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo (PEN).

En miras de cumplir con el objetivo presentado, se postula como primera hipótesis que cuando se presenta una situación en la cuál el presidente no cuenta con quórum propio, se espera que los partidos provinciales tiendan a actuar como actores pivotales en el Congreso Nacional, “vendiendo” su apoyo de manera coyuntural para maximizar las ganancias en

dichas negociaciones; por el contrario, cuando el presidente cuenta con una mayoría propia, se esperará un desacople mayor con el bloque legislativo del presidente de la Nación, ya que su apoyo será dispensable.

Como segunda hipótesis se propone que los legisladores de los partidos provinciales tenderán a apoyar las iniciativas legislativas de los presidentes cuando su partido es gobierno en la provincia. Esto es, cuando el partido provincial controla el Ejecutivo provincial, se esperará que los legisladores de dichos partidos estén más dispuestos a acompañar las iniciativas legislativas del presidente porque podrán capitalizar los beneficios conseguidos a cambio de su apoyo. Esta hipótesis se fundamenta en que, en principio, no es tan claro cómo los diputados de partidos provinciales que no son gobierno en la provincia podrían “hacer suyos” beneficios conseguidos a cambio de su apoyo.

A pesar de que el argumento que se desarrollará tendrá en cuenta dos variables independientes de tipo políticas, el gobierno dividido y la orientación partidaria del gobierno provincial, esto no significa que se ignoren que, a cambio del apoyo, los partidos provinciales consigan retribuciones para sus provincias de origen. Por el contrario, se entiende que existen y que pueden darse de distintas formas, como apoyo a las iniciativas presentadas por los diputados de los partidos provinciales, cargos en comisiones o recursos distribuidos de manera no automática (Sin y Palanza, 1997), beneficios en la distribución de recursos discrecionales del PEN, entre otras. Por eso es importante resaltar que, por un lado, las retribuciones no se dan siempre ni totalmente en el ámbito del Congreso y que por el otro lado, cuando se dan por fuera, muchas veces resulta muy difícil de medir y cuantificar. Por lo tanto, en este trabajo no se ignorará que existen intercambios de favores, sin embargo no se intentarán medirlos. No obstante, el presupuesto por detrás del argumento es que existen y efectivamente se da una relación de “intercambio de favores”.

El criterio de selección de los casos de estudio de este trabajo –MPN, DM, RS y FR– se basa en el adoptado por Jones, Wonjae y Micozzi (2009), ya que los cuatro partidos provinciales que se examinarán son los que mantuvieron un mayor promedio de representantes en el Congreso Nacional entre 1989 y 2007. Además, ya que estos partidos conformaron un bloque común entre 2003 y 2005 denominado “Interbloque Federal¹”, que representó el tercer bloque

¹ Interbloque Federal estuvo conformado por: el Movimiento Popular Neuquino, Fuerza Republicana, Partido Unidad Federalista, Recrear, Acción por la República, Demócrata Progresista de Santa Fe, Demócrata de Mendoza, Renovador de Salta, Partido Nuevo, Proyecto Corrientes, Unión por la Argentina y UCEDÉ.

más importante de la Cámara de Diputados durante el mencionado período, se intentará comprobar si existió una estrategia o comportamiento común para todos.

Por lo tanto, habiéndose introducido el tema en la primera sección, este trabajo se divide en cuatro apartados más. El segundo de ellos presentará un marco teórico para el análisis del objeto de estudio presentado y donde, a su vez, se postularán las hipótesis correspondientes a ciertas expectativas teóricas. El tercero contrastará la evidencia empírica con la primera hipótesis, mostrando evidencia para confirmarla o rechazarla; el cuarto, hará lo mismo con la segunda hipótesis. Finalmente, en la quinta y última sección se detallarán algunas conclusiones.

2. Marco Teórico: Los partidos provinciales en el Congreso Nacional

Los estudios sobre el sistema político argentino han estado caracterizados por un fuerte sesgo pesimista respecto del rol del Congreso en la configuración institucional de este país. Estos trabajos han argumentado que el Congreso juega un rol reactivo dentro en el sistema (Cox y Morgenstern, 2001), destacando el escaso nivel de profesionalismo de los legisladores como consecuencia de la baja tasa de reelección (Jones et.al., 2002), y poniendo especial énfasis sobre una supuesta predominancia del presidente en el proceso de toma de decisiones, que se manifiesta explícitamente en la gran cantidad de decretos de necesidad y urgencia que estos sancionan (Ferreira Rubio y Gorretti, 1996; Ferreira Rubio, 2006). Sin embargo, en contraposición a éstos, en los últimos años han proliferado nuevos trabajos que intentan reivindicar el papel de la institución en cuestión señalando que lo que ocurre en realidad es que existe una división de tareas entre el PEN y el legislativo que lleva a un equilibrio eficiente entre los poderes (Bonvecchi y Mustapic, 2009). Asimismo, otros destacan que existen distintos tipos de factores que impactan sobre el peso legislativo del presidente vis a vis del de los legisladores y que no siempre juegan a favor del PEN, como pueden ser el ciclo electoral, la opinión pública y las reglas institucionales (Alemán y Calvo, 2007).

En este artículo se propondrá analizar al Congreso como una arena que se caracteriza fundamentalmente por la negociación constante, tanto entre las fuerzas políticas que en él conviven como así también entre ésta institución y el PEN. En este sentido, se sigue la línea planteada por Mustapic (1997) quien sostiene que dentro de las funciones del Congreso está la de aprobar iniciativas del Ejecutivo, y que el mero hecho de que en ciertos momentos su rol se limite a asentir dichas propuestas no significa que su importancia dentro del sistema se vea

disminuida, en tanto siempre tiene la opción de comportarse de manera alternativa (i.e. oponerse o proponer enmiendas o modificaciones).

Tomando al Congreso como un ámbito de negociación, la selección del universo a analizar se sustenta sobre la tesis de Bonvecchi y Mustapic (2009) quienes sostienen que “el secreto eficiente” del presidencialismo argentino se encuentra en la existencia de una doble agenda legislativa, promovida tanto por el patrón de carrera política de los legisladores que se encuentra orientado al nivel subnacional, como así también por las reglas informales que se aplican para fijar la agenda parlamentaria, que dan prioridad en todos los casos a las iniciativas presentadas por el poder Ejecutivo. Sostienen así que, de esta manera, el éxito de los presidentes está garantizado por una división del trabajo: mientras que ellos se ocupan de cuestiones de alcance nacional y general, los legisladores se encargan de cuestiones de alcance local y particular.

Aquí se observará el comportamiento legislativo de los partidos políticos provinciales frente a las iniciativas legislativas del presidente principalmente por dos razones. La primera de ellas se remite a la linealidad entre el voto y el apoyo al presidente, y la segunda, porque se quiere observar el comportamiento de los diputados de partidos provinciales frente a cuestiones de índole nacional. Tomando solamente las iniciativas legislativas del PEN se puede restringir la observación a votaciones donde se tuvo que tomar una decisión de alcance nacional que debía interactuar de alguna manera con el interés provincial que éstos diputados representan. Por esta razón, se eliminan en gran medida los casos para los cuales el alineamiento se da como consecuencia del alcance local y particular del proyecto en cuestión, para los cuales el voto afirmativo se remite generalmente a la distribución de beneficios particularistas.

Aquí se observará solamente cómo votaron los diputados de los partidos en consideración, ya que los del oficialismo siempre votarán afirmativamente las iniciativas legislativas del presidente. Esta aseveración se fundamenta en el estudio realizado por Jones (2005), en el que se adapta la teoría del cártel a Argentina argumentando que solamente llegan a ser votados en el recinto los proyectos para los cuales se ha alcanzado un consenso o acuerdo previo. Esto se refleja en que apenas dos veces desde 1983 fueron derrotados presidentes en el Congreso.

Alcanzado este punto, es necesario definir qué son los partidos políticos provinciales. Para ello, se comienza por señalar que Argentina es una república federal con un sistema presidencialista de gobierno que cuenta con un poder legislativo bicameral, compuesto por una Cámara de Diputados de representación poblacional y un Senado de representación territorial. Esta federación está conformada por unidades políticas autónomas: 23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires. Dentro de este sistema conviven partidos políticos con

distintos grados de institucionalización y nacionalización. Los partidos políticos provinciales son aquellos que tienen una inserción geográfica restringida a su provincia de origen².

Los partidos políticos provinciales se caracterizan por surgir en provincias alejadas de la capital del país, o con importantes deficiencias de infraestructura y comunicación o bien en provincias poco pobladas, y generalmente responden a una posición federalista, proclamando la defensa de intereses de índole local (Alonso García, 2007). Además, son sumamente heterogéneos, aunque su organización gira en torno a ciertos intereses comunes relacionados con temáticas de relevancia provincial, tales como reclamos por mayor autonomía y descentralización (Alonso García, 2007). Por otro lado, suelen tener un origen personalista, ya sea un líder fundador o una familia fundadora y es común que defiendan una política conservadora y posturas anti estatistas favorables a la desregulación (Alonso García, 2007).

La relevancia del estudio del comportamiento legislativo de los diputados representantes de partidos políticos provinciales se fundamenta en al menos dos razones. La primera, es que a partir de esto, se pueden inferir ciertos patrones de interacción entre los intereses nacionales y subnacionales, ya que los partidos provinciales representan y defienden intereses de *constituencies* específicas. La segunda razón se debe a que se ha argumentado en varias ocasiones que los partidos políticos provinciales han ocupado un rol central en la sanción de legislación importante para los partidos de gobierno desde el retorno a la democracia. Alonso García (2008) sostiene en este sentido que la cooperación de los partidos políticos provinciales ha permitido “salvar numerosos proyectos imprescindibles para el afianzamiento y el desarrollo democrático del país”³. A su vez, Alemán y Calvo (2008) argumentan que el rol pivotal que han jugado estos partidos proveyendo los votos necesarios para alcanzar mayorías ha sido recompensado con una alta tasa de aprobación de sus iniciativas legislativas. Podemos destacar entonces, la importancia que han tenido algunos partidos políticos provinciales en la formación de coaliciones mínimas vencedoras (Alonso García, 2008: 261), hecho que se puede ilustrar claramente observando la política de privatizaciones llevada a cabo durante la presidencia de Menem, cuya consecución no hubiera sido posible en algunos casos sin el explícito apoyo de algunos partidos provinciales en (Llanos, 1998: 751). Sin embargo, estos estudios no alcanzan a analizar la presidencia de Néstor Kirchner, por lo cual este trabajo constituye una primera aproximación al tema durante este período.

² **Sin, G. y Palanza, V.** “Partidos provinciales y gobierno nacional en el Congreso (1983-1995)”, en *La política provincial argentina en los 90*. Boletín SAAP, nº5, 1997: pp. 46-94.

³ **Alonso García, María Elisa.** Los partidos provinciales y el gobierno dividido en Argentina. Política y Cultura, primavera, número 29, 2008. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. Distrito Federal, México, pp. 245-264.

Como ya se mencionó, a pesar de que han sido señalados en varias ocasiones como patas fundamentales en la conformación de mayorías legislativas, no se han realizado estudios que examinen bajo qué circunstancias resulta más probable que los partidos provinciales se incorporen a las coaliciones legislativas de los Presidentes. El único paper referido específicamente al tema es el de Sin y Palanza (1997) que analiza el comportamiento legislativo de los partidos provinciales durante las presidencias de Alfonsín y Menem. En ese trabajo se sugiere que los partidos políticos provinciales serán importantes en tanto no exista un partido con mayoría propia en la Cámara y/o sus miembros sean indisciplinados. Los legisladores de esos partidos estarán dispuestos a apoyar al presidente ya que tienen la necesidad de negociar recursos para sus provincias, tanto sea en forma de privilegios en la repartición de recursos fiscales como en forma de apoyo a las iniciativas presentadas por sus miembros.

Sin y Palanza (1997) destacan que los partidos provinciales actúan de manera individual y que sus intentos por conformar alianzas fueron en todos los casos, infructuosos. Sin embargo, encuentran cuatro estrategias predominantes de los partidos provinciales en su relación con el PEN. Las autoras encuentran que estos partidos pueden adoptar una estrategia de alineación casi permanente con los partidos mayoritarios, una estrategia de oposición casi permanente al PEN, una estrategia de viraje con picos de apoyo en cada período o una estrategia de viraje constante donde no se puede encontrar un patrón claro de apoyo u oposición.

En un estudio reciente, Calvo (2010) ha demostrado que las tasas de aprobación legislativa del Presidente se ven afectadas por el nivel de popularidad, la Cámara de introducción del proyecto y el tipo de tema del proyecto. No obstante, su hallazgo más novedoso es que el cambio en la composición del Congreso no afecta la tasa de aprobación de las iniciativas del presidente. En este sentido, demuestra que el gobierno dividido afecta más el éxito de los legisladores que del propio presidente. Por lo tanto, la primera hipótesis de este trabajo se orienta a responder si los partidos provinciales han colaborado en evitar una reducción en la tasa de aprobación legislativa del poder Ejecutivo. Por lo tanto, como una primera aproximación a este tema y en base al estudio exploratorio de Sin y Palanza (1997), se propone en primer lugar que es más probable que los diputados de partidos provinciales acompañen las iniciativas legislativas del Ejecutivo en situaciones de gobierno dividido.

En segundo lugar, se postula una hipótesis que intenta responder al interés que puede haber motivado la colaboración con el presidente. Como ya se ha señalado, si bien no se ignora que la colaboración en la conformación de mayorías no constituye un acto desinteresado, en este trabajo no se intentarán mostrar ni medir las retribuciones. Si bien se supone que éstas existen,

no necesariamente se distribuyen en el Congreso, sino que existen múltiples mecanismos para ello, como los aportes de fondos discretionales del poder Ejecutivo, la renegociación de las deudas provinciales o incluso dentro del Congreso como señala Calvo (2010), una mayor tasa de aprobación de los legisladores de éstos partidos.

Como no resulta en principio una tarea sencilla, en lugar de intentar medir las retribuciones a cambio del apoyo legislativo, en este trabajo se propone realizar una primera aproximación al tema pensando de forma intuitiva cómo es posible que el partido provincial capitalice los recursos o beneficios que consigue por apoyar iniciativas del Presidente. Para pensar esta circunstancia, se formula que cuando el partido provincial controla la gobernación de la provincia, es más probable que se alíe con la coalición legislativa del Presidente que cuando es oposición, ya que no es tan lineal ni claro cómo podría hacer para capitalizar los beneficios obtenidos por ello.

El concentrar los esfuerzos en observar si efectivamente existe un apoyo o no es motivado en gran parte por la cantidad de medios a través de los cuales los partidos provinciales pueden ser premiados por su apoyo a través de un mayor impulso a las iniciativas legislativas de dichos partidos, puestos en comisiones, cargos en la administración pública nacional, etc. Por ello, dado que son múltiples los canales a partir de los cuales se puede generar un intercambio, en principio se intentará demostrar que existen razones para creer o suponer que debe haber habido un intercambio; esto es, que los partidos provinciales hayan apoyado las iniciativas del presidente en el Congreso Nacional.

3. Los partidos provinciales y el bloque legislativo del presidente en Argentina

La primera hipótesis que se plantea en este trabajo es que se espera que cuando el presidente no cuenta con un bloque con mayoría absoluta propia, los partidos provinciales tengan mayores probabilidades de incorporarse a la coalición legislativa del presidente, ya que éste deberá buscar apoyos extra partidarios para la aprobación de legislación. Por el contrario, se espera un menor apoyo cuando el presidente cuenta con un bloque con los miembros necesarios para alcanzar el quórum de 129 diputados. En este sentido, se espera que los partidos provinciales hayan acompañado las iniciativas legislativas del PEN en menor medida durante los dos primeros años de la presidencia de Kirchner, en tanto contaba con una mayoría estricta, que durante los dos últimos luego de la ruptura de la alianza con la facción duhaldista del peronismo para el cuál no contó con mayoría propia.

A los fines de analizar el Congreso durante la gestión de Néstor Kirchner, es necesario dividir el análisis en dos etapas (Bonvecchi y Zelaznik, 2006): una primera que abarca desde que asumió en mayo de 2003 hasta las elecciones de mitad de término en 2005, y una segunda que, por defecto, alcanza desde la asunción del nuevo Congreso hasta el fin del mandato. Mientras que la coalición legislativa del presidente durante la primera etapa de su gestión estuvo caracterizada por el apoyo en el Congreso de la Nación de una coalición conformada por distintas facciones del PJ, la segunda tuvo como principal elemento saliente la conformación y consolidación de un bloque afín propio que respondía de manera directa al presidente.

El escenario de gran fragmentación en el cuál asumió Kirchner la Presidencia de la Nación, se replicó en los tres bloques en los que se hallaba dividido el PJ en la Cámara de Diputados. Por esta razón, el primer paso que adoptó el presidente fue tratar de unificar filas con los diputados menemistas, pasando a integrar el bloque mayoritario en la Cámara con 114 diputados (Bonvecchi y Zelaznik, 2006). Esta alianza fue también instrumental a los fines de reunificar el partido, ya que en las elecciones provinciales subsiguientes se presentaron como candidatos a gobernador por el PJ únicamente aquellos oficialistas. Para fin de año 2003 entonces, el kirchnerismo contaba con aliados en quince provincias y consiguió alcanzar una mayoría ajustada de 129 diputados.

Sin embargo, esta alianza con las facciones del peronismo se rompió formalmente en 2005 cuando el PJ presentó en las elecciones de mitad de término dos listas, una duhaldista y una kirchnerista. A pesar de que el oficialismo triunfó en las elecciones de 2005 y además se vio favorecido por el aumento en la fragmentación partidaria a nivel provincial que, a partir de la fórmula electoral *D'Hont*, premia al partido mayoritario con más bancas en los distritos más pequeños (Calvo, 2005), no le alcanzó para alcanzar el quórum propio. Por eso, si bien el kirchnerismo incorporó 19 bancas propias en detrimento de 8 bancas pertenecientes al PJ duhaldista y 5 del bloque de la UCR⁴, consiguió reunir un total 115 diputados⁵ que determinó la necesidad del presidente de conformar alianzas extra partidarias.

En la siguiente tabla se presentan la cantidad de diputados que contó cada partido analizado en este trabajo durante el período en consideración.

⁴ Clarín, 24/10/2005. Link disponible online:

<http://www.servicios.clarin.com/notas/jsp/v7/galeria/galeria.jsp?notaId=1028938&mtmStatus=procesada&mtmNombreTimu=infografia&havingEpigrafe=true&displayEpigrafe=false&mtmPath=http://www.clarin.com/diario/2005/10/25/fotos/>

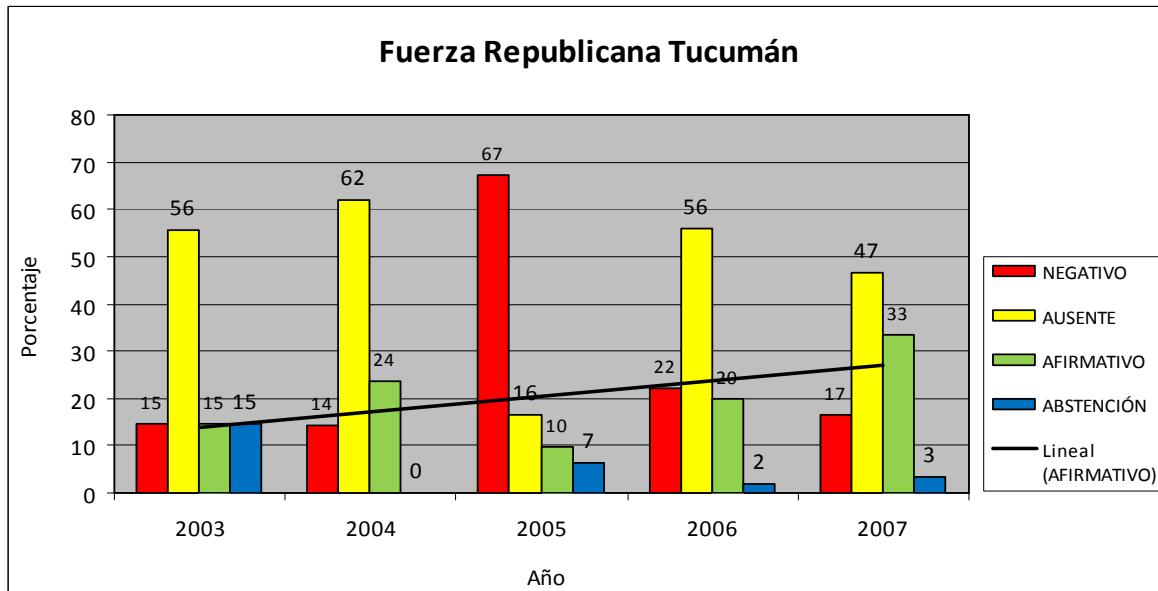
⁵ Informe sobre la Actividad del Congreso de la Nación 2006 - 2008. Asociación por los Derechos Civiles.

Tabla 1: Cantidad de Diputados por partido

Partido / Períodos	2003 – 2005	2005 – 2007
MPN	4	4
RS	2	2
DM	1	1
FR	3	2

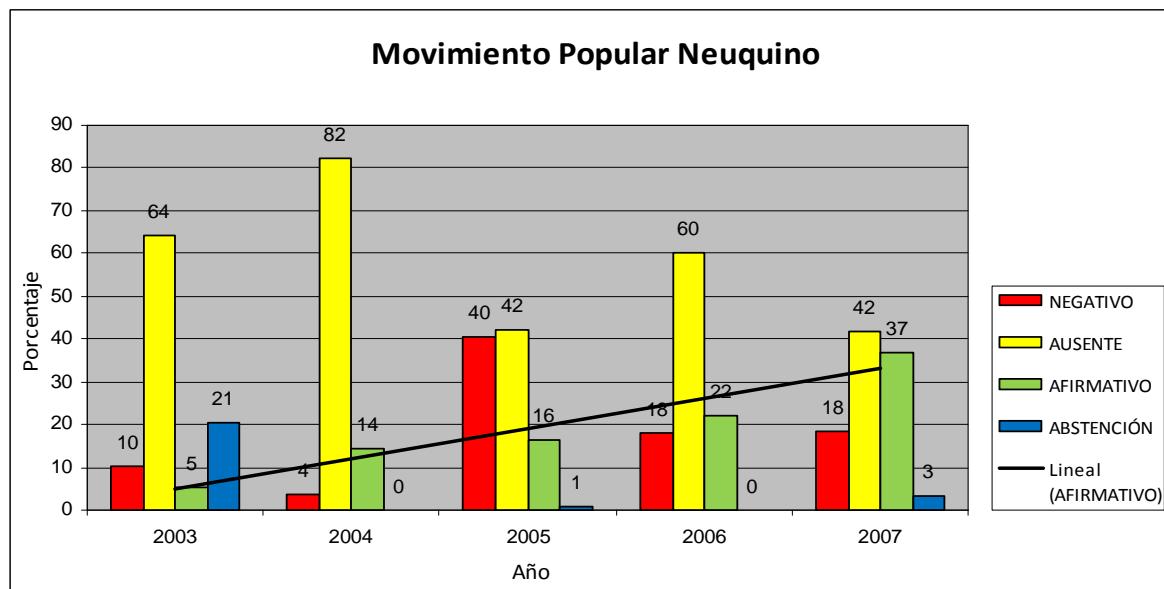
Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en www.diputados.gov.ar

Teniendo en cuenta las estadísticas descriptivas presentadas, se observará el comportamiento legislativo de los diputados del MPN, RS, DM y FR en el Congreso de la Nación entre los años 2003 – 2007. Dada la diferencia entre la cantidad de diputados para cada partido, se estandariza el comportamiento legislativo presentándolo en porcentajes. Gráfico 1: Comportamiento legislativo de diputados de Fuerza Republicana 2003 – 2007



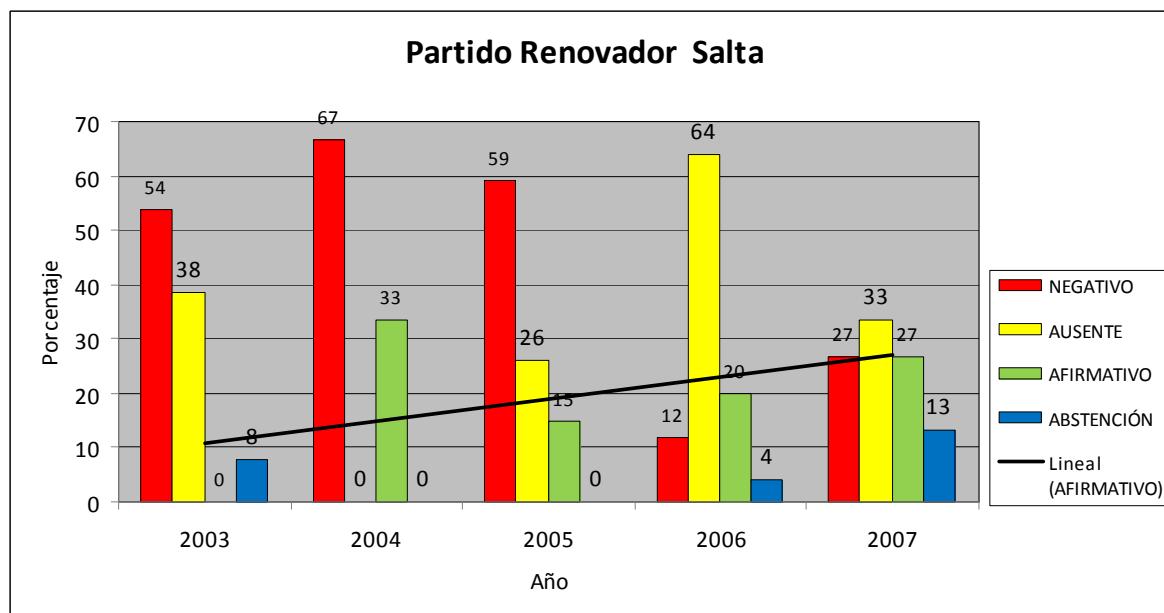
Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en www.diputados.gov.ar

Gráfico 2: Comportamiento legislativo de diputados del Movimiento Popular Neuquino 2003 – 2007



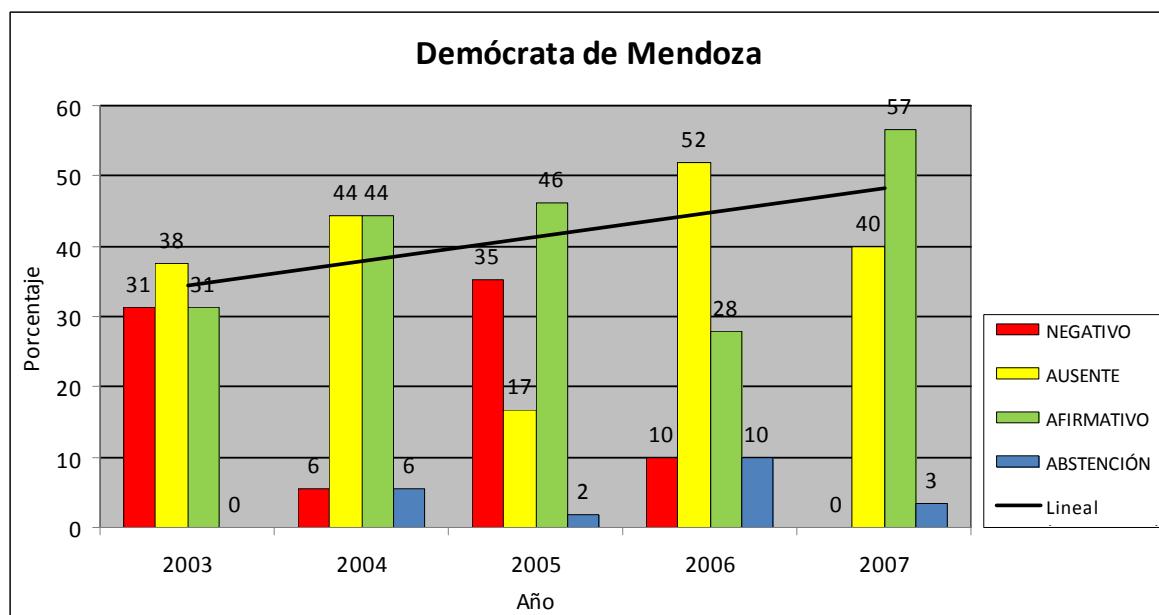
Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en www.diputados.gov.ar

Gráfico 3: Comportamiento legislativo de diputados del partido Renovador de Salta 2003 – 2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en www.diputados.gov.ar

Gráfico 4: Comportamiento legislativo de diputados del partido Demócrata de Mendoza 2003 – 2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en www.diputados.gov.ar

Los datos presentados en los gráficos precedentes muestran en porcentajes el comportamiento legislativo de los diputados de los partidos provinciales tomados en cuenta en este estudio. Se tomó como referencia total a todos los proyectos iniciados por el PEN que se votaron nominalmente en la Cámara de Diputados. Esto no significa que necesariamente se hayan convertido en ley sino que han sido votados nominalmente por el plenario de la Cámara.

De los gráficos se desprenden entonces algunas conclusiones sustantivas importantes a los fines de comprobar la primera hipótesis.

En primer lugar, se puede observar que el partido más alineado con el presidente entre los años 2003 – 2007 fue el DM. Éste votó afirmativamente, en promedio, el 41.2% las iniciativas legislativas del PEN. Además, es necesario destacar que las líneas de tendencia de los gráficos para los votos afirmativos indican un crecimiento en la alineación con el presidente para todos los casos. No obstante, mientras que el porcentaje de votos positivos del MPN y DM aumentaron consistentemente durante todo el período, los de RS y FR tuvieron un comportamiento más errático.

En segundo lugar, se destaca que la estrategia que prima para los cuatro partidos durante los dos primeros años de la presidencia de Kirchner es la oposición, ya sea en forma de ausencias para los casos de MPN, DM y FR, o votos negativos principalmente como en el caso de RS. Aquí se propone argumentar que los diputados de estos partidos no enfrentaron incentivos para apoyar al presidente y que a su vez, el gran porcentaje de ausencias pueden interpretarse como la manera más efectiva de evitar oponerse explícitamente al presidente, ya que esta

estrategia tiene menores costos que oponerse abiertamente. Además, si se comparan los votos positivos y negativos tampoco se observa una postura clara respecto del apoyo u oposición a las iniciativas del PEN. Lo que es fundamental destacar aquí es que, durante este período, el presidente pudo prescindir del apoyo de estos diputados.

Finalmente, en tercer lugar, es importante señalar que el comportamiento legislativo de los diputados de tres de los cuatro partidos provinciales considerados en este trabajo tocó un pico de oposición durante el 2005. Durante ese año, FR se opuso al 67% de las iniciativas legislativas del Presidente mientras que los del MPN lo hicieron para el 40% de ellas y el partido DM, el 35%. La única excepción a la regla es el de RS, que no se aleja de la regla de manera significativa, ya que el porcentaje de oposición para este partido durante el año en cuestión fue de 59%. Esto además de ser llamativo, contrasta con los porcentajes de votos negativos del período anterior, que fueron de 14 y 4% respectivamente. Esto denota un aumento de casi 5 veces en los votos negativos de FR y de 10 veces en los del MPN.

Poniendo en contexto estos datos, debe tenerse en cuenta que en 2005 Kirchner había emprendido el rearmado de su coalición legislativa en pos de una que le proveyera una mayoría propia. En este sentido, aquí se interpreta esto como una concentración de esfuerzos del presidente intra PJ, que dejó afuera de la negociación a los partidos provinciales en pos de responder a cuestiones relacionadas con el armado de una mayoría propia conformada por miembros de la facción de su partido.

Por lo tanto, como primeras observaciones debemos resaltar que lo que más se destacan son las ausencias y votos negativos para todos los partidos y que, mientras que los votos positivos del MPN y DM fueron creciendo durante todo el mandato, los de FR y el RS tuvieron un comportamiento más oscilante si se mira todo el período en conjunto; no obstante, crecieron a partir de 2005. Además, se observa que los votos negativos tres de los cuatro partidos tocaron un pico en 2005 como consecuencia de la empresa encarada por el ex presidente Kirchner para el rearmado de la coalición legislativa por una propia. Esto se presume, puede haber motivado una concentración de recursos de negociación a las fuerzas intra PJ, dejando de lado a los partidos provinciales. Por otro lado, dado que el 2005 fue un año electoral en el cual el gobierno ponía en gran parte en juego su gobernabilidad durante los siguientes dos años, es posible que los recursos no hayan alcanzado para cooptar su apoyo.

El comportamiento legislativo de los miembros del MPN, DM, RS y de FR parece responder a la subdivisión que propusieron Bonvecchi y Zelaznik (2006). Durante los dos primeros años, estos partidos pertenecientes al Interbloque Federal, opositor del gobierno de Kirchner, utilizaron la estrategia de oposición –tanto implícita como explícita- 1 en las votaciones

nominales de iniciativas del PEN. Durante 2005, en pleno rearmado de la coalición oficialista, este rechazo se ve claramente en el aumento significativo de la oposición. Finalmente, a partir de 2006 y hasta el final del mandato se observa una mayor y creciente alineación de los cuatro partidos respecto del presidente.

4. El partido de gobierno en el nivel provincial

Respecto de esta variable, podemos clasificar los casos en dos grupos: aquellos que fueron oposición al gobierno provincial y aquel que fue oficialismo. Para este período, solamente el MPN fue gobierno a nivel provincial por lo cuál a partir de la segunda hipótesis planteada en este trabajo, se debería esperar un mayor alineamiento de este partido en comparación con los otros tres.

Sin embargo, al observar los gráficos, se puede verificar que se rechaza la segunda hipótesis; es decir Neuquén no tiene mayores niveles de apoyo legislativo al presidente que el DM, RS o FR. Por el contrario, si se toma como punto de comparación los promedios, se puede ordenar como el partido más alineado al DM con un promedio de 41.2% de apoyo al presidente, seguido por FR con el 20.4%, en tercer lugar el partido RS con el 19%, y en último lugar el que en principio hubiéramos esperado como el partido más alineado, el MPN con el 18.8% de votos afirmativos.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner, se observa un creciente alineamiento de los diputados del MPN con el gobierno nacional. En este período, el MPN alcanzó un pico de oposición en 2005 votando negativamente el 40% de las veces frente a las iniciativas legislativas del presidente en la Cámara de Diputados, pero los siguientes dos años dicha oposición se redujo a menos de la mitad, ubicándose en el 18%. Pero, por otro lado y en detrimento de esto, los legisladores del MPN han sistemáticamente aumentado su porcentaje de aprobación a las iniciativas legislativas del presidente, que pasaron de ser aprobadas por el 5% de los votos en 2003 al 37% en 2007.

Los datos presentados en el gráfico demuestran que el partido provincial neuquino se ha ido alineando en mayor medida con el presidente. Sin embargo, si se compara su apoyo con el del resto de los partidos, se puede observar que éste apoyo no resulta tan relevante. Por esta razón, a pesar de que se presumía teóricamente que la concreción de una alineación con el PEN iba a ser favorecida por ser gobierno provincial, ya que le permitiría al partido de gobierno capitalizar las ganancias o réditos obtenidos a cambio del apoyo en el nivel provincial, esto empíricamente no ocurrió así.

No obstante, esta conclusión no puede ser categórica dada la poca variación en la variable independiente. Durante este período, la provincia de Neuquén fue gobernada por un opositor al gobierno nacional, Sobisch. Para poder testear de manera concluyente esta hipótesis, deberían tomarse en cuenta otros períodos para los cuales otros partidos provinciales hayan sido gobierno a nivel provincial.

5. Conclusiones

En este estudio se han analizado las votaciones nominales de los diputados del MPN, el DM, el RS y el FR durante la presidencia de Kirchner respecto de las iniciativas legislativas del PEN. Aquí se es consciente de las limitaciones que tiene trabajar con las votaciones nominales, en tanto éstas ocurren en última instancia luego de que las negociaciones ya han ocurrido. Sin embargo, tras este modesto análisis presentado en este trabajo, se pueden concluir tres cuestiones.

La primera de ellas es que puede observarse que durante los dos primeros años de gestión del ex presidente Kirchner, al haber integrado los partidos políticos al Interbloque Federal, el comportamiento legislativo de sus diputados estuvo caracterizado fundamentalmente por la oposición al presidente, tanto a través de la ausencia a votaciones como por porcentajes relativamente parejos y altos de votos negativos. Durante este período, en el cuál el presidente contó con mayoría justicialista, los partidos considerados aquí denotan altos porcentajes de ausencias que demuestran en última instancia una estrategia que puede caracterizarse como de oposición implícita al presidente. Esto parece sugerir que las negociaciones se dieron en mayor medida al interior del PJ.

No obstante, esta estrategia se modificó durante el rearmado coalicional en la Cámara de Diputados en 2005. Luego de las elecciones de 2005 en las cuales el PJ se escindió en el Frente para la Victoria, facción oficialista, y en el Peronismo Federal, Kirchner logró conseguir votos propios dentro del PJ y consolidar alianzas con otras fuerzas para alcanzar mayorías. Por esta razón, se concluye en segundo lugar que durante el año 2005 los partidos provinciales se opusieron en gran porcentaje a las iniciativas legislativas del PEN como consecuencia de la concentración de esfuerzos de negociación del PEN en ganar apoyos dentro del armado de una coalición justicialista afín y propia. Durante este período de negociación intra PJ, los partidos provinciales se opusieron en gran porcentaje de votaciones a las iniciativas legislativas del presidente, estrategia que reverán en los años subsiguientes, donde todos aumentaron sistemáticamente el porcentaje de votos afirmativos.

Finalmente, se concluye que no puede observarse una estrategia común para los partidos. Esto es, mientras que el MPN y el DM han ido incrementando su alineación respecto del PEN a lo largo del período 2003 - 2007, el partido FR y RS se comportaron de manera oscilante. Se muestra entonces a partir del análisis empírico que los votos positivos del MPN y DM fueron en aumento a medida que avanzó la presidencia de Kirchner, denotando una mayor

integración en la coalición legislativa oficialista. En cambio, el apoyo de FR y RS a las iniciativas legislativas de Kirchner oscilaron durante todo el mandato. Estos distintos patrones pueden relacionarse sin dudas con la primera hipótesis propuesta en este trabajo. Se considera por un lado que, la mayor necesidad de conseguir apoyos extra PJ durante el período posterior a 2005 determinó un comportamiento más afín y positivo respecto del presidente de los partidos provinciales –al menos aquellos considerados en este trabajo. No obstante, este apoyo fue, para todo el período, más claro, consistente y sostenido para el caso del MPN y el DM, y más errático para el RS y el FR.

Por las razones presentadas, pareciera ocurrir que cuando el Presidente Kirchner no contó con una mayoría en Diputados para aprobar sus iniciativas legislativas, debió buscar apoyos extra partidarios. Si bien esto no resulta una novedad, aquí se presenta un estudio que demuestra que posteriormente a 2005, dicho apoyo ha sido buscado y encontrado en algunos partidos provinciales.

Si bien se cree que es posible concluir esto, el plan a futuro de este trabajo es trabajar sobre el comportamiento de todos los partidos provinciales frente a las iniciativas legislativas del PEN en la Cámara a través de un diseño de investigación que aplique el método estadístico para testear las hipótesis planteadas.

6. Bibliografía

- Aleman, E., Calvo, E., Jones, M., y Kaplan, N.** (2009). “Comparing Cosponsorship and Roll – Call Ideal Points”. *Legislative Studies Quarterly*, XXXIV, 1, Febrary 2009.
- Alemán, E.** (2006). “Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures,” *Latin American Politics and Society*, 48(3): 125-155, Fall 2006.
- Alemán, E. y Calvo, E.** (2007). “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina”. Forthcoming in Guillermo O'Donnell, Joseph Tulchin and Augusto Varas with Adam Stubits Eds. *The Study of New Democracies in Latin America*, 2007.
- Alemán, E. y Calvo, E.** (2010). “Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President”. *Comparative Political Studies*. Forthcoming.
- Alonso García, M.E.** (2008). Los Partidos Provinciales y el Gobierno Dividido en Argentina. Política y Cultura, primavera, número 29. Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Distrito Federal, México. Pp. 245-264.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J.** (2006) La Construcción de la Mayoría Legislativa Kirchnerista. Serie Aportes, Nº 15, *Fundación Pent*.
- Bonvecchi, A., Schijman, A., y Zelaznik, J.** (2005) La Sanción Tácita en la Argentina: El Congreso frente al Ejecutivo en la renegociación de contratos y los decretos de necesidad y urgencia, Serie Aportes, No. 8, *Fundación Pent*.
- Calvo, E.** (2007). “The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature”. *British Journal of Political Science* (BJPS), Volume 37, Issue 02, April, pp 263-280.
- Calvo, E. y Tow, A.** (2009). En el Cajón del Presidente: Autoridad Política, Autoridad Institucional y Productividad en el Congreso Argentino. Enero 2009.
- Calvo, E.** (2008) “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Argentina,” in Guillermo O'Donnell, Joseph Tulchin and Augusto Varas (eds.) *New Voices in the Study of Democracy*. Woodrow Wilson International Center for Scholars: Woodrow Wilson Center.
- Cherny, N., Feierherd, G. y Novaro, M.** (2010). El Presidencialismo Argentino: de la Crisis a la Recomposición del Poder (2003-2007). Ediciones Universidad de Salamanca, *América Latina Hoy*, 54, 2010, pp. 15-41.
- Cox, Gary W.** “The Organization of Democratic Legislatures”, en Weingast, Barry y Donald, Wittman, eds. (2005). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Cox, Gary W. y McCubbins, M. “Legislative Leviathan Revisted”, Department of Political Science, UC San Diego.

De Luca, M., Jones, M. y Tula, M.I. “Back Room or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina”. *Comparative Political Studies*, 35 (4): 413-436, May 2002.

Feierherd, G. (2009). The Logic of Aggregation: Party Change and Legislative Coalitions in Argentina (1983-2008). (Conicet / UBA / UTDT).

Feierherd, G. (2007). El Control de la Agenda Legislativa en Argentina. Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2007.

Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (1996) Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (1989-1994), en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, No. 141. 1996.

Jones, M. y Hwang, W. (2005). “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress”, *American Journal of Political Science*, 49(2):267-282, April 2005.

Jones, M. y Hwang, W. (2006). *Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress*, en Levitsky, Steven y Murillo, Maria Victoria (eds.). Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness. University Park, PA: Penn State University Press. Feb. 2006.

Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P. y Tommasi, M. (2002). “Amateur Legislators-Proffesional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”. *American Journal of Political Science*, 46 (3): 656-669, July 2002.

Jones, M., Hwang, W., and Micozzi, J. P. (2009). “Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis”. *Journal of Politics in Latin America*. 1/2009: 67-96.

Lodola, G. (2009). La Estructura Subnacional de las Carreras Políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49 (194): 247-286, julio-septiembre 2009.

Mustapic, A.M. (1997). “El papel del Congreso en América Latina”. Contribuciones, Año XIV, N° 4, octubre-diciembre, 1997.

Mustapic, A.M. (2000) “Oficialistas y Diputados”: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina, en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156. **Mustapic, A. M.** (2003). Los Sistemas de Partidos en la Argentina. 1983-2001.

Negretto, G. (2004). “Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America. The Cases of Brazil and Argentina”. *Comparative Political Studies*, Vol. 37, N°5, June 2004. 531-562.

Nino, C. (1992). “El Presidencialismo Argentino y las concepciones de la democracia”, en Nino, C. et. al. **El Presidencialismo a prueba**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

Salomón, U. “Fuerza Republicana: del dominio al retroceso”.

Sin, G. y Palanza, V. (1997). Partidos Provinciales y Gobierno Nacional en el Congreso 1983 – 1995. Boletín SAAP, primavera 1997, Año 3, Número 5.

Sciara, A. (2005). Presupuesto Público y Coparticipación Federal (una mirada desde el país del interior). Presentado en la convocatoria El Plan Fénix en vísperas del Segundo Centenario, Proyecto Estratégico de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2-5 de agosto de 2005.

Torre, J.C. (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.

Weingast, B.R. y Marshall, W.J. (1988). “The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets”. *The Journal of Political Economy*, 96 (1): 132-163, February.

Otras fuentes:

Directorio Legislativo CIPPEC 2004.

www.parlamentario.com