



**UNIVERSIDAD  
TORCUATO DI TELLA**

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Maestría en Ciencia Política

Tesis de Maestría

**Ensayos sobre política legislativa argentina**

Valentín Figueroa

Director: Germán Lodola

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

12 de enero de 2017



# Índice

	<b>Agradecimientos</b>	<b>5</b>
<b>1.</b>	<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>2.</b>	<b>Nominaciones legislativas en Argentina: La Cámara de Diputados (2009-2015)</b>	<b>13</b>
	2.1 Introducción .....	13
	2.2 Medición .....	17
	2.3 Resultados .....	25
	2.4 Validez .....	30
	2.5 Conclusión .....	35
<b>3.</b>	<b>El retorno fiscal a la experiencia legislativa</b>	<b>43</b>
	3.1 Introducción .....	43
	3.2 Diseño de Investigación .....	46
	3.3 Resultados .....	51
	3.4 Conclusión .....	53
<b>4.</b>	<b>La influencia legislativa de los gobernadores</b>	<b>59</b>
	4.1 Introducción .....	59
	4.2 Diseño de Investigación .....	61
	4.3 Literatura Relacionada .....	65
	4.4 Inferencia y Resultados .....	71
	4.5 Conclusión .....	76
<b>5.</b>	<b>Conclusión</b>	<b>85</b>



# Agradecimientos

En primer lugar, agradezco a Germán Lodola, el director de esta tesis. Sus recomendaciones y sugerencias ayudaron a mejorar el contenido de todas las páginas de este trabajo. También destaco la ayuda de Carlos Freytes, Nicolás Cherny, Gerardo Scherlis, y Sara Niedzwiecki, que colaboraron como panel de expertos para la codificación cualitativa de la información para el primer capítulo. Su ayuda no hubiera sido posible sin la asistencia de investigación de Ana Sofía Elverdín, Belén Abdala, Danilo Degiusti, Miguel Mattioli, Juan Manuel Moyano Larrazábal, Clara Massari, y Joaquín Vivares, que recolectaron la información periodística utilizada. Alejandro Bonvecchi y Carlos Gervasoni también aportaron sugerencias para de una versión preliminar de este capítulo. El segundo capítulo está inspirado en una conversación con Marcos Salgado y Jorge Yedro. El tercer capítulo de esta tesis se vio enriquecido por extensas conversaciones con Nicolás Cherny, por los comentarios de los participantes del Taller de Tesis en la Universidad Torcuato Di Tella en 2015, y los de los asistentes al congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) en la Universidad Nacional de Cuyo, en Mendoza, en 2015. La investigación para esta tesis fue financiada por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica en el marco del Proyecto PICT 2427 “El Rol de los Gobernadores en la Formación de la Coalición Legislativa del Presidente. El Caso Argentino (2003-2013)”, dirigido por Marcos Novaro, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA).

Buenos Aires, 11 de enero de 2017



# 1. Introducción

Los legisladores en Estados Unidos, Colombia y Brasil cultivan candidaturas individuales, controlan sus carreras políticas, se profesionalizan en comités específicos del congreso, y permanecen en sus cargos durante múltiples términos. En el extremo opuesto encontramos a los legisladores de países como Honduras, Chile, y El Salvador, cuyas carreras políticas dependen del liderazgo nacional de sus partidos. Entre medio de estos dos grupos polares, encontramos a los legisladores de federalismos como México (después de 1997) y Argentina (Siavelis y Morgenstern, 2008).

Por una combinación de reglas electorales y dinámicas partidarias, en estos países las carreras políticas de los legisladores dependen de los líderes de los partidos a nivel provincial. La alta magnitud de distrito con reglas de elección proporcionales desincentiva la construcción de candidaturas individuales, en tanto los votantes deben decidir por partidos enteros, y no individuos. El hecho de que las elecciones se lleven a cabo en listas partidarias cerradas refuerza aún más el poder de los líderes partidarios. Finalmente, y en este contexto, los líderes provinciales aventajan a los nacionales, ya que los distritos legislativos coinciden con los límites provinciales y las autoridades provinciales ejecutan gran parte del gasto público.

La literatura sobre el poder legislativo en los casos de “federalismo centrado en los partidos” es categórica respecto del control que ejercen los líderes partidarios provinciales sobre las carreras y el comportamiento de los legisladores de sus provincias en el congreso nacional. No obstante, a pesar de su solidez teórica, muchos de los argumentos sobre política legislativa argentina, y en particular sobre la relación entre gobernadores y legisladores, no han sido puestos a prueba empíricamente de manera satisfactoria. Esta tesis intenta llenar este vacío.

En particular, nos enfocamos en tres preguntas centrales en la literatura sobre poder legislativo en Argentina. Primero, ¿son los líderes partidarios provinciales efectivamente los actores centrales en el armado de listas de candidatos legislativos? Segundo, ¿por qué nominan candidatos con poca experiencia previa en lugar de legisladores experimentados y más conocedores de las dinámicas del congreso? Y tercero, ¿son capaces de controlar el comportamiento de los legisladores después de haberlos nominado?

Utilizamos nuevos datos y diseños de investigación para comparar los resultados con los enunciados teóricos usuales de este campo de estudios. La posición de la literatura está resumida claramente en la reseña de Ardanáz, Leiras y Tommasi (2014, p.30), cuando afirman que:

“los legisladores argentinos son los peones de su líder partidario provincial. Dado que el sistema electoral da a los jefes partidarios un sustancial poder sobre quién es nominado, esto impone lealtad y disciplina sobre los legisladores, cuyos votos pueden ser intercambiados en negociaciones entre las provincias y el Ejecutivo nacional” (citado y traducido por Gervasoni y Nazareno, 2017: 17).

Esta tesis se compone por tres capítulos, y cada uno intenta responder una de las preguntas de investigación para evaluar en qué medida los argumentos teóricos apoyados por la literatura son consistentes con la evidencia empírica. Cada uno de los capítulos está auto-contenido, por lo que el lector interesado en sólo uno de estos puede dispensar la lectura del resto. Como consecuencia, en ocasiones existe algún grado de solapamiento en la discusión del contexto institucional argentino. Todos los materiales necesarios para replicar los hallazgos de esta tesis están a disposición de quienes sigan esta nota al pie<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Las bases de datos y códigos de replicación están disponibles clicando en este hipervínculo: <https://www.dropbox.com/sh/6uf911wawm8qg2d/AAAthlRu5--Cq-e98ptzN50Da?dl=0>



El primer capítulo, *Nominaciones legislativas en Argentina: la Cámara de Diputados (2009-2015)*, explora qué actores partidarios protagonizan la nominación de candidatos legislativos. Mientras que la literatura propone, prácticamente de manera unánime, que los líderes partidarios provinciales son los encargados de nominar candidatos (Jones, 2008), evidencia anecdótica de los últimos años sugiere que el presidente ha ganado protagonismo en este proceso. El capítulo propone una estrategia de medición de los “actores con poder de nominación” para todas las candidaturas a diputado nacional en Argentina entre 2009 y 2015 a partir del juicio de expertos, utilizando información en periódicos nacionales y provinciales. Encuentra que los líderes partidarios provinciales son, de hecho, los actores centrales en este proceso, aunque evidencia también el rol del presidente, con un cuarto del total de nominaciones. Considerando que la estrategia de medición es esencialmente cualitativa y basada en indicadores subjetivos, validamos los hallazgos poniendo a prueba algunas de sus implicancias observacionales.

Una vez verificada la centralidad de los líderes partidarios provinciales en el armado de listas legislativas, el segundo capítulo, *El retorno fiscal a la experiencia legislativa*, explora los motivos por los cuales los líderes partidarios provinciales deciden nominar legisladores “amateur” en lugar de individuos con experiencia en el congreso (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2002). Para esto, se enfoca en los costos de eficiencia que acarrea la nominación de candidatos sin experiencia previa. Utiliza un experimento natural para identificar el efecto de la experiencia legislativa de las delegaciones provinciales sobre la asignación de transferencias discrecionales. Encuentra que los legisladores no se vuelven más efectivos para obtener transferencias discrecionales del gobierno nacional a medida que aumenta su experiencia, y concluye a partir de esto que, de existir costos de eficiencia al nominar legisladores sin experiencia, estos no están relacionados con la obtención de transferencias discrecionales -un recurso valioso para

los líderes partidarios provinciales. Sugiere que la ausencia de retornos fiscales a la experiencia legislativa puede ser un fuerte incentivo en contra de la reelección legislativa.

El tercer capítulo, *La influencia legislativa de los gobernadores*, identifica empíricamente la influencia de los líderes partidarios provinciales (i.e. gobernadores) sobre el comportamiento de los legisladores de sus provincias y partidos en el congreso nacional (i.e. sus delegaciones partidarias provinciales). Utiliza un experimento natural en la Cámara de Senadores en 2001 para identificar el efecto del control de carreras que los gobernadores ejercen sobre sus legisladores en el congreso nacional sobre la cohesión de una delegación partidaria provincial y la recepción de transferencias discrecionales. Encuentra que los legisladores dependientes de sus gobernadores se comportan de manera más cohesiva, y que sus provincias reciben más transferencias fiscales. Interpreta estos hallazgos como evidencia del control que ejercen los gobernadores sobre “sus” legisladores.

## **Referencias**

Ardanáz, Martín, Marcelo Leiras, y Mariano Tommasi (2014), “The Politics of Federalism in Argentina and Its Implications for Governance and Accountability”, *World Development* 53:26-45.

Jones, Mark P. (2008), “The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina”, in Peter Siavelis and Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park: Pennsylvania State University Press, 41-75.

Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002), “Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral

Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (2008), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park: Pennsylvania State University Press.



## **2. Nominaciones legislativas en Argentina: la Cámara de Diputados (2009-2015)**

### **Resumen**

¿Qué actores controlan el acceso a las listas de candidatos legislativos en Argentina? La literatura asume que los líderes partidarios provinciales monopolizan el poder de nominación, pero no lo verifica. Este capítulo contribuye a esta agenda haciendo disponible una base de datos que incluye información sobre el actor con poder de nominación (APN) para cada una de las 556 candidaturas viables a diputado nacional entre 2009 y 2015. Obtenemos esta información a partir del análisis de expertos de información en periódicos nacionales y provinciales. Los resultados confirman que los líderes partidarios provinciales son los actores centrales en el proceso de armado de listas legislativas, controlando al menos el 47 por ciento de las candidaturas en nuestra muestra. Sin embargo, encontramos que el presidente es responsable de un cuarto del total de nominaciones. Validamos estos hallazgos poniendo a prueba algunas de sus implicancias observacionales.

### **2.1 Introducción**

El reclutamiento y nominación de candidatos ha recibido atención considerable en Europa (Gallagher y Marsh, 1988; Norris, 1997; Davis, 1988) y la teoría ha sido sofisticada para aplicar al contexto latinoamericano, con sistemas presidencialistas multipartidarios (Buquet, 2001; Camp, 1995; Langston, 2001; Langston, 2002; Langston, 2006; Langston, 2010; Siavelis, 2002; Jones, 2008; De Luca, Jones y Tula, 2002; Siavelis y Morgenstern, 2008).

La literatura sobre nominaciones partidarias en América Latina ha llegado a identificar un conjunto de variables institucionales y partidarias que se combinan para moldear los procedimientos de nominación de candidatos (Siavelis y Morgenstern, 2008). Utilizando comparaciones de casos nacionales, este enfoque ha sido exitoso en identificar algunas regularidades. Una de estas es que, bajo reglas de representación proporcional, alta magnitud de distrito, y listas partidarias cerradas, la nominación de candidatos será

centralizada, burocrática, y dominada por elites partidarias. Esto es así porque estas reglas desincentivan la construcción de candidaturas personales y centralizan el poder de nominación en los partidos. En países federales, sin embargo, los actores con poder de nominación no son los líderes partidarios nacionales sino los provinciales.

El propósito de este capítulo es cuantificar el protagonismo de los líderes partidarios provinciales en la nominación de candidatos legislativos en Argentina, un ejemplo clásico de “federalismo centrado en los partidos” donde se dan todas las condiciones para que las elites partidarias subnacionales protagonicen la negociación de candidaturas (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2002; Jones, 2008; Lodola, 2009).

Pocos días después de asumir su banca en la Cámara de Diputados de la Nación en representación del Frente Para la Victoria (FPV) en 2013, José E. Lauritto declaró ser “un soldado del peronismo y lo que diga el gobernador (Sergio Urribarri, de Entre Ríos)”. Este caso es ilustrativo de una aserción usual sobre el proceso de nominaciones legislativas en Argentina: los gobernadores y líderes partidarios provinciales son actores centrales en el proceso de nominación de candidatos. Aun cuando algunas candidaturas se deciden en internas partidarias, los resultados de las internas suelen depender del apoyo de los líderes partidarios, quienes controlan la maquinaria del partido (Levitsky, 2003).

El hecho de que los líderes partidarios controlan las nominaciones partidarias en Argentina ha sido apoyado mediante evidencia indirecta. En primer lugar, antes de ocupar sus bancas en el congreso nacional, los legisladores persiguen carreras políticas provinciales (Jones et al, 2002; Jones, 2008). En segundo lugar, los partidos que son gobierno a nivel provincial son menos propensos a tener internas partidarias, y usualmente definen sus candidaturas mediante acuerdos entre elites (De Luca et al, 2002). En conjunto, estos dos hallazgos sugieren que los candidatos no controlan sus carreras

políticas y que las decisiones respecto de la nominación descansan en manos de los líderes políticos provinciales.

No obstante, el control que los líderes partidarios provinciales ejercen sobre las nominaciones legislativas no ha sido verificado de manera concluyente. A su vez, evidencia anecdótica de los últimos años sugiere que la negociación de nominaciones partidarias puede ser un proceso más disputado que lo que afirma la literatura. Un caso ilustrativo es el de Liliana Mazure, candidata a diputada por el FPV en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2013, declarando a la prensa: “ocupar este lugar en la lista es un privilegio que me otorgó la presidenta (Cristina Fernández de Kirchner) y lo tomo con gran responsabilidad”. El caso de Mazure sugiere que es posible que los líderes partidarios nacionales (y en particular los presidentes) participen del armado de listas legislativas. En esta línea, Gervasoni (2011) afirma que a partir del año 2003 los gobernadores de la provincia de Buenos Aires se subordinaron a la presidencia en relación al armado de listas legislativas.

Otro grupo de candidatos parece menos categórico respecto de su lealtad hacia líderes partidarios provinciales o nacionales. Un ejemplo es Jorge Barretto, diputado del FPV por Entre Ríos, que tiene en su despacho un retrato del ex presidente Néstor Kirchner y otro del gobernador de su provincia (Sergio Urribarri). Nuestro objetivo en este capítulo es explorar esta heterogeneidad.

La literatura sobre nominaciones partidarias se ha apoyado en dos estrategias alternativas para determinar qué actores dominan la nominación de candidatos. Un primer grupo utiliza entrevistas y evidencia cualitativa para clasificar países en distintos tipos de procesos de selección (Gallagher y Marsh, 1988, Siavelis, 2002; Langston, 2010). Este tipo de evidencia falla en identificar variaciones dentro de cada país de los actores con

poder de nominación, y tampoco permite cuantificar en qué medida influye cada tipo de actor en la nominación de candidatos.

Otro grupo de trabajos infiere los actores con poder de nominación a partir de sus implicancias observacionales, como la ejecución de primarias partidarias (Jones, 2008; De Luca et al., 2002) o la experiencia política previa (Jones, 2008; Langston, 2010). En general, estos estudios concluyen que los candidatos son nominados por líderes partidarios cuando no compiten en internas partidarias, y que los actores con poder de nominación son los líderes subnacionales del partido cuando los candidatos tienen experiencia previa a nivel provincial. No obstante, aun cuando la ausencia de primarias indica que las nominaciones fueron determinadas por acuerdos dentro de la elite partidaria, este indicador falla en identificar el actor específico con poder de nominación dentro de cada partido. La ausencia de primarias puede deberse al monopolio de las nominaciones por parte de líderes partidarios provinciales, pero también al de líderes nacionales. A su vez, aun cuando los candidatos muestran carreras políticas previas de nivel provincial, este indicador no permite distinguir la identidad de los actores que controlan las nominaciones.

En este capítulo proveemos información a nivel individual sobre los actores con poder de nominación para todas las candidaturas viables a diputado nacional entre 2009 y 2015 en Argentina. Nuestro interés es identificar, para cada candidato, el actor con poder de nominación (APN). Como fuente, utilizamos información periodística sobre las negociaciones partidarias por el armado de listas legislativas proveniente en diarios nacionales y provinciales.

Nuestra codificación está basada en el juicio de un panel de expertos en política provincial, informados por fichas técnicas de datos periodísticos sobre cada candidatura. Encontramos que los líderes partidarios provinciales son, efectivamente, los actores más



importantes en la nominación de candidatos en Argentina, siendo responsables de alrededor de la mitad de las candidaturas disputadas. No obstante, también encontramos que los líderes políticos nacionales (particularmente el presidente) son actores importantes en este proceso, con alrededor de un cuarto de las nominaciones.

Validamos nuestra medición poniendo a prueba algunas de sus implicancias observacionales. En primer lugar, mostramos que la probabilidad con la que cada tipo de líder partidario -provincial o nacional- nomina un candidato es proporcional al poder de su facción en su partido. En segundo lugar, mostramos que los legisladores que fueron codificados como nominados por el presidente se comportan distinto que los nominados por otros actores partidarios en su mismo partido y provincia, reforzando la idea de que responden a distintos principales.

El resto de este capítulo se divide de la siguiente manera. La primera sección describe nuestra estrategia de medición y discute ejemplos concretos de codificación. La segunda sección presenta los resultados. La tercera sección valida estos resultados poniendo a prueba algunas de sus implicancias observacionales. Finalmente, la última sección concluye y propone oportunidades para investigación futura a partir de esta nueva base de datos.

## **2.2 Medición**

Nuestro objetivo es medir qué actores son los responsables de las nominaciones partidarias para cargos legislativos en Argentina. En lugar de ofrecer una descripción agregada de los actores principales en este proceso, ofrecemos una medición al nivel de cada candidatura individual. Tampoco inferimos los actores con poder de nominación a partir de sus implicancias observacionales. En cambio, buscamos basar nuestra

codificación en evidencia directa de poder de nominación. En resumen, para cada candidato, respondemos la siguiente pregunta: ¿qué actor fue responsable de incluir al candidato en la lista partidaria? Buscamos identificar el “actor con poder de nominación” (APN) para cada candidato.

Nuestra muestra incluye a todos los candidatos viables a diputado nacional en Argentina entre 2009 y 2015. Utilizamos información sobre candidaturas a diputados nacionales para maximizar el número de observaciones, y seleccionamos el período 2009-2015 por cuestiones de disponibilidad de información periodística. Es preciso aclarar que, debido a este recorte temporal, no es claro que nuestras conclusiones puedan extenderse a otros períodos. En particular, la evidencia anecdótica sugiere que los presidentes anteriores (Alfonsín, Menem, De la Rúa) no influían directamente en las nominaciones legislativas. En esta sección describimos nuestros procesos de selección muestral y de codificación.

Las elecciones de diputados nacionales en Argentina ocurren cada dos años. Cada una de las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires coincide con un distrito electoral (de magnitud entre dos y 35). Los partidos presentan listas cerradas con una cantidad de candidatos igual a la magnitud de distrito. Las reglas de elección son proporcionales bajo la fórmula D'Hont. Nuestra muestra incluye todas las candidaturas viables a diputado nacional en Argentina entre 2009 y 2015 (i.e. cuatro elecciones en los 24 distritos).

Clasificamos una candidatura determinada como “viable” de la siguiente forma. Suponemos que los líderes partidarios tienen acceso a buena información sobre la competitividad electoral de sus partidos, por lo que pueden pronosticar aproximadamente cuantas bancas obtendrá su lista de candidatos. Entonces, una candidatura es “viable” cuando cumple una de dos condiciones: (1) el candidato fue electo, o (2) el candidato hubiera sido electo en uno de los siguientes cuatro escenarios contrafácticos:

(a) La lista partidaria que recibió más votos recibe cinco puntos menos, y esos votos se distribuyen entre todas las listas que tuvieron al menos un candidato electo y la primera lista que no ganó ninguna banca de manera proporcional a la cantidad de votos recibidos (Escenario Contrafáctico 1).

(b) La lista partidaria que recibió más votos recibe cinco puntos menos, y esos votos se agregan a los de la segunda lista (Escenario Contrafáctico 2)

(c) La lista partidaria que recibió más votos recibe cinco puntos más, y esos votos se restan a todas las listas que tuvieron al menos un candidato electo y la primera lista que no ganó ninguna banca de manera proporcional a la cantidad de votos recibidos (Escenario Contrafáctico 3).

(d) La lista partidaria que recibió más votos recibe cinco puntos más, y esos votos se restan a la segunda lista (Escenario Contrafáctico 4).

**Tabla 1: Inclusión de candidatos no electos**

		<i>Esos votos se distribuyen</i>	
		En proporción a los votos recibidos	A la segunda lista
<i>La lista que recibió más votos</i>	Pierde 5 puntos	EC 1	EC 2
	Gana 5 puntos	EC 3	EC 4

La Tabla 1 resume los escenarios contrafácticos considerados. El caso más extremo de error de cálculo contemplado por estos escenarios es de una diferencia de 10 puntos porcentuales respecto de otro partido en relación al resultado efectivamente obtenido. Considerando que las encuestas electorales usualmente arrojan un margen de error del cinco por ciento, esperamos que las candidaturas incluidas en muestra hayan sido seriamente disputadas durante las negociaciones por el armado de listas partidarias. Nuestra muestra está compuesta por 556 candidatos, 515 electos y 41 no electos. La

fuentes de las listas de candidatos y los resultados electorales es el Atlas Electoral de Andy Tow (basado en información de la Dirección Nacional Electoral).

Para cada uno de los 556 candidatos viables entre 2009 y 2015, nos interesa identificar el actor con poder de nominación (APN) que fue responsable de su presencia en la lista partidaria. Nuestro foco está puesto en los actores responsables de que un candidato determinado figure en la lista, independientemente de que haya competido en elecciones primarias o no. Considerando que los líderes partidarios tienen el control de recursos valiosos para la competencia electoral, los resultados de las primarias usualmente responden al favor de los líderes partidarios. José L. Lizurume, gobernador de Chubut entre 1999 y 2003, resumió este fenómeno claramente al decir que: “la interna es aparato puro” (citado en Ardanáz, Leiras y Tommasi, 2014). Incluso en Estados Unidos, donde los legisladores son reconocidos por el control que ejercen sobre sus carreras políticas, el favor del partido es determinante para el triunfo en elecciones primarias (Hassell, 2015). Por lo tanto, en los casos en los que los candidatos accedieron a las listas partidarias mediante internas, identificamos el actor responsable de que el candidato figure en la lista partidaria ganadora en las elecciones primarias.

Esta tarea es difícil porque las negociaciones sobre el armado de las listas partidarias usualmente transcurren de manera hermética y fuera del escrutinio público (de aquí la expresión *smoke-filled rooms*). Ante la dificultad para encontrar indicadores objetivos, para lograr una medición confiable nos basamos en el juicio de un panel de expertos a partir de información cualitativa en fuentes periodísticas.

Para determinar la identidad del APN de cada candidato utilizamos como fuente notas periodísticas sobre las elecciones y las negociaciones por el armado de listas en diarios nacionales y provinciales. Asignamos entre 2 y 4 provincias por persona a un equipo de ocho codificadores. Los codificadores recibieron siempre las listas de candidatos de las

mismas provincias para poder familiarizarse con el contexto político y conocer en detalle los principales actores de la política provincial. La tarea de los codificadores fue revisar información periodística en internet de fechas cercanas al cierre legal de listas de candidatos legislativos y determinar, para cada candidato viable, el actor partidario responsable de que figure en la lista partidaria.

Debatimos la codificación de cada una de las candidaturas en reuniones semanales entre los codificadores y cuatro expertos en el federalismo argentino (Nicolás Cherny, Carlos Freytes, Sara Niedzwiecki, y Gerardo Scherlis) entre enero y diciembre de 2015 en la sede del Centro de Estudios Políticos, dependiente del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). En estas reuniones, nos basamos en la evidencia periodística para evaluar la validez de cada codificación. En cada reunión discutimos siempre la codificación de candidaturas de un mismo año, para mantenernos pendientes de las especificidades a nivel nacional de cada elección particular.

Las reuniones para la codificación se desarrollaban de la siguiente manera. Los codificadores recibían una lista de candidatos de provincias y elecciones determinadas y confeccionaban para cada candidatura una ficha de información cualitativa. En esta ficha debían incluir el actor con poder de nominación que pudieran identificar a partir de la información periodística, una justificación de su codificación, y una serie de direcciones de URL de las notas periodísticas en las que se basaba su decisión. Estas fichas figuraban en un documento de Excel al que todos los codificadores y los expertos tenían acceso desde un día antes de las reuniones de codificación. La Caja 1 presenta un ejemplo de ficha de codificación.

Los codificadores informaban a los expertos en federalismo sobre su codificación, y argumentaban a partir de la evidencia recolectada. Luego los expertos debatían entre sí y con los codificadores. En algunos casos, el actor con poder de nominación resultaba

claramente identificable a partir de declaraciones explícitas sobre las negociaciones por el armado de listas. En estos casos toda la información de las fuentes periodísticas apuntaba explícitamente hacia una misma persona. Un ejemplo de esta situación es el de Nanci Parrilli, que figura en la Caja 1.

### Caja 1: Ejemplo de codificación A

<p><u>Candidato:</u> Nanci María Parrilli <u>Provincia:</u> Neuquén <u>Año:</u> 2013 <u>Lista:</u> Alianza Frente Para la Victoria (FPV)</p> <p><u>Actor con poder de nominación (APN):</u> Cristina Fernández de Kirchner – Presidente</p>
<p><b>Evidencia cualitativa:</b> Nanci Parrilli es hermana del Secretario General de la Presidencia, Oscar Parrilli, un cercano aliado de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Según una nota de La Nación de abril de 2013, Nanci Parrilli y Marcelo Fuentes tenían "una disputa en sordina por ver quién es finalmente el bendecido por la presidenta Cristina Kirchner para encabezar la lista de postulantes a la Cámara alta." Por otra parte, distintas notas de La Mañana de Neuquén señalan que fue Cristina Kirchner quien armó la lista de candidatos y quien se inclinó por designar a Fuentes como cabeza de lista para el Senado y a (Nanci) Parrilli como primera candidata para Diputados. Un artículo de La Mañana de Neuquén señala que "Marcelo Fuentes y Nanci Parrilli fueron finalmente los elegidos por Cristina Fernández de Kirchner para encabezar la lista de precandidatos a senadores y diputados por Neuquén en las primarias del 11 de agosto". Otra nota de este mismo diario destacó lo siguiente: "Tal como se preveía, la presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner designó los candidatos neuquinos del Frente para la Victoria (FPV) para las elecciones legislativas nacionales que se harán en octubre próximo."</p>

Fuente: Ficha de codificación – "Nanci Parrilli, FPV – 2013 – Neuquén", por Ana Sofía Elverdín (2015).

En otros casos las fuentes no eran explícitas en relación al APN, por lo que la codificación dependía de una evaluación gruesa de cada caso en particular por parte de los expertos (considerando lazos de familia o amistad con funcionarios o líderes partidarios, y experiencia política previa). El caso de Ana Carolina Gaillard, en la Caja 2, ejemplifica este tipo de candidatos.

## Caja 2: Ejemplo de codificación B

Candidato: Ana Carolina Gaillard

Provincia: Entre Ríos

Año: 2013

Lista: Alianza Frente Para la Victoria (FPV)

Actor con poder de nominación (APN): Sergio Urribarri - Gobernador

**Evidencia cualitativa:** La candidata es oriunda de General Campos, la misma localidad que el gobernador Sergio Urribarri. Se desempeña como directora de la Casa de Entre Ríos en la Ciudad de Buenos Aires. La candidata afirma haber vuelto a Entre Ríos (después de militar en la facultad de Derecho de la UBA y ocupar en 10mo lugar en la lista del FPV en CABA 2009 liderada por Carlos Heller) por la gestión alineada de Urribarri. El periódico "La Política Online" presenta una fotografía de la candidata junto a Urribarri, solos, abrazados, y haciendo la "V de la victoria" con los dedos, junto a una parrilla encendida.

Fuente: Ficha de codificación – "Ana Carolina Gaillard, FPV – 2013 – Entre Ríos", por Valentín Figueroa (2015).

Una vez alcanzado el consenso entre el codificador y los expertos en federalismo argentino sobre la identidad del actor con poder de nominación (APN) para una candidatura, este actor luego fue clasificado en una de siete categorías, detalladas a continuación:

i. Gobernador: cuando el APN es el gobernador de la provincia donde se llevan a cabo las elecciones.

ii. Líder Partidario Provincial: cuando el APN es el líder del partido a nivel provincial.

Cuando se trata de candidatos de las listas del oficialismo provincial, el líder partidario suele coincidir con el gobernador, de modo que para clasificar un APN como líder partidario provincial debe ser claro que se trata de una persona distinta al gobernador.

Típicamente se observa esta categoría cuando hay un ex gobernador que sigue siendo líder partidario durante el gobierno de su delfín (como el caso de Sergio Acevedo cuando sucedió a Néstor Kirchner en Santa Cruz), esposo o esposa (como el caso de Claudia Ledesma, gobernadora de Santiago del Estero y esposa del ex gobernador Gerardo

Zamora), o algún allegado reconocidamente cercano (como los casos de Schiaretti y De la Sota en Córdoba, o de Binner y Bonfatti en Santa Fe).

iii. Líder Partidario Nacional: cuando el APN es el líder del partido a nivel nacional. También seleccionamos esta categoría cuando el APN es líder partidario provincial en un distrito distinto al del candidato estudiado.

iv. Presidente: cuando el APN es el presidente de la nación. En nuestra muestra, el presidente es el líder partidario nacional del Frente Para la Victoria. También seleccionamos esta categoría cuando el APN es un ministro del gabinete nacional u otra persona allegada al presidente o de una organización muy vinculada a la presidencia (como La Cámpora o Kolina).

v. Líder de Facción Opuesta al Liderazgo Provincial: cuando el APN es el líder de una facción alternativa a la del gobernador o líder partidario provincial. En listas de la oposición provincial, sólo seleccionamos esta categoría cuando era posible identificar una facción o liderazgo principal y otra alternativa. En listas del oficialismo provincial, seleccionamos esta categoría cuando el APN es el líder de una facción opuesta a la del gobernador o del líder partidario provincial. En la práctica, esto implica que el jefe partidario provincial ha perdido en cierta medida el control del armado de la lista a manos de otros actores locales de su mismo partido u organizaciones aliadas.

vi. Líder Territorial: cuando el APN es un actor con poder territorial autónomo (típicamente un intendente o dirigente social) que no disputa la posición partidaria del líder partidario provincial. Frecuentemente el líder territorial se ubica a sí mismo en la lista.

vi. Partido de Coalición: cuando un candidato pertenece a un partido minoritario en una coalición electoral e integra la lista en virtud de un acuerdo coalicional entre partidos.



Debe ser claro que el candidato accede a la lista en virtud de un acuerdo institucionalizado entre partidos, y no basta con que el candidato pertenezca a un partido distinto al del socio principal de la coalición.

Para clarificar nuestra codificación, la Tabla 2 presenta ejemplos concretos de APNs (y su clasificación) para todos los candidatos a diputados que resultaron electos en listas del Frente Para la Victoria (el partido de gobierno a nivel nacional) en 2013 y 2015. La primera columna presenta el nombre de los APN de al menos una candidatura. Para cada APN, presentamos su cargo político, la provincia en la que desempeña el cargo, su clasificación en nuestras categorías de APN, y la cantidad de nominaciones de las que es responsable.

### **2.3 Resultados**

En esta sección analizamos nuestra base de datos mediante estadísticas descriptivas. Contamos con información individual sobre 556 candidatos entre 2009 y 2015 en los 24 distritos de Argentina. Hay 515 candidatos electos y 41 candidatos no electos en muestra. Del total de candidatos, pudimos obtener información suficiente para codificar el APN de todos excepto 26.

La Tabla 3 presenta la distribución de frecuencia de los tipos de APN presentados en la sección anterior. Los APNs figuran en la primera columna. La segunda columna presenta el número de candidatos viables nominados por cada tipo de actor, y la tercera columna presenta la proporción que cada número representa respecto del total de candidaturas, excluyendo del total a las observaciones con datos faltantes. Para dar cuenta de la incertidumbre introducida por los datos faltantes, las columnas cuatro y cinco presentan límites inferiores y superiores para nuestras estimaciones. Para calcular el límite inferior,

asumimos que los candidatos faltantes no fueron nominados por ninguno de los actores. Por el contrario, para calcular el límite superior, asignamos las candidaturas faltantes a cada APN.

Los resultados confirman el sentido común de la literatura sobre federalismo argentino. Los líderes partidarios provinciales (gobernadores o no) son los actores centrales en el proceso de nominación legislativa en Argentina. Estos son responsables de entre el 47.5 y el 52.1 por ciento de las nominaciones en muestra. De todas formas, su protagonismo varía considerablemente entre provincias. En el extremo superior encontramos a Santiago del Estero, donde el 94 por ciento de las nominaciones son definidas por líderes partidarios provinciales o el gobernador. De manera similar, en San Luis y La Rioja, los líderes partidarios subnacionales son responsables del 90 por ciento de las nominaciones, seguidas por Salta con 87 por ciento. La provincia con menor protagonismo de líderes partidarios subnacionales es Buenos Aires, con sólo un 25 por ciento.

Se destaca también el rol de los líderes partidarios nacionales, a quienes adjudicamos entre el 30.3 y el 34.9 por ciento de las candidaturas. Entre los líderes nacionales, y como sugiere la evidencia anecdótica reciente, se destaca el presidente de la nación, responsable de entre el 23.3 y el 28 por ciento del total de nominaciones de candidatos viables.

El poder de nominación del presidente es menor al del agregado de los líderes partidarios provinciales, incluso interpretando el límite superior del poder de nominación del primero y el inferior de los segundos. Sin embargo, podemos observar que la cantidad de nominaciones definidas por el presidente es indistinguible del total de nominaciones por parte de todos los gobernadores en muestra (en conjunto).

Al igual que en el caso de los líderes partidarios provinciales, el poder de nominación del presidente presenta variación interprovincial. El caso con mayor proporción de

nominaciones por parte del presidente es Santa Cruz, con un 45 por ciento del total de candidaturas entre 2009 y 2015, seguido por la provincia de Buenos Aires, con 39 por ciento, y por Chubut y Corrientes, con el 36 por ciento. En el extremo opuesto, no encontramos ninguna nominación por parte del presidente en La Rioja, Chaco, ni Formosa. La influencia del presidente sobre las nominaciones también varía temporalmente, presentando mayores valores en años con elecciones presidenciales (2011 y 2015).

Por último, observamos también que entre el 18.2 y el 22.8 por ciento de las nominaciones son decididas por otros actores, ya sea líderes territoriales, líderes de facciones minoritarias en los partidos subnacionales, o partidos de coalición a nivel provincial. Si bien la influencia de estos actores sobre la nominación de candidatos no ha sido discutida con la misma centralidad que la de los líderes partidarios provinciales y nacionales, estos actores son responsables de una parte considerable de las nominaciones en el país.

**Tabla 2: Actores con poder de nominación de los candidatos del Frente Para la Victoria en 2013 y 2015**

<b>Nombre de APN (2013-2015)</b>	<b>Cargo</b>	<b>Provincia</b>	<b>Codificación</b>	<b>Candidatos</b>
Cristina Fernández de Kirchner	Presidente de la Nación		Presidente	50
Gerardo Zamora	Ex gobernador y esposo de gobernadora	Santiago del Estero	Gobernador	3
Gildo Insfrán	Gobernador	Formosa	Gobernador	3
Jorge M. Capitanich	Gobernador	Chaco	Gobernador	3
Eduardo de Pedro	Secretario General de la Presidencia		Presidente	2
José L. Gioja	Gobernador	San Juan	Gobernador	2
Juan M. Urtubey	Gobernador	Salta	Gobernador	2
Luis Beder Herrera	Gobernador	La Rioja	Gobernador	2
Maurice Closs	Gobernador	Misiones	Gobernador	2
Sergio Urribarri	Gobernador	Entre Ríos	Gobernador	2
Alberto Weretilneck	Gobernador	Río Negro	Gobernador	1
Carlos Ciurca	Vice Gobernador	Mendoza	Líder Partidario Provincial	1
Carlos M. Camau	(Candidato a Gobernador)	Corrientes	Líder Partidario Provincial	1
Carlos Verna	(Ex gobernador y dirigente partidario)	La Pampa	Líder Partidario Provincial	1
Daniel Scioli	Gobernador	Buenos Aires	Gobernador	1
Eduardo Fellner	Gobernador	Jujuy	Gobernador	1
Francisco Pérez	Gobernador	Mendoza	Gobernador	1
Guillermo Jenefes	Vice Gobernador	Mendoza	Líder Partidario Provincial	1
José Orellana	(Operador Massista)	Tucumán	Líder Partidario Provincial	1
Máximo Kirchner	(Hijo de Cristina Fernández)		Presidente	1
Oscar Parrilli	Secretario General de la Presidencia		Presidente	1
Acuerdo con Partido Bloquista	No aplica	San Juan	Partido de Coalición	1

**Tabla 3: Actores con poder de nominación para todas las candidaturas viables a diputado nacional en Argentina entre 2009 y 2015**

Actor con poder de nominación	Obs.	% (datos observados)	Límites – Datos Faltantes	
			% Límite Inferior	% Límite Superior
Líder Partidario Provincial	135	25.5	24.2	28.9
Presidente	130	24.5	23.3	28
Gobernador	124	23.4	22.3	26.9
Partido de Coalición	63	11.9	11.3	16
Líder Partidario Nacional	39	7.4	7	11.6
Líder Territorial	32	6	5.7	10.4
Facción del Partido Provincial	7	1.3	1.2	5.9
Sin datos	26	-	-	-
Num. Obs.	556	530	556	

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto PICT 2427: “El rol de los gobernadores en la conformación de la coalición legislativa del presidente”, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Los datos fueron codificados entre enero y diciembre del año 2015 a partir de artículos periodísticos en diarios provinciales y nacionales. La recolección de esta información fue posible gracias a la excelente asistencia de investigación de Juan Manuel Moyano, María Belén Abdala, Ana Sofía Elverdín, Joaquín Vivares, Miguel Mattioli, Danilo Degiusti, y Clara Massari. La codificación final de cada candidatura fue debatida y revisada, a partir de la información periodística recopilada como evidencia, en reuniones semanales entre los asistentes de investigación, Nicolás Cherny, Carlos Freytes, Gerardo Scherlis, Sara Niedzwiecki, y el autor.

## 2.4 Validez

Nuestra estrategia de medición tiene costos y beneficios respecto de mediciones anteriores. La principal ventaja es la especificidad de nuestras mediciones. Como mencionamos más arriba, una estrategia alternativa es la de Langston (2010), Rosas y Langston (2011), Jones et al. (2002), y Jones (2008), quienes utilizan indicadores objetivos. Estos se basan en el empleo anterior a las candidaturas, y asumen que los candidatos con carreras políticas previas a nivel provincial fueron nominados por líderes partidarios provinciales, y que aquellos con carreras previas a nivel nacional fueron nominados por líderes partidarios nacionales. No obstante, es posible que los líderes partidarios nacionales nominen candidatos con experiencia política a nivel provincial, o viceversa. Si esto fuera así, entonces utilizar mediciones basadas en carreras previas no estaría indicando nominación de candidatos, sino reclutamiento, dos fenómenos conceptualmente distintos (Siavelis y Morgenstern, 2008)<sup>2</sup>. Al basarnos en información cualitativa sobre negociación de listas partidarias, nuestra medición permite identificar específicamente el actor con poder de nominación, independientemente de que los candidatos elegidos hayan tenido carreras en el nivel local, nacional, o ninguna posición política anterior.

Una ventaja adicional de nuestra estrategia es que no sólo permite conocer si un candidato fue nominado por un líder partidario provincial o nacional, sino también su identidad específica. Por lo tanto, somos capaces de distinguir entre distintos tipos de líderes políticos provinciales y nacionales. En este sentido, logramos separar líderes partidarios que son gobernadores de otros que no, identificar el poder de nominación de los intendentes, y de líderes de distintas facciones dentro de un mismo partido.

---

<sup>2</sup> Mientras que el reclutamiento refiere a la confección de un conjunto de posibles candidatos, la nominación refiere a nombrar un precandidato determinado en la lista partidaria (Siavelis y Morgenstern, 2008).

Nuestra estrategia tiene dos desventajas. En primer lugar, su replicación es costosa. En segundo lugar, la validez de nuestra medición depende del juicio del panel de expertos y de la calidad de la información periodística. Para atender el primer problema, nuestra base de datos incluye hipervínculos a los artículos de diario más relevantes para la codificación de cada candidatura. Esperamos que esta información facilite la replicación de la codificación.

Para evaluar cuantitativamente en qué medida nuestras mediciones son válidas, en esta sección evaluamos algunas de sus implicancias observacionales. Podemos entender este procedimiento como un proceso de validación nomológica de nuestra medición (Adcock y Collier, 2001). La lógica conceptual del test es la siguiente: si nuestras mediciones miden lo que buscan medir, entonces deberíamos esperar que estas sean consistentes con expectativas teóricas anteriores. Esta estrategia de validación no puede confirmar la validez de nuestra medición, pero si aumentar nuestra confianza en ella.

**Balance de poder partidario y nominaciones.** Deberíamos esperar que el poder de nominación de cada tipo de actor aumente a medida que aumentan los recursos que dispone para la competencia electoral en relación a otros líderes de su partido político. En este sentido, podríamos esperar que los líderes de partidos que son gobierno a nivel provincial sean más influyentes en las nominaciones que aquellos que lideran partidos de oposición provincial. Del mismo modo, la influencia de los líderes de partidos de gobierno a nivel provincial debería ser aún mayor si sus partidos no son gobierno a nivel nacional.

**Tabla 4: Porcentaje de APNs de nivel subnacional en distintos escenarios partidarios**

Lista del Partido de Gobierno Nacional	Lista del Partido de Gobierno Provincial	
	Si	No
Si	46% (N = 142)	28% (N = 64)
No	100% (N = 77)	80% (N = 254)

Notas: Las celdas presentan el porcentaje de candidaturas nominadas por líderes partidarios de nivel subnacional (partido de coalición, gobernador, líder partidario provincial, líder territorial, facciones opuestas al liderazgo provincial) en cada uno de los cuatro escenarios.

La Tabla 2 presenta el porcentaje de candidatos nominados por líderes partidarios de nivel subnacional en cuatro escenarios partidarios alternativos. Los resultados indican que la influencia estimada sobre las nominaciones a partir de nuestra medición es proporcional al poder relativo (esperado) de los líderes partidarios.

Los líderes de partidos de gobierno a nivel provincial que no son del partido de gobierno nacional controlan la totalidad de las nominaciones de sus partidos en sus distritos. Esto es razonable, considerando que en este escenario los líderes partidarios provinciales controlan los recursos de la gobernación y no enfrentan líderes partidarios nacionales con acceso a recursos similares del estado nacional.

En el extremo opuesto encontramos a los partidos que son oposición a nivel provincial y gobierno a nivel nacional. En estos casos, el liderazgo partidario nacional debería tener mayor poder de negociación. De manera consistente con esta idea, encontramos que en estos escenarios la influencia de los líderes provinciales sobre las nominaciones es mucho menor (28 por ciento).

Entre medio de estos dos escenarios, donde la asimetría de poder entre los liderazgos provinciales y nacionales es más marcada, encontramos dos casos intermedios. En uno de estos, el partido es gobierno tanto a nivel nacional como provincial. De acuerdo con nuestras expectativas teóricas, la influencia de los líderes partidarios provinciales en esta situación es mayor que cuando el partido no es gobierno a nivel provincial, y menor que



cuando el partido no es gobierno a nivel nacional. En el otro escenario, el partido no es gobierno en ninguno de los dos niveles. En estos casos, los líderes partidarios provinciales influyen menos en las nominaciones que cuando el partido es gobierno a nivel provincial, pero más que cuando el partido gobierna a nivel nacional.

El hecho de que la influencia de los líderes partidarios provinciales sea proporcional al poder de negociación esperado de los líderes provinciales respecto del liderazgo nacional apoya la validez de nuestra medición.

**Distintos líderes nominan distintos tipos de candidatos.** Otra de las implicancias observacionales de que existan distintos actores involucrados en la nominación de candidatos dentro de un mismo partido es que éstos nominen distintos “tipos de candidatos”. Para verificar la validez de nuestra medición, podemos evaluar si, una vez electos, los legisladores se comportan de manera consistente con las preferencias del líder partidario responsable de sus nominaciones. Evaluamos esta implicancia observacional estudiando los legisladores electos en listas partidarias del Frente Para la Victoria y en la Cámara de Diputados en 2016.

Estudiar los diputados de este partido provee una serie de ventajas. En primer lugar, es un partido de oposición, por lo que esperamos que el comportamiento de los diputados esté menos “contaminado” por la influencia del presidente o del liderazgo partidario nacional en el congreso. En segundo lugar, como el partido dejó de ser gobierno a nivel nacional a finales de 2015, conserva un conjunto grande de legisladores que fueron nominados por la ex presidente, Cristina Fernández de Kirchner (N = 54), y otro grupo nominado por líderes partidarios provinciales de distinto tipo (N = 30). Los APNs para estos legisladores están detallados más arriba, en la Tabla 2.

Como medida de comportamiento legislativo, utilizamos la votación nominal por la Ley de Presupuesto propuesta por el gobierno nacional en 2016. Consideramos que esta ley es relevante porque, si bien los “jefes políticos” pueden delegar el control de sus legisladores al liderazgo partidario en el congreso, éstos suelen reclamar este control al momento de votaciones importantes en términos de distribución de recursos fiscales (Jones y Hwang, 2005; Langston, 2010).

Esperamos que los legisladores que fueron nominados por la ex presidente, Cristina Fernández de Kirchner (CFK), se comporten distinto que los nominados por otros líderes partidarios, incluso comparando legisladores de una misma provincia. Teniendo en cuenta que la posición de CFK respecto del gobierno del presidente Mauricio Macri es públicamente conocida, esperamos que los legisladores que fueron nominados por ella se opongan en mayor medida a la ley de presupuesto del oficialismo.

En la Tabla 5 estimamos tres modelos lineales. Todos tienen como variable dependiente el apoyo a la Ley de Presupuesto del gobierno en 2016. La variable independiente de interés es dicotómica, y toma el valor 1 cuando el legislador fue nominado por CFK.

**Tabla 5: Nominación de CFK y apoyo a la Ley de Presupuesto en 2016**

	VD = Apoyo a la Ley de Presupuesto en 2016 (0-1)		
	(1)	(2)	(3)
Nominación de CFK	-0.58*** (0.09)	-0.33* (0.18)	-0.47** (0.18)
EF - Provincia	No	Si	Si
EF - Año de Elección	No	Si	Si
Controles	No	No	Si
Observaciones	84	84	84
R-cuadrado	0.31	0.51	0.56

Notas: Errores estándar robustos entre paréntesis. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. Controles: Gobierno Provincial (0-1), Posición en la Lista (1-35).

El modelo 1 muestra que los candidatos nominados por CFK se opusieron sistemáticamente en mayor medida a la ley de presupuesto del gobierno que los legisladores nominados por otros líderes partidarios. El modelo 2 muestra que el resultado se mantiene inalterado cuando controlamos por efectos fijos por provincia y por año de elección. Por último, el modelo 3 muestra que el resultado es robusto a controlar por el status de gobierno del partido a nivel provincial al momento de la elección legislativa, y por la posición del candidato en la lista legislativa.

El hecho de que los legisladores que fueron nominados por CFK se comporten de manera sistemáticamente distinta a los nominados por otros líderes partidarios puede sugerir dos cosas. Primero, que CFK controle sus carreras políticas y por lo tanto voten de acuerdo con su preferencia. Segundo, que CFK no controle sus carreras políticas pero que haya nominado candidatos ideológicamente afines. Nuestra evidencia no nos permite distinguir entre estas alternativas (quizás incluso operen en simultáneo) pero sugiere que los legisladores que codificamos como nominados por CFK constituyen tipos distintos de legisladores que codificamos como nominados por otros líderes partidarios. La correlación que observamos es consistente con la idea de que nuestra medición logra discriminar entre distintos actores con poder de nominación dentro de un mismo partido y provincia.

## **2.5 Conclusión**

Los procesos por los cuales los políticos acceden a las nominaciones para cargos legislativos importan. Son importantes en tanto determinan la ubicación del punto donde la “conexión electoral” se conecta (Mayhew, 1974) y permiten mapear una parte de la estructura de incentivos que enfrentan los políticos electos. Los países varían

considerablemente en los distintos caminos de acceso al poder. La literatura sobre selección de candidatos ha determinado un conjunto de variables partidarias e institucionales que interactúan para moldear los procesos de nominación partidaria. Una de las predicciones de esta teoría es que, en presencia de alta magnitud de distrito, reglas de elección proporcionales, listas partidarias cerradas, y un sistema federal de gobierno, las nominaciones partidarias estarán controladas por líderes partidarios de nivel provincial (Siavelis y Morgenstern, 2008).

Argentina es un caso arquetípico de un federalismo centrado en los partidos (Jones, 2008). Por esta razón, buena parte de la literatura asume que los líderes partidarios provinciales monopolizan el poder de nominación de candidatos legislativos. Este es un supuesto que subyace a distintas teorías sobre el funcionamiento del federalismo en el país. Sin embargo, la centralidad de los líderes partidarios subnacionales en el armado de listas legislativas no ha sido verificada empíricamente. A su vez, evidencia anecdótica reciente sugiere que las negociaciones por la nominación de candidatos son más disputadas que lo que la literatura supone, y además que el presidente ha ganado terreno en este proceso en los últimos años.

En este capítulo intentamos cuantificar en qué medida los líderes partidarios provinciales (tanto los que son gobernadores como los que no) controlan las nominaciones de candidatos legislativos en sus partidos. Nuestro estudio es esencialmente cualitativo y exploratorio. Proponemos una estrategia de medición del “actor con poder de nominación” (APN) para cada candidato. Para todas las candidaturas viables a diputado nacional entre 2009 y 2015, codificamos, a partir de la evaluación de un panel de expertos de información periodística en diarios provinciales y nacionales, el actor específico responsable de cada nominación legislativa.

Nuestros resultados confirman la centralidad de los líderes partidarios provinciales en el proceso de armado de listas partidarias. No obstante, a pesar de que su influencia agregada es ampliamente superior a la de otros actores, encontramos que estos no monopolizan la nominación de candidatos. Entre los actores ignorados por la literatura figura el presidente de la nación, responsable de alrededor de un cuarto del total de nominaciones en el período analizado.

Para poner a prueba la validez de nuestra estrategia de medición, corroboramos que nuestra codificación es consistente con algunas implicancias observacionales. En particular, mostramos que el poder de nominación de los actores es proporcional a su poder relativo dentro de sus partidos políticos, y que los legisladores nominados por un mismo actor se comportan distinto que los nominados por otros actores, incluso de sus mismos partidos y provincias. Estos resultados apoyan, pero no confirman, la validez de nuestra medición. Esperamos que la disponibilidad de nuestra base de datos, que incluye las fuentes periodísticas centrales a nuestra decisión de codificación, permita que nuestras mediciones sean revisadas en el futuro.

## **Referencias**

Adcock, Robert y David Collier (2001), “Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research”, *American Political Science Review* 95(3): 529-546.

Ardanáz, Martín, Marcelo Leiras, y Mariano Tommasi (2014), “The Politics of Federalism in Argentina and Its Implications for Governance and Accountability”, *World Development* 53:26-45.

Buquet, Daniel (2001). “Selección de Candidatos y Fraccionalización Partidaria en Uruguay (1942-1999)”, Paper presentado en la 23° Conferencia de Latin American Studies Association, Washington D.C.

Camp, Roderic (1995). *Political Recruitment Across Two Centuries: Mexico 1884-1991*, Austin: University of Texas Press.

Davis, James (1988). *Leadership Selection in Six Western Democracies*, Westport: Greenwood Press.

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

Gallagher, Michael y Michael Marsh (1988). *The Secret Garden of Politics: Candidate Selection in Comparative Perspective*, London: Sage.

Gervasoni, Carlos (2011), “La Política Provincial es Política Nacional: Cambios y Continuidades Subnacionales del Menemismo al Kirchnerismo”, en Miguel De Luca y Andrés Malamud (eds.), *La Política en Tiempos de Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba, p. 115-127.

Gervasoni, Carlos y Marcelo Nazareno (en prensa), “La Relación entre Gobernadores y Legisladores Nacionales: Repensando la ‘Conexión Electoral’ del Federalismo Político Argentino”, *Política y Gobierno* XXIX(1): 9-44.

Hassell, Hans. (2015). “Party Control of Party Primaries: Party Influence in Nominations for the US Senate”, *Journal of Politics* 78(1).

Jones, Mark P. (2008), “The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina”, en Peter Siavelis y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political*

*Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park: Pennsylvania State University Press, 41-75.

Jones, Mark P. y Wonjae Hwang (2005), "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress", *American Journal of Political Science* 49(2): 267-282.

Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002), "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science* 46(3): 356-369.

Langston, Joy (2001). "Why Rules Matter: Changes in Candidate Selection in Mexico's PRI, 1988-2000", *Journal of Latin American Studies* 33(3): 485-511.

Langston, Joy (2002). "Breaking Out is Hard to Do: Exit, Voice and Loyalty in Mexico's One-Party Hegemonic Regime", *Latin American Politics and Society* 44(3): 61-88.

Langston, Joy (2006). "The Birth and Transformation of the *Dedazo* in Mexico", en Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy in Latin America*, Maryland: John Hopkins University Press.

Langston, Joy (2010). "Governors and 'Their' Deputies: New Legislative Principals in Mexico", *Legislative Studies Quarterly* 35(2): 235-258.

Levitsky, Steven (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, New York: Cambridge University Press.

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

Mayhew, David (1974). *Congress: The Electoral Connection*, New Haven: Yale University Press.

Norris, Pippa (1997) "Introduction: Theories of Recruitment" en *Passages to Power*, Norris (ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 1-14.

Rosas, Guillermo y Joy Langston (2011), "Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislators", *The Journal of Politics* 73(2): 477-493.

Rosas, Guillermo y Joy Langston (2011), "Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislators", *The Journal of Politics* 73(2): 477-493.

Siavelis, Peter (2002). "The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections", *Comparative Politics* 34(4): 419-438.

Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (2008). "Candidate Recruitment and Selection in Latin America: A Framework for Analysis", *Latin American Politics and Society* 50(4): 27-58.

Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (2008). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park: Pennsylvania State University Press.



## Anexo

**Tabla 6: Porcentaje de actores con poder de nominación por provincia (2009-2015)**

Provincia	Actores con poder de nominación (APN)				
	Gobernador	Líder provincial	Presidente	Otros	Sin datos
Buenos Aires	3	22	39	34	2
C.A.B.A	35	20	22	20	4
Catamarca	36	18	9	18	18
Chaco	53	7	0	20	20
Chubut	18	18	36	27	0
Cordoba	15	33	18	33	0
Corrientes	21	29	36	14	0
Entre Rios	26	16	26	32	0
Formosa	45	9	0	36	9
Jujuy	21	14	0	21	43
La Pampa	8	42	17	25	8
La Rioja	50	40	0	10	0
Mendoza	10	57	19	14	0
Misiones	56	13	19	0	13
Neuquén	17	8	33	33	8
Río Negro	27	27	18	27	0
Salta	47	40	13	0	0
San Juan	47	7	0	40	7
San Luis	45	45	0	0	9
Santa Cruz	9	45	45	0	0
Santa Fe	10	22	22	46	0
Santiago del Estero	87	7	7	0	0
Tierra del Fuego	0	36	27	9	27
Tucuman	29	29	24	19	0
Promedio	22	24	23	25	5



## 3. El retorno fiscal a la experiencia legislativa

### Resumen

Argentina es uno de los países con menor tasa de reelección legislativa de América Latina. Esto es atribuido al control que los líderes partidarios provinciales ejercen sobre las carreras políticas de los legisladores. Los líderes enfrentan un dilema: mientras que reelegir legisladores puede aumentar su notoriedad y poner en peligro su dominio sobre la política provincial, nominar legisladores amateurs acarrea costos de eficiencia. En este capítulo cuantificamos los incentivos que enfrentan los líderes partidarios provinciales para mantener legisladores en el congreso nacional. Utilizamos un experimento natural para estimar el impacto de la experiencia legislativa sobre las transferencias discrecionales recibidas por sus provincias. De acuerdo con el límite superior de nuestra estimación, un año adicional de experiencia legislativa genera un aumento de 4 centavos per cápita en Aportes del Tesoro Nacional, una cantidad 178 veces más pequeña que el promedio. Concluimos que, de existir costos de eficiencia al reemplazar legisladores experimentados, estos no se relacionan con la obtención de transferencias discrecionales.

### 3.1 Introducción

Una de las características del Congreso de los Estados Unidos es la profesionalización de sus legisladores. En control de sus carreras políticas, los legisladores estadounidenses cultivan candidaturas personales en sus distritos y presentan altísimas tasas de reelección (Siavelis y Morgenstern, 2008). Un caso extremo es John Dingell, representante ininterrumpido de Michigan desde 1955 hasta 2015. En marcado contraste, los legisladores de Argentina raras veces son reelectos para segundos mandatos. Por sus breves estadías en el congreso nacional antes de asumir nuevos cargos políticos en el nivel provincial, Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2002) caracterizan a los miembros del congreso argentino como “políticos profesionales”, y “legisladores amateurs”.

Una de las explicaciones para este fenómeno, formalizada en Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2001), es el control que ejercen los líderes partidarios provinciales sobre las carreras políticas de los legisladores. La baja frecuencia de reelecciones legislativas en

Argentina no se debe al rechazo por parte de los votantes, ni a la falta de voluntad de reelección, sino a dificultades para reingresar a las listas partidarias de sus partidos. Con listas partidarias cerradas, alta magnitud de distrito, y representación proporcional, los políticos no tienen ni los incentivos ni los recursos necesarios para cultivar candidaturas individuales, y la nominación de candidatos está centrada en los partidos y controlada por líderes partidarios provinciales, con poder de veto sobre la conformación de listas de candidatos (De Luca, Jones y Tula, 2002; Siavelis y Morgenstern, 2008; Jones, 2008; Lodola, 2009).

De acuerdo con Jones et al. (2001), los líderes partidarios enfrentan un dilema al momento de armar las listas partidarias: pueden nominar legisladores experimentados, a riesgo de que éstos ganen mayor notoriedad y disputen la estructura de poder partidaria a nivel provincial, o pueden pagar los costos de eficiencia de nominar candidatos sin experiencia legislativa. Los autores derivan de este escenario la siguiente hipótesis: “a mayores pérdidas de alejar un legislador experimentado del congreso, mayor probabilidad de que un legislador aumente su experiencia” (p. 14).

En este capítulo estudiamos la estructura de incentivos que enfrentan los líderes partidarios provinciales al momento de las nominaciones de candidatos legislativos. Buscamos identificar en qué medida los legisladores se vuelven más efectivos para obtener recursos valiosos para los líderes partidarios provinciales a medida que aumenta su experiencia. En particular, estimamos el efecto de la experiencia legislativa sobre su capacidad para obtener transferencias discrecionales para sus provincias, un resultado importante para los líderes provinciales (Ardanáz, Leiras y Tommasi, 2014). De acuerdo con una encuesta a senadores realizada por Mariana Llanos (2003, citado en Tommasi 2010) dos tercios de los senadores argentinos sostiene que obtener recursos para su provincia es una de las partes más importantes de su actividad legislativa.

Aprovechamos variabilidad exógena en la experiencia legislativa en la Cámara de Senadores de Argentina. Esta variación fue introducida por un sorteo entre provincias del *timing* del escalonamiento de las elecciones legislativas desde 2001. Los bloques de senadores de cada provincia fueron divididos aleatoriamente en tres grupos: uno que renovarían sus bancas en 2003, otro en 2005, y otro en 2007. El resultado del sorteo implicó que los senadores recibieran mandatos de distinta duración por única vez, pero todos los senadores elegidos subsiguientemente recibieron mandatos de seis años que comenzaron en distintos momentos del tiempo. Aparejado con las bajas tasas de reelección legislativa en Argentina, el escalonamiento temporal de elecciones determinado por el sorteo provee variación exógena en la experiencia de cada delegación provincial a lo largo del tiempo.

Utilizamos la experiencia predicha por el resultado del sorteo para cada año entre 2003 y 2009 como instrumento de la experiencia legislativa de cada bloque provincial en cada año. Luego modelamos la recepción provincial de transferencias discrecionales per cápita como una función lineal de la experiencia legislativa de su delegación en la Cámara de Senadores (incluyendo efectos fijos por provincia y año).

Encontramos que el efecto de un año adicional de experiencia legislativa sobre la recepción de Aportes del Tesoro Nacional per cápita (ATN -una transferencia fiscal altamente discrecional) es sustantivamente pequeño y estadísticamente indistinguible de cero. Este resultado negativo no es producto de ruido. De hecho, reportamos intervalos de confianza del 95 por ciento que rechazan cualquier efecto considerable. Interpretando el límite superior de nuestro intervalo de confianza, rechazamos estadísticamente cualquier efecto mayor a cuatro centavos per cápita al año, una magnitud 178 veces menor que el promedio y 284 veces menor que el desvío estándar de ATN per cápita.

Nuestros resultados indican que los senadores no se vuelven más efectivos (y probablemente se vuelven menos efectivos) para obtener transferencias discrecionales

para sus provincias a medida que aumenta su experiencia. Por lo tanto, concluimos que, de existir costos de eficiencia de reemplazar legisladores, estos no se relacionan con la obtención de transferencias discrecionales. Consideramos que el hecho de que la experiencia legislativa no genere retornos fiscales (al menos discrecionales) para las provincias puede ser uno de los factores que explica la decisión de los líderes partidarios provinciales de negar la reelección a sus legisladores.

El trabajo más similar al nuestro es el de Fowler y Hall (2015), quienes identifican el retorno en *pork* para un distrito de elegir representantes con experiencia previa en Estados Unidos utilizando un estimador de diferencias-en-diferencias y un diseño de regresión discontinua. De manera similar a la nuestra, los autores también encuentran que los legisladores no se vuelven más efectivos para obtener recursos para sus distritos a medida que aumenta su experiencia en el congreso.

El resto del capítulo se estructura de la siguiente manera. La primera sección describe nuestro diseño de investigación, la segunda sección presenta los resultados, y la tercera sección concluye.

### **3.2 Diseño de investigación**

Aprovechamos un experimento natural en la Cámara de Senadores para identificar el efecto de la experiencia legislativa sobre la habilidad de los legisladores para obtener transferencias discrecionales del gobierno nacional. En esta sección describimos nuestro diseño de investigación.

Determinar el efecto de la experiencia de los legisladores sobre la obtención de transferencias discrecionales para sus provincias no es una tarea sencilla. La opción más

intuitiva es estimar una regresión lineal simple de experiencia legislativa y transferencias discrecionales de la forma:

$$Transferencias_{i,t} = \alpha + \beta Experiencia\ Legislativa_{i,t} + \mu_{i,t}$$

donde  $Transferencias_{i,t}$  es el monto de transferencias discrecionales per cápita recibido por la provincia  $i$  en el año  $t$ ,  $Experiencia\ Legislativa_{i,t}$  es la experiencia promedio de la delegación provincial de la provincia  $i$  en el año  $t$  en el congreso, y  $\mu_{i,t}$  es variabilidad no explicada. Sin embargo, estimar un modelo como este acarrea una serie de problemas. Quizás el más relevante sea que los legisladores más poderosos, o con mayor motivación, o preferidos por el presidente pueden simultáneamente resultar reelectos con mayor frecuencia y obtener más transferencias para sus provincias, sesgando la estimación de  $\beta$  hacia arriba. Como estas posibles variables omitidas pueden variar a través del tiempo dentro de cada provincia, el problema no puede solucionarse incorporando efectos fijos por año y provincia.

Para superar este problema de identificación, nos apoyamos en un experimento natural en Argentina. Hasta el año 2001, cada provincia elegía dos senadores de manera indirecta. Estos eran nombrados por las legislaturas de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para ocupar sus bancas en la Cámara de Senadores de la Nación. La reforma constitucional de 1994 modificó este sistema de dos maneras. En primer lugar, ordenó que a partir del año 2001 los senadores deberían ser elegidos en elecciones directas en distritos provinciales. En segundo lugar, elevó el número de senadores por provincia de dos a tres: dos para el partido mayoritario, y uno para la primera minoría.

En 2001, todas las bancas del senado fueron renovadas, y todas las provincias eligieron a sus senadores para mandatos de seis años. Los senadores electos asumieron sus bancas el 10 de diciembre. Como las bancas debían renovarse de a tercios cada dos años, las

delegaciones provinciales participaron de un sorteo realizado en la cámara el 12 de diciembre. En este sorteo se asignaron, por única vez, mandatos de dos, cuatro, o seis años, con el objetivo de lograr el escalonamiento de elecciones requerido por la Constitución Nacional. Como resultado de este sorteo, un grupo de provincias renovó sus bancas en 2003, otro en 2005, y otro en 2007. En un contexto de baja reelección legislativa, donde la mayoría de las cohortes que asumen sus bancas son legisladores principiantes, el escalonamiento producido por este sorteo provee variación aleatoria en la experiencia de los senadores de cada provincia<sup>3</sup>.

Consideren los casos de las delegaciones provinciales de Chubut (que renovó sus bancas en 2003), Santa Cruz (que las renovó en 2005), y Tierra del Fuego (que las renovó en 2007). Las tres provincias comenzaron el 2002 con legisladores con cero años de experiencia previa. En 2003, las delegaciones de las tres provincias ya habían acumulado un año de experiencia. Sin embargo, como los senadores de Chubut recibieron un mandato de dos años (2002-2003), en 2004 su nueva delegación provincial asumió con cero años de experiencia. Mientras que esta delegación partidaria acumulaba sus primeros años en la cámara, tanto Santa Cruz como Tierra del Fuego ya tenían senadores con tres años de experiencia en 2005. Tierra del Fuego llegó al 2007 con senadores con cinco años de experiencia anterior, mientras la segunda cohorte de Chubut tenía tres, y la de Santa Cruz, recientemente renovada, alcanzaba el primero.

Los casos de Chubut, Santa Cruz, y Tierra del Fuego elaborados arriba son representativos de la situación de cada uno de los tres grupos de provincias que resultaron del sorteo. El escalonamiento determinado por sorteo continuó a lo largo del tiempo, proveyendo variación entre tres grupos de provincias determinados por el azar. En la Tabla 1

---

<sup>3</sup> Consulte la Figura 1, en el Anexo, para observar como el resultado del sorteo de 2001 moldeó la experiencia promedio de las delegaciones provinciales a lo largo del tiempo.



presentamos un diagrama de la experiencia legislativa asignada por el sorteo a los tres grupos de provincias: las provincias que renovaron por primera vez sus bancas en 2003 (Grupo A), las que lo hicieron en 2005 (Grupo B), y las que lo hicieron en 2007 (Grupo C)<sup>4</sup>. Utilizamos la experiencia predicha por el resultado del sorteo como instrumento de la experiencia de los senadores para estimar su efecto sobre la recepción provincial de transferencias discrecionales.

**Tabla 1: Experiencia legislativa por provincia según el sorteo del 2001**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Grupo A	*	0	1	2	3	4	5
Grupo B	*	*	*	0	1	2	3
Grupo C	1	2	3	4	5	0	1

Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral – Andy Tow. Notas: los valores en cada celda indican la experiencia legislativa de cada delegación provincial en cada año según la predicción del sorteo. Grupo A: Córdoba, Chubut, Catamarca, Corrientes, La Pampa, Mendoza, Santa Fe, y Tucumán. Grupo B: Buenos Aires, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Cruz. Grupo C: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Salta, Santiago del Estero, y Tierra del Fuego. \*Observaciones excluidas de la muestra. Sólo analizamos bancadas provinciales que ejercieron mandatos de seis años (por lo tanto, excluimos aquellas que por única vez tuvieron mandatos de dos y cuatro años). Los resultados se mantienen sustantivamente inalterados cuando incluimos estas observaciones en la estimación, y también cuando incluimos longitud de mandato como control.

Estimamos el efecto de la experiencia legislativa sobre la recepción provincial de transferencias discrecionales mediante el siguiente modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO):

$$Transferencias_{i,t} = \alpha + \beta Experiencia\ Predicha_{i,t} + \gamma_i + \delta_t + \mu_{i,t}$$

donde  $Transferencias_{i,t}$  es el monto de Aportes del Tesoro Nacional (ATN -una transferencia fiscal altamente discrecional) per cápita recibido por la provincia  $i$  en el año  $t$ ;  $Experiencia\ Predicha_{i,t}$  mide los años esperados de experiencia legislativa según el resultado del sorteo de 2001 para la bancada de senadores de la provincia  $i$  en el año  $t$ ;  $\gamma_i$

<sup>4</sup> Para más detalles, vea la serie de tiempo de experiencia predicha para cada provincia en el Anexo.

indica efectos fijos por provincia,  $\delta_t$  indica efectos fijos por año, y  $\beta$  es el efecto de interés. Entonces, identificamos el efecto a partir de variación de la experiencia legislativa a través del tiempo entre provincias. Para la inferencia, agrupamos los errores estándar en clusters provinciales (Bertrand, Duflo, y Mullainathan, 2004).

**Tabla 2: Estadísticas descriptivas**

	N	Media	Desvío estándar	Min	Max
Transferencias	135	7.12	11.39	0	87.75
Experiencia Predicha	135	2.17	1.62	0	5

Fuente: ATN per cápita: Simison (2015). Experiencia Legislativa: Atlas Electoral – Andy Tow.

Contamos con 135 observaciones correspondientes a todas las provincias entre 2003 y 2009 cuyos senadores ejercieron mandatos de seis años. La Tabla 2 presenta estadísticas descriptivas y fuentes para las variables utilizadas. La experiencia legislativa predicha, por supuesto, varía entre 0 y 5. Un senador tiene cero años de experiencia anterior durante todo su primer año en el congreso, y adquiere experiencia a medida que avanza en su mandato, hasta llegar al último año con cinco años de experiencia anterior. El promedio de esta variable es 2.17 años, con un desvío típico de 1.62.

Nuestra variable dependiente es el monto de ATN per cápita recibido por una provincia. La fuente es Simison (2015). Los ATN son transferencias no automáticas del 1% del total de impuestos coparticipables. El presidente goza de alta discrecionalidad para distribuirlos, y los receptores también para gastarlos (Bonvecchi y Lodola, 2011). Elegimos esta transferencia porque a priori debería resultar valiosa para los líderes partidarios provinciales<sup>5</sup>. El monto de ATN per cápita promedio es de 7.12 pesos al año. Sin embargo, este varía considerablemente, entre 0 y 87, con un desvío estándar de 11.39.

<sup>5</sup> De todas formas, el ATN es una transferencia que sólo engloba el 1 por ciento de la recaudación coparticipable a las provincias. Futuras versiones de este mismo ensayo utilizarán otras variables

### 3.3 Resultados

La Tabla 3 presenta los resultados estimados. La fila etiquetada  $\hat{\beta}$  (ITT) presenta el estimador de del efecto de la experiencia legislativa de una delegación provincial sobre la obtención de ATN. Como es posible que existan delegaciones provinciales con una experiencia distinta a la predicha por el sorteo de 2001 (es posible que algunos legisladores hayan ejercido antes de 2001 o que hayan sido reelectos luego), la estimación es análoga al principio del *intention to treat* (ITT) para un tratamiento continuo. Aunque esto tiende a producir estimaciones conservadoras, es la forma más pura y robusta para el análisis de datos experimentales, ya que se mantiene fiel a la aleatorización (Dunning y Hyde, 2008).

La fila etiquetada  $\hat{\beta}$  (2SLS) presenta los resultados de la estimación cuando utilizamos la experiencia predicha por el sorteo como instrumento de la experiencia observada, y estimamos el efecto de la experiencia legislativa sobre la recepción de transferencias discrecionales en dos etapas (i.e. utilizando la experiencia predicha por el sorteo como variable instrumental). La Figura 1, presentada en el Anexo, muestra evidencia de que la experiencia determinada por el sorteo del 2001 predice adecuadamente la experiencia efectivamente observada por parte de las delegaciones provinciales.

La primera columna de la Tabla 3 presenta el resultado de los modelos con efectos fijos por año y provincia, y la segunda incluye también controles por la proporción de senadores del Partido Justicialista (PJ), si el gobernador es del PJ, y una dummy que indica el último año del mandato de los legisladores.

---

dependientes, como, por ejemplo: ejecución presupuestaria nacional, gasto en infraestructura, y otras transferencias discrecionales.

Los resultados indican que un año de experiencia legislativa disminuye la obtención de transferencias discrecionales por parte de una provincia. Cuando la experiencia de una delegación provincial aumenta un año, esa provincia, en promedio, puede esperar recibir 1.67 pesos per cápita menos de transferencias discrecionales. El resultado permanece sustantivamente inalterado cuando incluimos controles en el modelo de la segunda columna. Estos controles no son necesarios para la identificación causal, pero informan sobre la robustez del hallazgo empírico.

**Tabla 3: Experiencia legislativa y transferencias fiscales**

	VD = ATN per cápita (en pesos)	
	(A)	(B)
$\hat{\beta}$ (ITT)	-1.53 [-3.11, 0.04]	-1.53 [-3.10, 0.03]
EF – Provincia	Si	Si
EF – Año	Si	Si
Controles	No	Si
N	135	135
$\hat{\beta}$ (2SLS)	-1.67 [-2.85, -0.49]	-1.67 [-2.88, -0.47]
EF – Provincia	Si	Si
EF – Año	Si	Si
Controles	No	Si
N	135	135

Notas: Intervalos de confianza del 95% entre corchetes (errores estándar agrupados en clusters provinciales). Controles: Gobernador PJ-FPV (0-1), Proporción de la DP del PJ-FPV (0-1), y Año de campaña (0-1).

Pareciera a partir de los resultados que los líderes partidarios provinciales no pagan costos de eficiencia en términos de recepción de transferencias discrecionales al negarse a nominar candidatos experimentados. Para interpretar estos resultados de la forma más conservadora, observamos el límite superior del intervalo de confianza del 95 por ciento de la estimación ITT: Un aumento de un año en la experiencia legislativa no causa más (y probablemente causa mucho menos) que un aumento de cuatro centavos de

transferencias discrecionales per cápita. El efecto es sustantivamente insignificante: es 178 veces más pequeño que el promedio, y 284 veces más pequeño que el desvío estándar.

Estos resultados sugieren que los líderes partidarios provinciales, en términos de transferencias discrecionales, probablemente paguen costos al nominar legisladores experimentados, y en el mejor de los casos pueden esperar una ganancia de 20 centavos per cápita en transferencias federales al año al decidir la reelección un senador. El hecho de que las pérdidas de eficiencia de nominar legisladores “amateur” sean tan bajas, al menos en términos de transferencias federales, es consistente con la baja tasa de reelección en Argentina. La experiencia legislativa no sólo aumenta la visibilidad pública de los legisladores y pone en peligro el control que los líderes partidarios ejercen sobre la política provincial, sino que además genera retornos negativos o inexistentes en términos de recepción de transferencias discrecionales. En resumen, nuestros resultados indican que, de existir costos de eficiencia al nominar legisladores amateurs, la pérdida de transferencias discrecionales probablemente no sea uno de ellos.

### **3.4 Conclusión**

A diferencia de Estados Unidos, con legisladores profesionales y especializados en aspectos determinados de políticas públicas, en Argentina encontramos “legisladores amateurs” que son “políticos profesionales” (Jones et al, 2002). Raras veces los senadores o diputados en Argentina son reelectos para segundos mandatos en el congreso nacional. La literatura atribuye la baja tasa de reelección legislativa al control que los líderes partidarios subnacionales ejercen sobre las carreras políticas de los legisladores.

Con alta magnitud de distrito, reglas de elección proporcionales, y listas partidarias cerradas, los legisladores tienen pocos incentivos para cultivar candidaturas individuales

(Siavelis y Morgenstern, 2008). En este contexto, los líderes partidarios monopolizan un recurso valioso para los candidatos legislativos sin posibilidades de control de sus carreras: el acceso a las listas de candidatos partidarios (Jones, 2008). Los líderes partidarios enfrentan un dilema al momento de decidir la composición de las listas legislativas: pueden nominar candidatos experimentados, a riesgo de que estos aumenten su popularidad y amenacen el control que los líderes ejercen sobre sus partidos, o pueden nominar candidatos sin experiencia, pagando costos de eficiencia (Jones et al. 2001). En este capítulo cuantificamos en qué medida los líderes partidarios pagan costos al negarse a nominar legisladores experimentados. Lo hacemos estimando el efecto de la experiencia legislativa sobre la obtención de transferencias discrecionales para sus provincias.

Explotamos variación exógena en la experiencia legislativa de los senadores en Argentina. Esta variación fue introducida por un sorteo en 2001 en la Cámara de Senadores, que distribuyó aleatoriamente las fechas de renovación de las bancas. En un contexto de baja tasa de reelección, el escalonamiento de la renovación de bancas producido por este sorteo provee variación aleatoria en la experiencia legislativa de cada delegación provincial en la cámara a lo largo del tiempo. Utilizamos esta variación para estimar su efecto sobre la recepción de transferencias discrecionales por parte de las provincias: una parte importante del trabajo de los senadores, y un recurso valioso para los líderes partidarios provinciales.

Encontramos que el efecto de la experiencia legislativa sobre la obtención de transferencias discrecionales es negativo, y como mucho genera un aumento de cuatro centavos per cápita al año. Concluimos a partir de este resultado que, de existir costos de eficiencia de nominar legisladores amateurs, estos no se relacionan con la obtención de transferencias discrecionales. Este hallazgo sugiere que los líderes partidarios

provinciales tienen pocos incentivos para nominar candidatos experimentados al congreso nacional, al menos en términos de transferencias discrecionales.

Por supuesto que es posible que la experiencia legislativa genere otros retornos positivos, más difíciles de medir, como la habilidad de los legisladores de negociar leyes favorables para sus líderes partidarios. Identificar estos retornos implicaría identificar atributos de los proyectos de ley que son deseables para los líderes políticos subnacionales. Dejamos esta tarea para investigaciones futuras.

Asimismo, la literatura también sostiene que la experiencia legislativa genera mayor visibilidad pública de los legisladores y amenaza el poder de sus líderes partidarios. Esta afirmación no ha recibido apoyo empírico concluyente, y creemos que el estudio de la “mitad negativa” de la estructura de incentivos de los líderes partidarios provinciales merece mayor indagación. Esta es también un área interesante para investigación futura.

## **Referencias**

Ardanáz, Martín, Marcelo Leiras, y Mariano Tommasi (2014), “The Politics of Federalism in Argentina and Its Implications for Governance and Accountability”, *World Development* 53:26-45.

Bertrand, Marianne, Esther Duflo, and Sendhil Mullainathan (2004), “How Much Should We Trust Differences-in-Differences Estimates”, *The Quarterly Journal of Economics*, 119, 1, 249–275.

Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2011), “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina”, *Publius: The Journal of Federalism* 41(2): 179-206.

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

Dunning, Thad y Susan Hyde (2008), “The Analysis of Experimental Data: Comparing Techniques”, artículo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association (APSA).

Fowler, Anthony y Andrew B. Hall (2015), “Congressional Seniority and Pork: A Pig Fat Myth?”, *European Journal of Political Economy* 40(PA): 42-56.

Jones, Mark P. (2008), “The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina”, in Peter Siavelis and Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park: Pennsylvania State University Press, 41-75.

Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002), “Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, *American Journal of Political Science* 46(3): 356-369.

Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller, y Mariano Tommasi (2001), “Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators”, ponencia presentada en el congreso de la Latin American Studies Association (LASA).

Llanos, Mariana (2003), “Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: Informe de una Encuesta”, Documento de Trabajo 10, Institute für Iberoamerikaka-Kunde, Febrero.

Lodola, Germán (2009), “La Estructura Subnacional de las Carreras Políticas en Argentina y Brasil”, *Revista Desarrollo Económico* 194(49): 247-286.

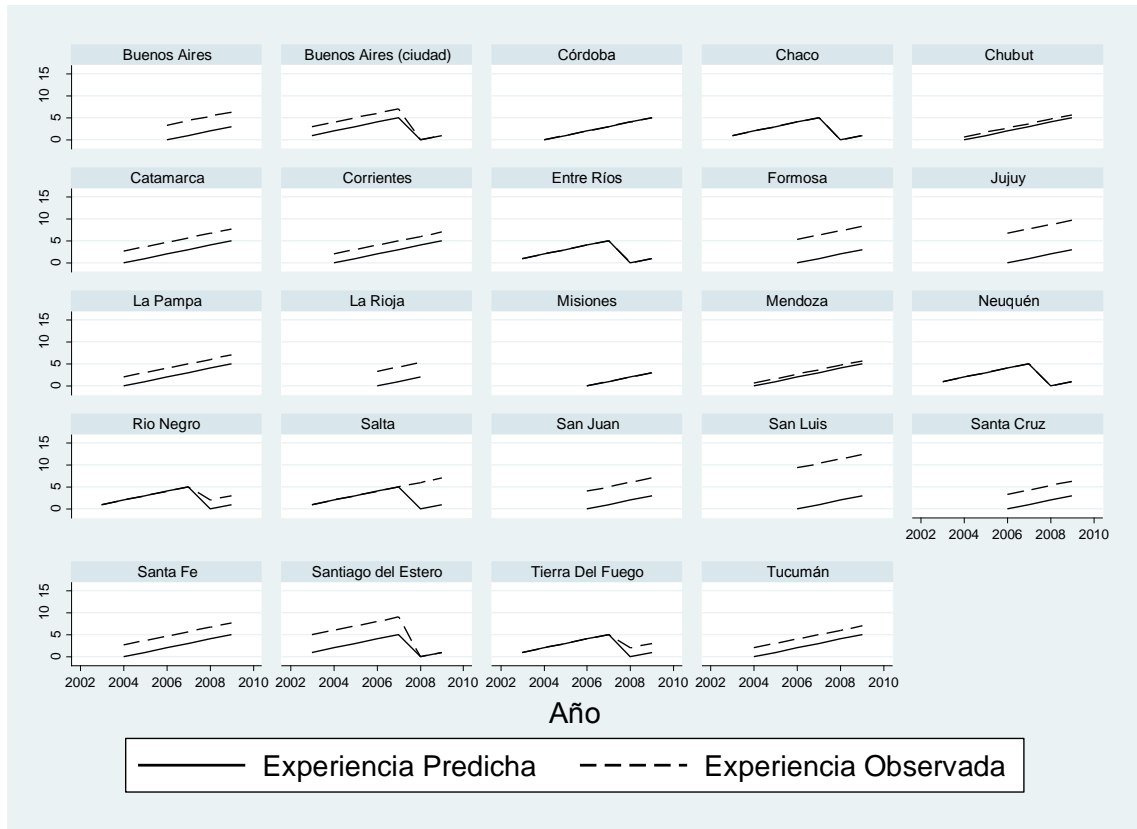


Palanza, Valeria, Carlos Scartascini, y Mariano Tommasi (2016), “Congressional Institutionalization: A Cross National Comparison”, *Legislative Studies Quarterly* 41(1): 7-34.

Tommasi, Mariano (2010), “Un País Sin Rumbo. Política, Políticas Públicas y Desarrollo en la Argentina (con una Breve Comparación con el Caso Chileno)”, *Desarrollo Económico* 50(199): 391-421.

**Anexo**

**Figura 1: Variación de la experiencia legislativa observada y predicha por el sorteo**



## 4. La influencia legislativa de los gobernadores

### Resumen

¿Controlan los gobernadores el comportamiento de sus delegaciones partidarias en la legislatura nacional? Respondemos afirmativamente esta pregunta explotando un experimento natural en Argentina: En 2001, las delegaciones partidarias provinciales en la Cámara de Senadores fueron asignadas, por sorteo, a mandatos de distinta duración. Suponiendo que los gobernadores ejercen mayor control de carrera sobre legisladores que terminan sus mandatos durante sus gobiernos, utilizamos este sorteo como fuente de variación exógena de las posibilidades de control de carrera por parte de los gobernadores. Encontramos que las delegaciones partidarias provinciales que terminan sus mandatos antes que sus gobernadores votan de manera más cohesiva, y que sus provincias reciben más transferencias discrecionales per cápita. Interpretamos estos resultados como evidencia de que los gobernadores controlan a sus delegaciones partidarias en el congreso nacional.

### 4.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es evaluar si los líderes partidarios provinciales poderosos (i.e. los gobernadores) controlan el comportamiento de los legisladores de sus provincias y partidos en el congreso nacional (i.e. sus delegaciones partidarias provinciales – DPP). Este es un interrogante que ha generado creciente interés por parte de analistas de los federalismos latinoamericanos en los últimos años (Jones y Hwang, 2005; Cheibub, Figueiredo y Limongi, 2009; Langston, 2010; Rosas y Langston, 2011; Kikuchi y Lodola, 2014; Gervasoni y Nazareno, 2017).

Argentina y México (y en menor medida Brasil) presentan ambientes institucionales y partidarios propicios para que los gobernadores sean actores poderosos en la política legislativa nacional (Siavelis y Morgenstern, 2008)<sup>6</sup>. No obstante, a pesar de que la hipótesis de la influencia legislativa de los gobernadores en estos casos ha recibido

---

<sup>6</sup> En particular, la alta magnitud de distrito y reglas de elección proporcionales para legisladores nacionales minimiza los incentivos a construir candidaturas individuales. Además, en Argentina y México (a diferencia de Brasil) los candidatos están obligados a competir en listas partidarias cerradas (Siavelis y Morgenstern, 2008).

abundante apoyo teórico, su verificación empírica ha probado ser un problema espinoso para los expertos en federalismo (Rosas y Langston, 2011; Gervasoni y Nazareno, 2017). Mientras que existen trabajos que encuentran evidencia de este control (Cheibub et al. 2009, Langston, 2010; Kikuchi y Lodola, 2014; Rosas y Langston, 2011), algunos no la encuentran (Ames, 2001; Carey y Reinhardt, 2004; Jones y Hwang, 2005), y otros afirman que éste varía considerablemente entre provincias (Gervasoni y Nazareno, 2017).

A vistas de la robustez teórica de la influencia legislativa de los gobernadores y del carácter inconcluso de los resultados anteriores, la contribución de este capítulo es empírica. Proponemos un diseño de investigación para identificar la influencia legislativa de los gobernadores en Argentina. Nuestro trabajo es cercano al de Rosas y Langston (2011). Aprovechamos un experimento natural en la Cámara de Senadores en el año 2001 para superar varias de las dificultades para identificar el control que los gobernadores ejercen sobre sus DPPs. Estudiamos senadores que fueron asignados por sorteo a distintas longitudes de mandato (de dos, cuatro, o seis años) asegurando que un tercio de los ellos terminaran sus cargos con certeza durante el gobierno de sus partidos en sus provincias. Utilizamos el resultado de este sorteo como fuente de variación exógena en la duración relativa de los mandatos de los legisladores y los gobernadores. Asumiendo que los gobernadores ejercen mayor influencia sobre los legisladores que finalizan sus mandatos durante sus gobiernos -ya sea por control de carreras, financiación de campañas, o ventaja oficialista- el sorteo provee variación aleatoria de la influencia legislativa de los gobernadores (en expectativa).

Estimamos el efecto de que una delegación partidaria provincial (DPP) finalice su mandato durante la gestión del gobernador de su partido sobre dos consecuencias esperables del grado de subordinación/alineación de las DPPs a sus gobernadores: el grado de homogeneidad en sus votaciones nominales (Jones y Hwang, 2005; Rosas y

Langston, 2011) y la recepción provincial de transferencias discrecionales (Gibson, 2012; Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014).

Encontramos que las provincias con DPPs que finalizan sus mandatos antes que sus gobernadores reciben, en promedio, más transferencias discrecionales, y que sus legisladores votan de manera más cohesiva. Interpretamos estos resultados como evidencia de que los gobernadores controlan a “sus” legisladores debido a su control sobre sus carreras políticas.

El resto de este capítulo se estructura de la siguiente manera. La primera sección repasa la literatura reciente sobre la influencia legislativa de los gobernadores. La segunda describe nuestro diseño de investigación. La tercera presenta resultados consistentes con la existencia de control legislativo de los gobernadores. La cuarta sección concluye y propone líneas de investigación futuras.

#### **4.2. Literatura relacionada**

La literatura más reciente sobre federalismos latinoamericanos afirma que los gobernadores controlan el comportamiento de los legisladores de sus provincias y partidos en el congreso (Gervasoni y Nazareno, 2017). En particular, Argentina y México presentan las configuraciones institucionales más propicias para que los gobernadores sean actores influyentes en la legislatura nacional. En estos países, los líderes partidarios provinciales mantienen un alto grado de control sobre las listas partidarias para cargos legislativos (Mainwaring y Shugart, 1997). Además, como los distritos tienen alta magnitud, los candidatos no tienen incentivos para construir candidaturas individuales (Siavelis y Morgenstern, 2008). De todos los líderes partidarios, los que sobresalen en su

control de las nominaciones partidarias son los gobernadores, que controlan el presupuesto provincial (González, 2010; Rosas y Langston, 2011).

El supuesto de que los gobernadores controlan a los legisladores de sus provincias y partidos en el congreso nacional subyace a una multiplicidad de teorías sobre el federalismo (Gervasoni y Nazareno, 2017). No obstante, la identificación empírica de este control ha probado ser un problema difícil (Rosas y Langston, 2011). Como la “influencia” no es directamente observable (se trata de una cualidad intangible), el grueso de los trabajos empíricos sobre el tema infiere la influencia de los gobernadores partir de correlaciones teóricamente consistentes con este fenómeno<sup>7</sup>.

Un primer grupo de investigaciones infiere el control legislativo de los gobernadores verificando que las DPPs de partidos de gobierno a nivel provincial quiebran la unidad partidaria en detrimento del partido nacional más frecuentemente que aquellas que son oposiciones provinciales (Cheibub et al, 2009; Kikuchi y Lodola, 2014). El hecho de que el carácter de gobierno provincial de un partido haga que sus legisladores se opongan a las directivas del partido nacional sugiere que éstos responden a intereses provinciales (o no nacionales). Sin embargo, esta estrategia depende de un supuesto fuerte: que las preferencias de los gobernadores son contrarias a las de los líderes partidarios nacionales (Rosas y Langston, 2011).

Otro grupo de trabajos soluciona este problema utilizando como variable dependiente el grado de homogeneidad de los puntos ideales de los legisladores (Jones y Hwang, 2005; Cantú y Desposato, 2009; Rosas y Langston, 2011). Esta estrategia tiene la ventaja de que no asumir que los líderes partidarios provinciales tienen preferencias distintas que los

---

<sup>7</sup> Una excepción es Gervasoni y Nazareno (2017), quienes miden la influencia legislativa de los gobernadores en Argentina mediante una pregunta incluida en una encuesta a expertos en política provincial.

líderes nacionales. Un enfoque alternativo es el de Langston (2010), que, para identificar la influencia de los líderes partidarios provinciales en México, verifica que los legisladores votan leyes fiscalmente importantes de manera consistente con la preferencia del líder de su partido a nivel subnacional. De todas formas, estas alternativas no escapan a una serie de problemas. Por un lado, el hecho de que los legisladores voten de manera consistente con las preferencias de los líderes partidarios provinciales no necesariamente indica control por parte de los segundos. Esta consistencia puede responder al hecho de que ambos actores pertenecen al mismo partido provincial. Por el otro, como afirman Rosas y Langston (2011) la existencia de un “efecto provincial” sobre la cohesión de una DPP tampoco es necesariamente un indicador de influencia de los gobernadores. La correlación entre el estatus de gobierno a nivel provincial y la cohesión de una DPP puede deberse a otros factores, distintos a la influencia de los gobernadores, como por ejemplo el control de un líder nacional, demandas fuertes por parte de los votantes, o similitudes ideológicas entre legisladores de una misma provincia (todos factores que pueden causar simultáneamente éxito en elecciones ejecutivas provinciales y cohesión en el congreso nacional).

Rosas y Langston (2011) intentan superar estos problemas. En su estudio sobre México, utilizan la diferencia entre la longitud esperada de los mandatos de las DPPs en el congreso nacional y sus gobernadores como indicador del poder de los segundos sobre los primeros. La lógica subyacente es que los gobernadores deberían tener mayor influencia sobre los legisladores que finalizan sus mandatos durante sus gobiernos, ya que la gobernación les permite distribuir cargos públicos y otros recursos valiosos para la competencia electoral. Una ventaja de su estrategia es que le permite comparar únicamente legisladores de partidos de gobierno a nivel provincial, pero que son más o menos dependientes de sus gobernadores (en expectativa).

Sus resultados empíricos muestran que las DPPs que terminan sus mandatos antes que sus gobernadores (aquellos que son, en expectativa, más dependientes) votan de manera sistemáticamente más cohesiva que aquellas cuyos mandatos exceden temporalmente a los de sus gobernadores. Interpretan este resultado como evidencia de que los gobernadores controlan a sus DPPs en el congreso nacional.

Considerando que las reglas electorales en México imponen calendarios electorales fijos y escalonados, que la reelección de los gobernadores está prohibida, y que los legisladores no pueden competir por reelecciones inmediatas, su diseño de investigación es robusto a algunas amenazas de identificación. La más importante es la posibilidad de causalidad inversa, en tanto es posible que las DPPs más cohesivas sean conducentes a aumentar el poder de los gobernadores de modo que estos puedan ser reelectos y permanecer en sus cargos más que los legisladores. La presencia de límites a la reelección en México, y por ende la imposibilidad de eliminar unilateralmente los límites a la reelección, protege sus resultados de este sesgo, ya que la “expectativa de supervivencia en el cargo” de ambos actores es fija.

No obstante, el diseño de Rosas y Langston (2011) no escapa una serie de problemas. En primer lugar, la duración relativa de los mandatos de los legisladores y los gobernadores no se distribuye de manera aleatoria. Los legisladores que reciben mandatos que duran más que los de sus gobernadores deciden competir por estos mandatos, y es posible que aquellos que disienten con el gobernador elijan competir por posiciones legislativas en años específicos para asegurarse de terminar sus mandatos después que sus ejecutivos provinciales para no depender de ellos al finalizar de sus cargos. Si esto fuera así, entonces Rosas y Langston (2011) estarían sobreestimando el efecto del control de carreras sobre la cohesión de las DPPs.



Asimismo, por diseño institucional, todos los legisladores mexicanos elegidos en el mismo año que el gobernador terminan sus mandatos antes que este<sup>8</sup>. Si la cohesión ideológica de los actores partidarios es un factor importante para el éxito en elecciones gubernativas, entonces esta cohesión anterior podría explicar tanto el éxito electoral de un candidato a gobernador en particular como la cohesión de la DPP de ese partido en la legislatura nacional, sobreestimando el efecto de interés.

Por último, aun asumiendo perfecta validez interna, Rosas y Langston (2011) utilizan información sobre diputados en México, y la aplicabilidad de sus conclusiones a otras federaciones y cámaras legislativas requiere la replicación de sus resultados en otros contextos. En resumen, los resultados de Rosas y Langston (2011) pueden presentar problemas de selección, variables omitidas, y validez externa. En este capítulo buscamos contribuir empíricamente a la literatura atendiendo estos posibles problemas.

### **4.3. Diseño de investigación**

Utilizamos un experimento natural en Argentina para evaluar si los gobernadores controlan el comportamiento legislativo de sus DPPs en el congreso nacional. En esta sección describimos nuestro diseño de investigación.

El federalismo argentino presenta un contexto propicio para evaluar en qué medida los gobernadores influyen en el comportamiento de los legisladores nacionales. Primero, como los distritos para elecciones legislativas se corresponden perfectamente con las provincias, las unidades subnacionales son el epicentro de la política partidaria, y donde los políticos desarrollan el grueso de sus carreras (Calvo y Murillo, 2004; Eaton 2002;

---

<sup>8</sup> Esto es así porque los cargos en la legislatura nacional duran tres años, y los cargos de gobernador duran seis años (Rosas y Langston, 2011).

Gibson y Calvo 2000, Remmer y Wibbels 2000). Segundo, una combinación específica de normas formales y recursos permite que los gobernadores tengan un alto grado de control sobre las carreras de los legisladores. En relación con las normas formales, las elecciones para cargos legislativos se realizan bajo un sistema de listas partidarias cerradas, en distritos grandes, y con reglas de elección proporcionales. Este sistema electoral desincentiva la construcción de candidaturas individuales y otorga a los líderes partidarios subnacionales un grado elevado de control sobre las carreras políticas de los legisladores nacionales (Jones, 1997; Jones, 2001; Siavelis y Morgenstern, 2008; Jones, 2008; Jones y Hwang, 2005; Lodola, 2009; De Luca, Jones y Tula, 2002). De todos los líderes provinciales, aquellos que sobresalen por su control de las carreras políticas de los legisladores son los que pueden manejar con alta discrecionalidad el presupuesto provincial: los gobernadores (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 2000; González, 2010). El resultado de esta combinación de reglas y recursos es que los gobernadores poseen el monopolio de la nominación de candidatos legislativos. Por estas razones, “los legisladores argentinos son los peones de su líder partidario provincial” (Ardanáz, Leiras y Tommasi, 2014, p. 30).

En 2001, siguiendo lo ordenado por la reforma constitucional de 1994, todas las bancas de la Cámara de Senadores fueron renovadas en una elección directa para mandatos de seis años de duración. Cada una de las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires eligió tres senadores: dos para el partido que obtuvo más votos, y uno para el que obtuvo la primera minoría.

Los 71 senadores electos asumieron sus cargos el 10 de diciembre de 2001<sup>9</sup>. Como la constitución ordenaba que la cámara debía renovarse de a tercios cada dos años, los

---

<sup>9</sup> Un legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no asumió su banca.

legisladores electos debieron ser asignados a cargos de dos, cuatro, o seis años. La asignación se llevó a cabo mediante un sorteo en la cámara, dos días después de la asunción de los nuevos senadores. Dado que cada provincia debía renovar todas sus bancas en el senado al mismo tiempo para garantizar la representación de la primera minoría, las longitudes de mandato de los senadores fueron sorteadas por bloques provinciales. Entonces, todos los senadores de cada provincia recibieron mandatos de dos, cuatro, o seis años con probabilidad  $1/3$ . Como resultado de este sorteo, algunas DPPs recibieron mandatos de dos años, lo que aseguraba que éstos terminaran antes que los de sus gobernadores, que habían asumido en diciembre de 1999 con mandatos hasta fines del 2003. Los senadores no pudieron conocer la duración de sus mandatos hasta luego de haber asumido, evitando que éstos se seleccionaran a cargos de distinta duración. Considerando que los gobernadores en ejercicio controlan recursos valiosos para la competencia electoral (particularmente el presupuesto provincial) el sorteo provee un shock exógeno a la capacidad de control que tienen los gobernadores sobre sus DPPs en el congreso nacional.

Nuestra muestra incluye a todas las DPPs de la cohorte 2002-2003 en la Cámara de Senadores que están compuestas por dos senadores cuyo partido es gobierno a nivel provincial ( $N = 17$ ). Siguiendo a Jones y Hwang (2005) excluimos a las DPPs compuestas por un único legislador porque por definición tienen preferencias perfectamente homogéneas (ver discusión de variable dependiente). Como proponen Rosas y Langston (2011) tampoco incluimos a las DPPs de partidos en la oposición provincial, ya que sólo deberíamos esperar que los gobernadores controlen las posibilidades de carrera de los legisladores de sus partidos (“sus” legisladores).

Entre las 17 DPPs en muestra, distinguimos dos grupos a partir de la asignación aleatoria de longitudes de mandato: uno de 11 DPPs que recibieron mandatos que finalizan después

que el de sus gobernadores (el grupo control) y otro de 6 DPPs que recibieron mandatos que finalizan durante el gobierno de sus gobernadores (el grupo tratamiento). Consideramos que las DPPs que terminan sus mandatos con certeza antes que sus gobernadores dependen de estos en mayor medida para continuar sus carreras políticas (Jones, 2001; Jones y Hwang, 2005; Jones, 2008). A diferencia del trabajo de Rosas y Langston (2011), las DPPs en nuestra muestra no se auto-seleccionaron a mandatos que finalizaban antes o después que sus gobernadores, sino que fueron asignados aleatoriamente a estos después de haber asumido sus bancas. Para clarificar como el sorteo determinó la duración de los mandatos, describimos las trayectorias de mandato de cada grupo de DPPs respecto de sus gobernadores en la Tabla 1.

**Tabla 1: Duración relativa de los mandatos legales**

Actores	Período analizado				
	2000	2001	2002	2003	2004
Gobernadores (N = 17)	X	X	X	X	O
DPPs -Tratamiento (N = 6)		Sorteo	X	X	O
DPPs – Control (N = 11)		Sorteo	X	X	X

Notas: las celdas con X indican que los actores están institucionalmente habilitados a permanecer en sus cargos en los años que figuran en las columnas. Las celdas con O indican el año de finalización del mandato.

Por supuesto que era posible que algunos gobernadores fueran reelectos en 2003 para gobernar hasta el 2007, haciendo que los legisladores del grupo control fueran “dependientes” a pesar de su asignación a mandatos largos. No hay manera de saber cuáles eran las expectativas de reelección de sus gobernadores que los senadores tenían en 2002 y 2003. De todas formas, es claro que los legisladores del grupo tratamiento podían saber con certeza que necesitarían el apoyo del gobernador en ejercicio para beneficiarse de la ventaja oficialista y financiar sus campañas para la reelección u otros cargos políticos durante el año 2003, mientras que los del grupo control no podían estar

seguros de requerir el apoyo de su gobernador para una campaña en el 2005<sup>10</sup>. Además, en todo caso, la reelección de los gobernadores en 2003 no amenaza la inferencia causal porque llevaría a una subestimación del efecto de interés. Por estas razones, nuestra estrategia de estimación de la influencia de los gobernadores es conservadora.

Utilizamos dos indicadores del control legislativo de los gobernadores. El primero es el grado de homogeneidad de las preferencias de la DPP. Si una DPP responde a un gobernador, entonces deberíamos esperar que sus dos miembros voten de forma similar en cada votación nominal, ya que ambos responden a un mismo principal. Este indicador es utilizado por Jones y Hwang (2005) y tiene la ventaja de que permite inferir control legislativo sin tener que asumir la preferencia del principal e incluso cuando su preferencia coincide con la de otro líder político, como el presidente (Rosas y Langston, 2011)<sup>11</sup>.

Para calcular la variable Homogeneidad utilizamos las estimaciones de puntos ideales (en una dimensión) de los senadores argentinos de Kikuchi y Lodola (2014)<sup>12</sup>. Siguiendo a Jones y Hwang (2005), primero calculamos el desvío estándar de cada DPP (el desvío estándar de los puntos ideales de los dos senadores de cada DPP). Luego calculamos el gran promedio de los desvíos estándar de los partidos a nivel nacional, es decir, promediamos los desvíos estándar de todas las DPPs de un mismo partido. Por último, definimos la homogeneidad como la diferencia entre el gran promedio de los desvíos estándar de los partidos y el desvío estándar de cada DPP. Valores más elevados

---

<sup>10</sup> Esto es particularmente válido para el período de análisis ya que la crisis económica y política del año 2001 desestabilizó al sistema de partidos vigente hasta entonces desde la transición democrática en 1983.

<sup>11</sup> Este indicador también es utilizado por Cantú y Desposato (2009).

<sup>12</sup> Para más detalles sobre el procedimiento de estimación de puntos ideales vea Kikuchi y Lodola (2014, p. 84-90). La estimación es en una dimensión porque la política argentina sigue el patrón “gobierno-oposición” (Jones y Hwang, 2005). Para las observaciones en muestra, los puntos ideales son calculados utilizando datos sobre 60 votaciones nominales. Agradecemos a Germán Lodola y Hirokazu Kikuchi por habernos facilitado los archivos para reproducir sus estimaciones.

(positivos) en esta variable indican mayor homogeneidad, y valores más bajos (negativos) en esta variable indican menor homogeneidad. Esta variable toma valores entre -0.52 y 0.31, con un promedio de -0.01.

El segundo indicador del control de los gobernadores es el monto per cápita de transferencias discrecionales del poder ejecutivo (Aportes del Tesoro Nacional – ATN) recibido por la provincia de la DPP en el año 2003. La fuente de esta variable es Simison (2015), que utiliza datos del Ministerio del Interior<sup>13</sup>. El hecho de que los gobernadores utilizan el control que ejercen sobre sus DPPs para conseguir favores del gobierno nacional es ampliamente reconocido por la literatura sobre el federalismo argentino (Gibson y Calvo, 2001; Jones y Hwang, 2005; Gibson, 2012; Ardanáz, Leiras, y Tommasi, 2014). Además, en una encuesta llevada a cabo en una fecha cercana a la que estudiamos en este capítulo, dos tercios de los senadores sostuvo que obtener recursos para sus provincias es una actividad central de su labor legislativa (Llanos, 2003). Por lo tanto, consideramos que el monto de ATN per cápita recibido por una provincia es un indicador viable de control de los gobernadores sobre sus DPPs. Esta variable toma valores entre 0 y 48.47, con un promedio de 8.89 pesos per cápita.

Las características de los grupos tratamiento y control son propicias para evaluar el efecto de que una DPP finalice su mandato antes que su gobernador sobre las variables dependientes de interés. Por diseño, todas las DPPs en muestra son idénticas en una serie de características importantes. La más evidente es que todas pertenecen a la legislatura de un mismo país. Además de esto, todas fueron electas en la lista más votada de sus provincias en las elecciones legislativas del año 2001 (y por lo tanto no difieren en el éxito electoral de su partido a nivel provincial); están compuestas por dos senadores en

---

<sup>13</sup> Agradecemos a Emilia Simison por compartirnos esta información.

ejercicio durante los años 2002 y 2003 (manteniendo constante la magnitud de distrito y la cohorte legislativa)<sup>14</sup>; son del partido de gobierno a nivel provincial, y fueron elegidas durante el gobierno de sus partidos en sus provincias.

Hay tres partidos representados en la muestra: el Partido Justicialista (PJ) con 8 DPPs en el grupo control y 4 en el grupo tratamiento, la Unión Cívica Radical (UCR) con 2 DPPs en cada grupo, y el Movimiento Popular Neuquino (MPN) con una DPP en el grupo control. Todos los resultados presentados a continuación permanecen sustantivamente inalterados cuando se excluye a la DPP del MPN de la muestra. El test exacto de Fisher para tablas de contingencia sugiere que la longitud de mandato asignada no es distinguible entre distintos partidos políticos ( $p = 0.744$ ). Este resultado es razonable, considerando que la asignación de las DPPs a distintas longitudes de mandato fue llevada a cabo mediante un sorteo público, bien documentado, y cuyos resultados no fueron disputados. En expectativa, entonces, los grupos analizados son equivalentes en características observables e inobservables, y solo difieren en la duración de sus mandatos.

#### **4.4. Inferencia y Resultados**

¿Influyen los gobernadores en el comportamiento de sus DPPs en el congreso nacional? Si la influencia legislativa de los gobernadores existe, entonces deberíamos observar que las DPPs que terminan sus mandatos antes que sus gobernadores (aquellas en el grupo tratamiento) tienen preferencias más homogéneas que aquellas que terminan sus mandatos después que sus gobernadores (las del grupo control). Del mismo modo, si los gobernadores efectivamente controlan a sus DPPs, entonces deberíamos observar que las

---

<sup>14</sup> Como los puntos ideales de los senadores fueron calculados por Kikuchi y Lodola (2014) de manera bianual, las diferencias en la cohesión entre los legisladores que finalizan sus mandatos en 2003 y aquellos que finalizan en 2005 y 2007 no puede deberse a que los segundos votaron distintos proyectos de ley.

provincias con DPPs en el grupo tratamiento reciben más transferencias discrecionales que las provincias con DPPs en el grupo control.

La distribución de homogeneidad de las DPPs y de recepción de ATN per cápita para los distintos grupos experimentales, presentada en las Figuras 1 y 2, permite una inspección visual de estas aserciones. Los valores más elevados de homogeneidad y de transferencias discrecionales son más frecuentes en el grupo tratamiento que en el grupo control. En promedio, las DPPs con mandatos que finalizan antes que los de sus gobernadores tienen preferencias más homogéneas que aquellas que no, y sus provincias reciben más ATN per cápita.

¿Cómo podemos inferir la existencia de un efecto causal a partir de esta diferencia de medias? El test de permutación exacta de Fisher (*randomization inference*) resulta ideal para un diseño con poca información como el de este capítulo ( $N = 17$ )<sup>15</sup>. Este test permite poner a prueba hipótesis causales bajo un único supuesto: que el tratamiento fue distribuido aleatoriamente entre las unidades de análisis (Rosenbaum, 2002)<sup>16</sup>.

La hipótesis nula de nuestro test es que el tratamiento (que una DPP termine su mandato antes que su gobernador) no tiene efecto; esto es: que el efecto del tratamiento es cero para todas las unidades (*sharp null*). Nuestro estadístico del test es la diferencia de medias de la variable dependiente entre los grupos tratamiento y control. Las diferencias de medias entre los grupos para las variables *Homogeneidad* y *ATN* son 0.13 y 14.94,

---

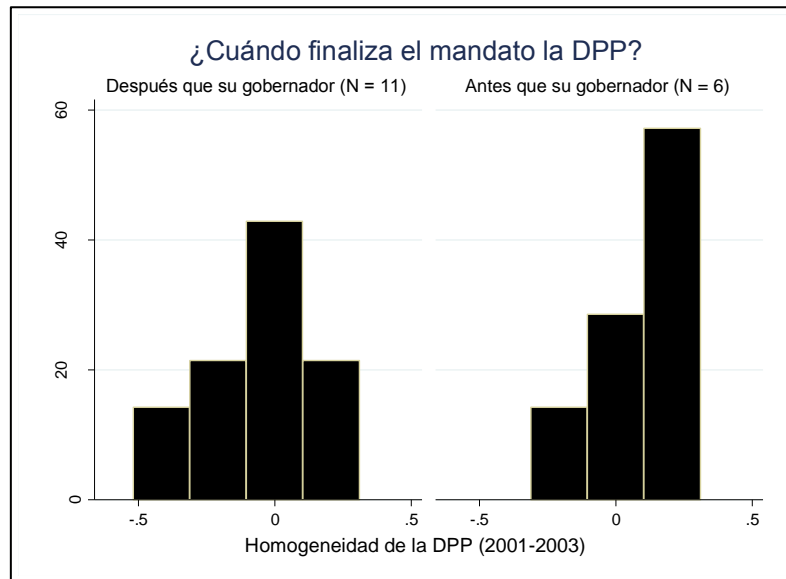
<sup>15</sup> El test fue introducido por Ronald Fisher (1935) como un método general para evaluar aserciones científicas utilizando tests de significatividad. El experimento analizado por Fisher contaba únicamente con 8 observaciones (*Lady Tasting Tea*). Para más detalles sobre el test de permutación exacta de Fisher, vea Ernst (2004), y a Keele, McConnaughy, y White (2012) sobre aplicaciones en ciencia política.

<sup>16</sup> En este sentido, a diferencia de las regresiones mínimo cuadráticas o de los test de hipótesis de diferencias de medias, no requiere suponer muestreo a partir de una población, ni una muestra grande, ni modelos funcionales que vinculan el tratamiento con los resultados (Ernst, 2004; Keele, McConnaughy, y White, 2012). El test tampoco requiere el supuesto de no interferencia (SUTVA). La inferencia está basada completamente en el diseño, y el único supuesto requerido es la asignación aleatoria de las unidades a las condiciones experimentales (supuesto que sabemos se cumple en nuestro diseño de investigación).



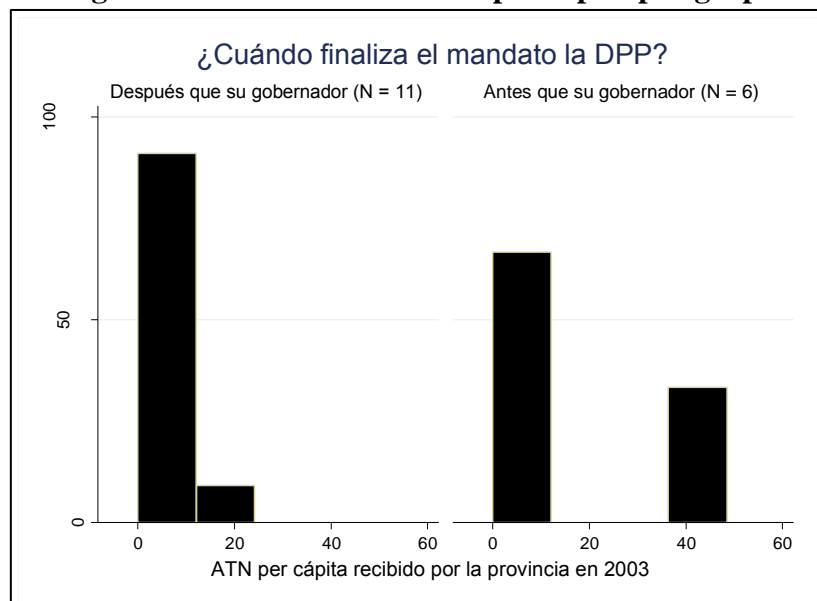
respectivamente. Estas diferencias son sustantivamente importantes: representan 13 veces el promedio de Homogeneidad, y alrededor del doble del promedio de las transferencias discrecionales.

**Figura 1: Distribución de la homogeneidad por grupo**



Fuente: elaboración propia en base a Kikuchi y Lodola (2014)

**Figura 2: Distribución de ATN per cápita por grupo**



Fuente: elaboración propia en base a Simison (2015).

El p-valor exacto es la probabilidad de que los grupos muestren una diferencia tanto o más grande que la que encontramos si el tratamiento no tiene efecto. En otras palabras, se trata de la probabilidad de observar estas diferencias por azar en la distribución del tratamiento. Lo calculamos mediante combinatoria básica. Sabemos que las distintas formas de asignar aleatoriamente un tratamiento a seis unidades de un conjunto de 17 son  $\binom{17}{6} = 12,376$ . Entonces obtenemos el p-valor exacto comparando la cantidad de veces que el valor del estadístico del test es tanto o más grande que el que observamos en el universo de todos los posibles estadísticos del test que computamos a partir de la permutación de los resultados observados. Podemos interpretar este p-valor exacto como un estimador de la incertidumbre introducida por la asignación aleatoria.

Presentamos los resultados en la Tabla 2. Considerando que el número de observaciones es pequeño, incluimos nuestra base de datos en el Anexo para facilitar la replicación de nuestros resultados<sup>17</sup>. Siguiendo a Rosas y Langston (2011), utilizamos tests de hipótesis de una cola ya que nuestra hipótesis es unidireccional. Como mencionamos anteriormente, las diferencias de medias observadas entre los grupos tratamiento y control son de 0.13 para la variable *Homogeneidad* y de 14.94 para la variable *ATN*. La probabilidad de observar una diferencia de medias tanto o más grande que la observamos si el efecto individual del tratamiento es cero es de 0.087 para el caso de la homogeneidad, y de 0.04 para el caso de la recepción de ATN. En otras palabras, si el tratamiento no tiene efecto, la asignación aleatoria de las unidades a los grupos tratamiento y control sólo resultaría en diferencias tanto o más grandes entre los grupos como las observadas alrededor de 9 de cada 100 veces para el caso de la homogeneidad, y 4 de cada 100 veces para la recepción de ATN. Interpretamos la inconsistencia de las diferencias de medias

---

<sup>17</sup> El código para replicar todos los resultados de este capítulo en Stata figura en el Anexo.

observadas con el azar en la asignación del tratamiento bajo la hipótesis nula como evidencia de un efecto causal de la influencia de los gobernadores sobre el comportamiento de sus DPPs en el congreso nacional.

**Tabla 2: Test de permutación exacta de Fisher**

	¿Cuándo termina su mandato la DPP?			
	Antes que su gobernador (A)	Después que su gobernador (B)	Estadístico del test (A) – (B)	p-valor exacto
<i>Homogeneidad</i>	0.07	-0.06	0.13*	0.087
<i>ATN (2003)</i>	18.56	3.62	14.94**	0.040
Num. Obs.	6	11	17	

Notas: Las columnas (A) y (B) presentan el promedio de Homogeneidad y ATN per cápita para DPPs que terminan antes (grupo tratamiento) y después (grupo control) que sus gobernadores. La hipótesis nula es que el efecto individual del tratamiento (finalizar el mandato durante el gobierno de sus gobernadores) es cero. Ejecutamos el test de permutación exacta de Fisher. El test de hipótesis es de una cola. La cuarta columna presenta el p-valor exacto. \* $p < 0.10$ , \*\* $p < 0.05$ .

Como prueba de robustez, también ejecutamos un test simple de diferencia de medias (*t-test*) y obtuvimos resultados similares y estadísticamente significativos. Estos resultados están presentados en el Anexo. Para reforzar la idea de que la diferencia entre grupos se debe al tratamiento y no a otros factores, ejecutamos un test de falsificación. Para esto, estimamos el efecto del tratamiento sobre la recepción de ATN en el año 2001 (esto es, un año antes de recibir el tratamiento). Encontramos que la diferencia entre grupos experimentales no es estadísticamente significativa ( $p = 0.18$ ). La equivalencia de los grupos antes del tratamiento es aún más marcada ( $p = 0.53$ ) si excluimos de la muestra a Catamarca, un claro *outlier* en el año 2001 con un monto per cápita de transferencias discrecionales cuatro desvíos estándar por arriba de la media. Este resultado sugiere que la diferencia entre grupos no se debe a características anteriores al tratamiento.

Nuestros resultados confirman la idea ampliamente aceptada de que el control de carreras permite que los gobernadores controlen el comportamiento de sus legisladores nacionales. Adicionalmente, los resultados también apoyan la hipótesis de que el control

legislativo de los gobernadores resulta en retornos positivos en términos de transferencias discrecionales para sus provincias.

#### **4.5. Conclusión**

Propusimos un diseño de investigación para determinar si los gobernadores influyen sobre el comportamiento legislativo de sus DPPs en el congreso nacional. Siguiendo a Rosas y Langston (2011), utilizamos estimaciones de puntos ideales a partir de votaciones nominales para modelar el grado de homogeneidad de las DPPs como función de sus horizontes temporales relativos respecto de los de sus gobernadores. Nuestro diseño de investigación se apoya sobre el hecho de que, en 2001, las longitudes de mandato se distribuyeron al azar entre las delegaciones provinciales de cada provincia en la Cámara de Senadores. Como resultado de este sorteo, algunas DPPs fueron asignadas a mandatos que finalizaban con certeza durante el gobierno de sus gobernadores.

El hecho de que los senadores no se hayan seleccionado a distintas longitudes de mandato nos permite esquivar algunos problemas para identificar con alto nivel de confianza la influencia de los gobernadores en la legislatura nacional. Encontramos que las DPPs que finalizan sus mandatos durante el gobierno de sus gobernadores votan de manera más cohesiva, y que sus provincias reciben más transferencias discrecionales per cápita. Interpretamos estos resultados como evidencia a favor de la influencia legislativa de los gobernadores sobre sus DPPs en el congreso nacional.

Nuestros resultados son consistentes con los de Rosas y Langston (2011) para el caso de México, y confirman dos enunciados ampliamente aceptados en la literatura sobre política legislativa en federalismos latinoamericanos, en general, y en Argentina, en particular. Los gobernadores son actores importantes en la elaboración de políticas públicas a nivel

nacional. Influyen en este proceso mediante su control sobre los legisladores nacionales de sus DPPs, y este control les genera retornos en términos de transferencias discrecionales.

Nuestros resultados se apoyan sobre un mecanismo causal explícito: uno que sostiene que los legisladores nacionales dependen de sus gobernadores debido al control que éstos ejercen sobre sus carreras políticas. Sin embargo, considerando que los líderes partidarios provinciales usualmente monopolizan el armado de listas legislativas, creemos posible que un mecanismo adicional de influencia sea la selección de candidatos ideológicamente afines. La nominación de este tipo de candidatos garantizaría la influencia legislativa de los gobernadores independientemente de su capacidad para controlar carreras políticas en el futuro. Este mecanismo alternativo de influencia, a pesar de su centralidad en la literatura sobre agentes y principales (Manin, Przeworski y Stokes, 1999), no ha sido atendido en detalle por la literatura sobre la influencia legislativa de los gobernadores. Consideramos que esta es un área relevante para investigación futura.

## **Referencias**

Ames, Barry (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Ardanáz, Martín, Marcelo Leiras, y Mariano Tommasi (2014), “The Politics of Federalism in Argentina and Its Implications for Governance and Accountability”, *World Development* 53:26-45.

Benton, Allyson L. (2009), “What Makes Strong Federalism Seem Weak: Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina”, *Publius* 39(4): 651-676.

- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2004), "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science* 48(4): 742-757.
- Cantú, Francisco y Scott Desposato (2012), "The New Federalism of Mexico's Party System", *Journal of Politics in Latin America* 4(2): 3-38.
- Carey, John M. (2007), "Political Institutions, Competing Principals, and Party Unity in Legislative Voting", *American Journal of Political Science* 51(1): 92-107.
- Carey, John M. y Gina Y. Reinhardt (2004), "State-Level Institutional Effects on Legislative Coalitions' Unity in Brazil", *Legislative Studies Quarterly* 29(1): 23-47.
- Cheibub, José A., Argelina Figuereido y Fernando Limongi (2009), "Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006", *Latin American Politics and Society* 51(1): 1-30.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María I. Tula (2002), "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina", *Comparative Political Studies* 35(4): 413-436.
- Desposato, Scot W. (2003), "Comparing Group and Subgroup Cohesion Scores: A Nonparametric Method with Application to Brazil", *Political Analysis* 11(3): 275-288.
- Desposato, Scot W. (2004), "The Impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil", *Legislative Studies Quarterly* 29(2): 259-285.
- Eaton, Kent (2002), "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature", in *Legislative Politics in Latin America*, Scott Morgenstern and Benito Nacif (eds.), New York: Cambridge University Press: 287-314.
- Ernst, Michael D. (2004), "Permutation Methods: A Basis for Exact Inference", *Statistical Science* 19(4): 676-685.

- Fisher, Ronald A. (1935), *The Design of Experiments*, London: Oliver and Boyd.
- Gervasoni, Carlos (2010), “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces”, *World Politics* 62(2): 302-340.
- Gervasoni, Carlos y Marcelo Nazareno (en prensa), “La Relación entre Gobernadores y Legisladores Nacionales: Repensando la ‘Conexión Electoral’ del Federalismo Político Argentino”, *Política y Gobierno* XXIX(1): 9-44.
- Gibson, Edward (2012). *Boundary Control*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, Edward L. y Ernesto Calvo (2000), “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, *Studies in Comparative International Development* 35(3): 32-55.
- González, Lucas (2010), *Primus Contra Pares. Presidents, Governors, and the Struggles over the Distribution of Power in Federal Democracies*, Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of Notre Dame, Indiana.
- Jones, Mark P. (1997), “Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections”, *The Journal of Politics* 59(2): 538-549.
- Jones, Mark P. (2001), “Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget”, in Stephen Haggard and Mathew McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 149-182.
- Jones, Mark P. (2008), “The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina”, in Peter Siavelis and Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political*

*Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park: Pennsylvania State University Press, 41-75.

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

Jones, Mark P., Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi (2000), “Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces”, *Journal of Development Economics* 61(2): 303-333.

Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002), “Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, *American Journal of Political Science* 46(3): 356-369.

Keele, Luke, Corrine McConaughy, y Ismail White (2012), “Strengthening the Experimenter’s Toolbox: Statistical Estimation of Internal Validity”, *American Journal of Political Science* 56(2): 484-499.

Kikuchi, Hirokazu y Germán Lodola (2014), “The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case”, *Journal of Politics in Latin America* 6(2): 73-105.

Langston, Joy (2010). “Governors and ‘Their’ Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly* 35(2): 235-258.

Lodola, Germán (2009), “La Estructura Subnacional de las Carreras Políticas en Argentina y Brasil”, *Revista Desarrollo Económico* 194(49): 247-286.



Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (1997), “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 394-439.

Manin, Bernard, Adam Przeworki, y Susan Stokes. 1999. “Elections and Representation”, en Adam Przeworski, Susan Stokes, and Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.

Pereira, Carlos y Bernardo Mueller (2004), “The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil’s Budgetary Process”, *Comparative Political Studies* 37(7): 781-815.

Remmer, Karen y Erik Wibbels (2000), “The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina”, *Comparative Political Studies* 33(4): 419-451.

Rosas, Guillermo y Joy Langston (2011), “Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislators”, *The Journal of Politics* 73(2): 477-493.

Rosenbaum, Paul R (2002), *Observational Studies*, 2º ed., New York: Springer.

Simison, Emilia (2015), “Distribuyendo Transferencias Discrecionales: Argentina entre la Centralización Fiscal y la Desnacionalización del Sistema de Partidos”, *Revista SAAP* 9(1): 93-118.

## ANEXO

**Tabla 3: Base de datos**

<i>Id.</i>	<i>Provincia</i>	<i>Partido</i>	<i>Tratamiento</i>	<i>Homogeneidad</i>	<i>ATN_2003</i>
1	Buenos Aires	PJ	0	0.03	1
2	Santa Cruz	PJ	0	0.22	10.16
3	La Pampa	PJ	1	0.31	10.3
4	Santiago del Estero	PJ	0	-0.2	2.54
5	Catamarca	UCR	1	0.2	45.23
6	La Rioja	PJ	0	-0.12	6.07
7	Santa Fe	PJ	1	-0.21	48.47
8	Chaco	UCR	0	0.2	3.26
9	San Luis	PJ	0	0.03	0
10	Salta	PJ	0	-0.02	0.78
11	Tucumán	PJ	1	0.13	4.21
12	Río Negro	UCR	0	-0.52	1.3
13	Córdoba	PJ	1	0.07	0.89
14	Formosa	PJ	0	-0.1	14.76
15	Chubut	UCR	1	-0.03	2.29
16	Neuquén	MPN	0	0	0
17	Tierra del Fuego	PJ	0	-0.18	0

Fuente: La información sobre duración del mandato fue recolectada del Atlas Electoral de Andy Tow, la estimación de puntos ideales para calcular la homogeneidad de una DPP proviene de Kikuchi y Lodola (2014), y la información sobre ATN per cápita fue calculada a partir de datos en Simison (2015) y el Censo Nacional Argentino de 2001.

**Tabla 4: Tests clásicos de diferencias de medias**

	Tratamiento (A)	Control (B)	Diferencia (A) – (B)
<i>Homogeneidad</i>	0.07 (0.07)	-0.06 (0.06)	0.13* (0.10)
<i>ATN (2003)</i>	18.56 (9.04)	3.62 (1.45)	14.94** (6.79)
Observaciones	6	11	17

Notas: Los test de hipótesis son de una cola. \*p-valor < 0.10, \*\*p-valor < 0.05.

**Replicación de los resultados (en Stata):**

\*Figura 1: Distribución de la homogeneidad por grupo  
histogram Homogeneidad, percent by(Tratamiento)

\*Figura 2: Distribución de ATN per cápita por grupo  
histogram ATN\_2003, percent by(Tratamiento)

\*Tabla 2: Test de permutación exacta de Fisher  
permtest2 Homogeneidad, by(Tratamiento) exact  
permtest2 ATN\_2003, by(Tratamiento) exact

\*Tabla 3: Tests clásicos de diferencias de medias  
ttest Homogeneidad, by(Tratamiento)  
ttest ATN\_2003, by(Tratamiento)

## 5. Conclusión

Motivados por la solidez teórica de los trabajos sobre federalismo y política legislativa en Argentina, en esta tesis propusimos diseños de investigación para responder tres preguntas importantes en la literatura. En este capítulo resumimos los hallazgos centrales de la tesis y discutimos posibles áreas de investigación futura.

En el primer capítulo respondimos la siguiente pregunta: ¿qué actores controlan el acceso a las candidaturas a legisladores nacionales? A pesar de que trabajos anteriores destacan el rol de los gobernadores en este proceso, su control de las candidaturas hasta ahora no había sido verificado empíricamente. Para responder esta pregunta, diseñamos un protocolo de medición basado en el juicio de expertos a partir de información periodística sobre armado de listas partidarias. Para cada candidato para la Cámara de Diputados entre 2009 y 2015 (i.e. cuatro elecciones) medimos el “actor con poder de nominación” (APN) responsable de ubicarlo en la lista legislativa. Nuestros resultados confirman la centralidad de los líderes partidarios provinciales en este proceso, controlando alrededor de la mitad de las nominaciones; aunque también destacan el rol de otros actores, particularmente del presidente de la nación. De hecho, en el período analizado, el presidente decidió un cuarto del total de las candidaturas.

El segundo capítulo está motivado por el hecho de que Argentina es uno de los países con menor tasa de reelección legislativa de América Latina (sólo superior a la de México y Costa Rica, dos países con límites estrictos a la reelección legislativa). Una vez verificado que los líderes de los partidos provinciales controlan el acceso a las listas de candidatos legislativos, el apartado abordó la siguiente pregunta: ¿Por qué los líderes partidarios nominan candidatos sin experiencia legislativa? Es claro que una pregunta así sólo es razonable porque como determinamos en el capítulo anterior, aun en un período

extraordinario en cuanto al involucramiento del presidente, los líderes de partidos provinciales son los protagonistas de estas negociaciones. Estudios anteriores sostienen que los líderes partidarios enfrentan un dilema al momento de decidir las candidaturas: por un lado, nominar legisladores experimentados puede aumentar su visibilidad y poner en peligro el control que ejercen sobre la política provincial; por el otro, nominar legisladores principiantes acarrea costos de eficiencia.

En este capítulo intentamos cuantificar el costo de nominar legisladores amateurs. Lo hicimos estimando el efecto de la experiencia legislativa de una delegación provincial sobre el monto per cápita de transferencias discrecionales recibido por sus provincias. Para identificar este efecto, nos apoyamos sobre asignación aleatoria del *timing* del escalonamiento de elecciones para senador a partir del año 2001. Encontramos que los legisladores no se vuelven más efectivos para conseguir transferencias discrecionales para sus distritos a medida que aumenta su experiencia. La interpretación más conservadora estima un retorno de tan solo cuatro centavos per cápita extra por cada año adicional de experiencia legislativa. Concluimos a partir de esta evidencia que los gobernadores no pagan grandes costos de eficiencia (en términos de ATN) al nominar legisladores sin experiencia, y sugerimos que esta puede ser una posible explicación de la baja tasa de reelección en Argentina.

El último capítulo avanzó más allá de las nominaciones para analizar el comportamiento de los legisladores. En particular, se concentró en evaluar si los líderes partidarios provinciales controlan a los legisladores de sus partidos y provincias en el congreso nacional (i.e. sus delegaciones partidarias provinciales). El hecho de que los líderes partidarios de las provincias controlen las nominaciones no necesariamente implica que influyan en el comportamiento de los legisladores electos. De todas formas, es frecuente en la literatura afirmar que los miembros del congreso son los “peones” de sus jefes

políticos provinciales. Esta influencia, sin embargo, ha sido difícil de verificar empíricamente. Para contribuir a esta tarea, el tercer capítulo explota variación exógena en las posibilidades de control por parte de los gobernadores y verifica su asociación causal con indicadores teóricamente esperables de control de comportamiento. En particular, muestra que las delegaciones partidarias provinciales que exógenamente resultaron más “dependientes” de sus gobernadores votaron de manera más homogénea, y que sus provincias recibieron más transferencias discrecionales per cápita. Interpreta estos resultados como evidencia de control por parte de los gobernadores.

Creemos que nuestra base de datos de actores con poder de nominación (APN) puede servir como insumo para futuros estudios sobre federalismo, patrones de nominación partidaria, y política legislativa. El hecho de haber encontrado variación en los APN en distintos distritos y años dentro de un mismo país (con mismas reglas electorales y magnitudes de distrito similares) apoya la aserción de Siavelis y Morgenstern, de que las variables institucionales no son suficientes para explicar los patrones de selección y reclutamiento de candidatos. En ausencia de mediciones individuales de actores con poder de nominación, los estudios anteriores sobre selección de candidatos se valen de comparaciones entre países. Estudiar si las regularidades establecidas a partir de casos nacionales se ajustan también a distintos contextos dentro de un mismo país es un área interesante para futura investigación.

Los resultados remarcan el rol del presidente en la nominación de candidatos. En este sentido, sugieren relajar el contraste entre dos posturas sobre el federalismo argentino, usualmente conocidas como el “viejo” y “nuevo” sentido común. Mientras que el viejo sentido común sostiene que el presidente controla al congreso, el nuevo afirma que los líderes partidarios provinciales (especialmente los gobernadores), por su control sobre las nominaciones partidarias, son actores centrales en el funcionamiento del congreso

nacional. En la misma línea que Gervasoni y Nazareno, los hallazgos de este capítulo sugieren una visión más matizada donde los presidentes, los gobernadores, y otros actores partidarios disputan el control del escenario legislativo. Encontramos que el presidente no es responsable de la nominación de todos los candidatos de su partido, pero que tampoco lo son los líderes partidarios provinciales. Una línea de investigación interesante para el futuro es identificar de qué depende el éxito relativo de estos tipos de actores en la nominación de candidatos.

La información sobre APN también permite evaluar qué actores son más propensos a reelegir candidatos, y si estos eligen distintos tipos de individuos para ocupar estos lugares. Es posible, por ejemplo, que la reelección de un legislador amenace menos el poder político de un presidente que el de un gobernador. Si esto fuera así, bajo la hipótesis del segundo capítulo de esta tesis, los presidentes deberían ser más propensos a permitir que sus legisladores desarrollen experiencia legislativa.

Conocer los APN también permite poner a prueba teorías sobre principales en competencia. Los estudios sobre el poder legislativo con frecuencia se valen de la idea de que los legisladores responden a uno o más principales políticos. De hecho, presentamos evidencia de este fenómeno en el tercer capítulo de la tesis. La medición pormenorizada de los actores con poder de nominación en la base de datos del primer capítulo de esta tesis puede utilizarse para refinar los análisis empíricos que ponen a prueba teorías sobre control legislativo de líderes partidarios.

Por último, las teorías sobre principales políticos en el congreso pueden beneficiarse de una mayor discusión sobre los mecanismos causales por los cuales los principales garantizan la obediencia de sus agentes en el congreso nacional. Aunque poco discutido, la literatura parece inclinarse hacia la idea de que los líderes partidarios controlan a los legisladores porque monopolizan el poder de nominación. Esta es una lógica de control



por “rendición de cuentas”, que es la que proponemos en el tercer capítulo de esta tesis. Es posible, sin embargo, que una parte del control sea garantizada por la selección de tipos ideológicos afines. Si los líderes partidarios nominaran candidatos con preferencias similares a las propias, entonces la coincidencia entre su comportamiento y la preferencia del líder partidario resultaría espontáneamente, incluso sin necesidad de control. Nuestra base de datos de APN constituye un insumo útil para poner a prueba estas hipótesis en competencia.