

Cooperación diacrónica para intereses diversos

Intereses y lealtades provinciales en la formulación de políticas en Argentina

Anthony Pezzola*

Resumen: En ausencia de mecanismos para monitorear la cooperación entre legisladores, no resulta claro cómo los representantes pueden cooperar a través del tiempo para proteger los diversos intereses subnacionales de las provincias pequeñas. Esta investigación sostiene que la geografía económica de un país y la necesidad de mantener cohesión intrapartidaria influyen directamente en la capacidad que los legisladores tienen para promover diversos intereses subnacionales. En particular, este trabajo analiza esa hipótesis a través del caso argentino. Desde mediados de la década de 1990, un pequeño grupo de legisladores argentinos ha protegido los intereses de los productores de azúcar a través de la formación de coaliciones que anularon dos vetos presidenciales bajo circunstancias institucionales desfavorables a la cooperación intertemporal. Aquí se muestra que la formación de las supermayorías necesarias para proteger los distintos intereses subnacionales ha sido posible gracias a la existencia de ciertos patrones territoriales de producción económica y a la necesidad de los partidos políticos de mantener su cohesión.

Palabras clave: comportamiento legislativo, cooperación intertemporal, intercambio de favores políticos, geografía económica, Argentina, Mercosur.

*Cooperating Across Time for Diverse Interests:
Provincial Interests, Provincial Loyalties, and Policymaking in Argentina*

Abstract: In the absence of enforcement mechanisms, it is unclear how legislators can cooperate over time to protect the diverse interests of the diverse subnational interest of small provinces. Using Argentina as a case study, this research argues that the economic geography of a country and the need to maintain inter-party cohesion directly influences

*Anthony Pezzola es profesor-asistente en el Instituto de Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Av. Vicuña Mackenna 4860, Macúl, Santiago, Chile. Tel: 001 56 22748 3574. Correo-e: apezola@uc.cl

El autor agradece a Valeria Palanza y Julieta Suárez Cao, así como a los revisores anónimos, por sus valiosos comentarios. También quiere agradecer a Núcleo Milenio por su Estudio de la Estatalidad y la Democracia en América Latina (RS130002), apoyado por la Iniciativa Científica Milenio del Ministerio de Economía, Desarrollo y Turismo de Chile.

Artículo recibido el 15 de diciembre de 2015 y aceptado para su publicación el 26 de junio de 2016.

the ability of legislators to advance diverse subnational interests. Since the mid-1990s, a small group of Argentine legislators has protected sugar producers by forming coalitions to override two presidential vetoes under institutional characteristics unfavorable to inter-temporal cooperation. This research demonstrates that territorial patterns of economic production and the need for political parties to maintain internal cohesion has played a critical role in allowing the formation of the super majorities necessary to protect varied subnational interests across time.

Keywords: legislative behavior, inter-temporal cooperation, logrolling, economic geography, Argentina, Mercosur.

Aunque sepamos que las provincias son la base de la política electoral en Argentina, no queda claro cómo los representantes provinciales resuelven el problema de acción colectiva para defender los diversos intereses económicos subnacionales dentro del Congreso nacional. Dado que los políticos argentinos tienen pocos incentivos o instrumentos para involucrarse en acuerdos políticos intertemporales, nuestra comprensión actual de la política argentina no puede explicar cómo las provincias noroccidentales de Jujuy, Salta y Tucumán defendieron sistemáticamente sus intereses económicos contra las propuestas políticas de tres presidentes.

Utilizando la defensa de la industria azucarera argentina como estudio de caso, esta investigación argumenta que la naturaleza relativamente especializada de muchas de las pequeñas economías provinciales de Argentina y la necesidad de los partidos políticos nacionales de mantener la cohesión interpartidista permiten a los legisladores establecer coaliciones intertemporales para defender sus variados intereses parroquiales. Estos factores les permiten a las pequeñas provincias superar los problemas de acción colectiva asociados con la protección de intereses económicos altamente localizados (*e.g.* Fondo Especial del Tabaco, Ley de Bosques Nativos, Ley de Federalización de Hidrocarburos) en ausencia de mecanismos institucionalizados de ejecución. Aunque la defensa de los intereses provinciales se discute ampliamente en la bibliografía sobre política argentina (Eaton, 2001; Murillo y Pinto, 2014; Wibbels, 2005), aún no se ha ofrecido ninguna explicación para la cooperación intertemporal entre legisladores.

Como muestran Spiller y Tommasi (2007), la falta de un entorno institucionalizado para intercambios políticos alienta las estrategias de corto plazo entre los políticos argentinos y dificulta mucho la cooperación intertemporal. Sin embargo, proteger la industria azucarera requirió una cooperación intertemporal de largo plazo entre legisladores de diferentes provincias con intereses distintos. Por lo tanto, la capacidad de los legisladores noroccidentales de sostener la Ley del Azúcar plantea preguntas importantes sobre el

proceso legislativo. Primero, ¿qué motivó a los legisladores a proteger industrias de poca importancia nacional? Segundo, ¿cómo consiguieron 22 diputados y nueve senadores la mayoría de dos tercios en ambas cámaras del Congreso, si proteger el azúcar no beneficiaba directamente a los electores de la mayoría de los legisladores?

Tres condiciones permitieron que los legisladores de las provincias del noroeste de Argentina aseguraran la protección de la industria azucarera, a pesar de la oposición presidencial. Primero, aunque las relaciones clientelares dominan la política electoral en Argentina, hay una conexión electoral entre legisladores y sus electores que protege los intereses económicos subnacionales. Las preferencias políticas de los legisladores son endógenas a las de sus electores (Chappell, 1982). Esto sucede ya sea porque los intereses de los electores tienen o un efecto selección sobre los legisladores (Bombardini y Trebbi, 2011), o un efecto influencia (Stratmann, 1991), o porque los electores votan en retrospectiva (Arnold, 1992). Partidos y legisladores son actores estratégicos que responden a la inventiva electoral, incluida la forma en que las políticas afectan su contexto electoral mediante los intereses de sus electores. La importancia significativa de la producción de azúcar para las economías subnacionales de las provincias del noroeste permitió que el asunto atravesara líneas partidistas entre las provincias y permitiera la formación de una coalición de legisladores regionales. Los intereses homogéneos de las provincias noroccidentales permitieron lo que González (2010) llama “coordinación regional”. Segundo, la existencia de otras provincias con economías relativamente especializadas les permitió a los legisladores construir una coalición interprovincial e intertemporal estable para proteger los diferentes intereses subnacionales de dichas economías. Tercero, la necesidad de los partidos nacionales de mantener el apoyo electoral de su “coalición periférica” (Gibson, 1997), exasperó un alto grado de desnacionalización legislativa (Calvo y Leiras, 2012; Suárez Cao y Pegoraro, 2014) y les permitió a los legisladores del noroeste enlistar el apoyo de los copartidarios de las provincias “metropolitanas” más grandes.

La protección de la industria azucarera parece un caso con mínima probabilidad de que sus intereses influyan en la creación de política nacional. Entre 1997 y 2003, legisladores de las provincias del noroeste argentino formaron una coalición legislativa capaz de pasar y sostener una ley que protegiera a los productores de azúcar de las baratas importaciones brasileñas a pesar de los vetos de dos presidentes y de la clara oposición de un

tercero. Palanza y Sin (2013) encuentran que el único indicador claro para saber si el Congreso argentino intentará anular un veto presidencial¹ es si la legislación puede caracterizarse como una “legislación emblemática”, que no es el caso de la Ley del Azúcar. Con base en su trabajo, la probabilidad de tres intentos de anulación y de que dos de ellos hayan sido exitosos es menor a 0.5 por ciento.²

Aunque la industria azucarera juegue un papel importante en las economías locales de tres provincias del noroeste, su importancia dentro de la economía nacional es insignificante. Esto hace que la capacidad de tales provincias de reunir las supermayorías necesarias para anular los dos vetos presidenciales sea difícil de entender, tomando en cuenta que sólo disponen de 8.2 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados y de 12.5 por ciento en el Senado. Además, la disputa que emergió entre Argentina y Brasil sobre el azúcar planteó una amenaza significativa para la estabilidad de la integración regional (Campbell, 2004). Aunque los mayores precios del azúcar puedan haber representado un costo difuso para la mayoría de los legisladores, la posibilidad de una represalia brasileña contra las exportaciones argentinas indicaba que apoyar la protección a los productores de azúcar tenía el potencial de imponer costos significativos sobre los electores de la mayoría de los legisladores.

Con base en más de 80 entrevistas y en el análisis estadístico de los patrones de voto entre provincias y partidos, este estudio propone una explicación de cómo y por qué los legisladores del noroeste aseguraron la protección para la industria azucarera en un contexto de oposición presidencial. Hacer esto aporta una imagen clara del entorno político que permite la cooperación intertemporal e interprovincial necesaria para que los intereses altamente localizados influyeran en la creación de políticas nacionales en un escenario institucional poco favorable para el intercambio de favores políticos. El caso de estudio es particularmente útil porque ayuda a develar el papel que juegan los intereses económicos asociados con la economía productiva dentro del proceso legislativo, factor muchas veces olvidado en estudios de política legislativa en América Latina. Como tal, esta investigación demuestra que los factores que trascienden la escena institu-

¹ Para una discusión de por qué los vetos deben considerarse sinceros y no “artimañas de veto” véanse los materiales suplementarios del texto [en inglés]: https://www.researchgate.net/profile/Anthony_Pezzola

² Probabilidad simulada, cálculos del autor con base en Palanza y Sin (2013).

cional, las transferencias fiscales y las trayectorias políticas, juegan un papel importante para determinar la conducta de los legisladores argentinos, y que en ausencia de mecanismos institucionalizados de ejecución, la cooperación intertemporal es posible. Los intereses provinciales claramente influyen en la política nacional argentina fuera de los intercambios entre presidentes y actores provinciales inducidos por las transferencias fiscales.

Uno de los principios más básicos de la gobernanza democrática es la incorporación de los intereses de los electores en los resultados políticos. Sin embargo, en los casos de Argentina, Brasil y México, así como en los de India y Rusia, proteger los intereses subnacionales muchas veces se interpreta como una forma de asegurar recursos fiscales para dar beneficios materiales a los simpatizantes políticos vía relaciones clientelares (Ardanaz *et al.*, 2014; Gervasoni, 2010). Defender los “intereses provinciales” por lo general se enmarca como el intercambio de recursos políticos por recursos fiscales (Armesto, 2014; Tommasi *et al.*, 2001; Wibbels, 2005). Sin embargo, hay razones tanto teóricas (Mayhew, 1974; McCubbins *et al.*, 1993) como empíricas (Eaton, 2001; Micozzi, 2013; 2014) para creer que existe una conexión electoral que trasciende las relaciones clientelares. Esta investigación se suma a la creciente bibliografía sobre la existencia de conexiones electorales sustantivas en la región (Cantú y Desposato, 2012; Fernández *et al.*, 2014; Lehoucq *et al.*, 2005; Pezzola, 2013; Remmer y Gélinau, 2003; Rodden y Wibbels, 2011; Singer, 2013). También se suma a la bibliografía sobre la naturaleza contextual del poder presidencial en América Latina (Eaton, 2001; Kerevel, 2015; Llanos, 2001; Mustapic, 2000; Shugart y Mainwaring, 1997).

La presencia de economías subnacionales relativamente especializadas no es exclusiva de Argentina. La heterogeneidad y la especialización económicas son una característica común de la mayoría de los países en desarrollo. Esta investigación sugiere que la geografía económica de un país juega un papel importante en su política legislativa. Mientras que los partidos políticos, los intermediarios políticos subnacionales y las instituciones políticas juegan todos un papel fundamental en la formación política, no podemos entender completamente la conducta de los legisladores sin tomar en cuenta los intereses económicos de las jurisdicciones políticas a las que representan.

Este estudio de caso busca generar una explicación mediante la exploración de un resultado aún no explicado en la bibliografía vigente. La siguiente sección ofrece una breve historia del conflicto sobre la industria

azucarera para darle contexto al lector. Después sigue una discusión sobre la bibliografía existente sobre los nexos entre intereses políticos y conducta legislativa. La siguiente sección discute la lógica política de los legisladores del noroeste de proteger el azúcar. Posteriormente se ofrece una explicación de evidencia inicial del mecanismo que permite la cooperación intertemporal entre provincias. La sexta sección discute la lógica política que les permitió a los legisladores del noroeste enlistar el apoyo de los copartidarios metropolitanos para anular dos vetos. El texto concluye con una breve discusión sobre los hallazgos y sus implicaciones para nuestra comprensión de la política en los sistemas federales y países con geografías económicas heterogéneas.

El conflicto: leyes, vetos y anulaciones: 1994-2002

Las negociaciones originales del Mercado Común del Sur (Mercosur) llamaron al establecimiento de un régimen que liberalizara las importaciones azucareras para fines de 1994; sin embargo, las protestas de los productores argentinos de azúcar y de los legisladores del noroeste del país arruinaron las negociaciones. Afirmaban que el programa de etanol brasileño reprimía injustamente los precios del azúcar brasileña.

Temiendo que el Ministerio de Relaciones Exteriores intercambiara la liberalización de importaciones de azúcar por concesiones brasileñas para autos, autopartes o electrodomésticos, los legisladores del noroeste de Argentina empezaron a cabildear con los funcionarios de gobierno. Los legisladores se reunieron con el secretario de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Jorge Campbell, con el ministro de Economía y Producción, Domingo Cavallo, y con el secretario de Agricultura, Felipe Solá. En las reuniones, los legisladores resaltaron las implicaciones sociales que tendría la liberalización para la región. Los legisladores encontraron una audiencia receptiva en ambos ministros y obtuvieron la seguridad de que el gobierno trataría las preocupaciones de la industria dentro de la estructura del Mercosur (Fellner, 2004; San Millán, 2004; Topa, 2004).

Durante unos cuantos años, las políticas del gobierno fueron paralelas a los intereses de las provincias noroccidentales. Esto cambió a mediados de 1996, cuando el reemplazo de Domingo Cavallo por Roque Fernández señaló un cambio en la agenda política del gobierno. Para fines de 1996, parecía claro que el azúcar brasileña obtendría libre entrada al mercado

argentino (Díaz Lozano, 2004; Jumberg, 2004). Temiendo la liberalización de las importaciones de azúcar, los diputados redactaron la “Ley del Azúcar” (Ley 24.822), que imponía aranceles al azúcar importada de bajo costo.

Aunque el partido del presidente Menem (1989-1999) tuviera mayoría de escaños en ambas cámaras del Congreso y la ley cuestionara directamente la autoridad legislativa comercial y la agenda de política exterior del presidente, el Congreso pronto aprobó la ley. El presidente inmediatamente vetó la ley (Decreto 471/1997). El 8 de agosto, a pesar de la intervención del ministro Roque Fernández y del ministro de Relaciones Exteriores Di Tella, la Cámara de Diputados anuló el veto de Menem y el Senado ratificó la ley.³

El conflicto del azúcar resurgió en el año 2000, cuando 17 diputados del noroeste introdujeron una legislación que extendía indefinidamente la Ley del Azúcar. Ambas cámaras del Congreso pronto pasaron la legislación.

La extensión de la ley puso al presidente De la Rúa (1999-2001) en una situación incómoda. Poco tiempo después de su aprobación, De la Rúa acudió a la primera Cumbre de Presidentes Sudamericanos en Brasil. Frente a la presión del gobierno brasileño, De la Rúa prometió vetar la controvertida ley con el fin de prevenir la escala de represalias legislativas en los congresos. Sin embargo, para pacificar a los legisladores del noroeste argentino, antes de vetar la ley extendió la protección cinco años (Resolución 743/2000). La idea era mantener la protección mientras continuaran las negociaciones dentro del marco del Mercosur. La industria azucarera aceptó el trato, esperando que el apoyo para su industria por parte de la legislatura llevara a una solución aceptable en el Mercosur.

Una vez que las negociaciones con Brasil demostraron que no había futuro para alcanzar una conclusión satisfactoria, el Congreso argentino volvió a tratar el tema. El 28 de noviembre de 2002, los legisladores pasaron la Ley 25 715, que extendía la protección indefinidamente. Siguiendo a sus predecesores, el presidente Duhalde (2002-2003) vetó la ley. Entonces los legisladores del noroeste organizaron la anulación del veto presidencial en ambas cámaras del Congreso.

La capacidad de los legisladores de tres de las provincias más pequeñas de Argentina para proteger exitosamente una industria insignificante dentro de la economía nacional a pesar de la oposición directa de los tres presi-

³ En los materiales suplementarios del texto está disponible una tabla con los votos por partido y por provincia.

dentes subraya la necesidad de entender los factores que motivan a los legisladores y la relación entre éstos, su partido nacional, sus provincias y los legisladores de otras provincias.

Legisladores, partidos políticos e intereses provinciales

Existe un creciente consenso sobre la influencia significativa de los intereses subnacionales en los legisladores nacionales. Los académicos ven cada vez más a las provincias como la base de la política partidista argentina (Jones, 2008; Lodola, 2011; Micozzi, 2014). Incluso la capacidad de la presidente para influir en los legisladores de su propio partido depende de los intereses subnacionales en juego y del apoyo de los jefes de partido provinciales (Saiegh, 2004). Al mismo tiempo, las provincias representan una referencia electoral clave, lo que exige a los legisladores orientar sus acciones hacia los votantes locales (Micozzi, 2013, 2014). Esto explica por qué las delegaciones de partido provinciales representan el principal determinante del diseño político (Calvo y Leiras, 2012). Sin embargo, la importancia de la política provincial dentro del proceso político no puede explicar la cooperación intertemporal entre legisladores de diferentes provincias para proteger a una industria insignificante a escala nacional. Como señalan Spiller y Tommasi (2007), la falta de un entorno institucionalizado para el intercambio político promueve las estrategias de corto plazo entre actores políticos. La falta de mecanismos de ejecución y la naturaleza no simultánea de los intercambios debía haber restringido significativamente la capacidad de los legisladores de conseguir las supermayorías necesarias para dos anulaciones de veto con varios años de diferencia (Weingast y Marshall, 1988).

La bibliografía sobre la influencia de los intereses subnacionales dentro de la arena política argentina se ha enfocado principalmente en lo que Gervasoni (2010) llama el rentismo fiscal y ha dejado de lado la forma en que los representantes defienden las economías productivas de sus electores. Las provincias por lo general entran a los procesos de diseño de políticas públicas mediante los intercambios de transferencias fiscales por apoyo a políticas planteadas a nivel nacional (Ardanaz *et al.*, 2014). Las transferencias fiscales pueden ser directas: otorgar ingresos y proyectos de infraestructura discrecionalmente, o indirectas: programas de promoción industrial, exenciones tributarias y apoyo a la deuda de las provincias. El Ejecutivo usa estas transferencias para, entre otras cosas, inducir a las provincias a apoyar reformas económicas (Gibson y Calvo, 2000), mantener la armonía partidista-

ta y construir coaliciones legislativas (Gibson, 1997; Lodola, 2011) y apoyar redes clientelares partidistas (Calvo y Murillo, 2004). Sin embargo, las transferencias fiscales no pueden explicar la cooperación intertemporal entre legisladores no metropolitanos para ir en contra del Ejecutivo.

La capacidad de los presidentes de ofrecer beneficios fiscales a las provincias puede representar un impulso político significativo en tiempos de crecimiento económico, lo que conduce a una cooperación presidencial-provincial y a un federalismo débil (Benton, 2009). Benton también señala que la capacidad de los presidentes de usar transferencias fiscales para obtener cooperación provincial no significa que las provincias siempre se plieguen a las prioridades de política nacional cuando hay en juego intereses subnacionales significativos. Sin embargo, el fracaso para obtener cooperación provincial que apoye una política nacional a través de transferencias fiscales no explica la cooperación intertemporal ni interprovincial entre legisladores capaces de imponer intereses subnacionales a la política nacional y de anular los vetos presidenciales.⁴

Hay un creciente consenso sobre la influencia significativa que ejercen los gobernadores provinciales sobre los legisladores nacionales, lo que debilita efectivamente a los partidos nacionales en temas relacionados con intereses subnacionales (Jones, 2002; Micozzi, 2013; Gibson y Calvo, 2000). Los legisladores se vuelven representantes de los intereses de sus gobernadores. El poder de estos últimos emana de su capacidad de controlar las elecciones locales, las posiciones dentro del gobierno subnacional, la maquinaria partidista subnacional y los recursos del clientelismo. La sobrerrepresentación de las provincias “periféricas” en ambas cámaras del Congreso obliga a los presidentes a depender de una coalición hecha de legisladores tanto “metropolitanos” como “periféricos” (Gibson, 1997). La falta de una maquinaria de partido unificada y jerárquica para disciplinar a los miembros obliga a los presidentes a negociar con múltiples organizaciones partidistas subnacionales, descentralizadas y divididas en facciones. La diversidad de los intereses entre provincias y los bajos niveles de coherencia ideológica que caracterizan a los partidos argentinos dificultan aún más estas negociaciones.

⁴ Benton (2009) afirma que el federalismo débil terminó durante el segundo periodo de Menem. Aunque es posible que el federalismo débil haya acabado en agosto de 1997, a pesar del crecimiento económico significativo, la inflación estable y el desempleo decreciente en ese año, el federalismo fuerte (presidentes débiles) en sí mismo no puede explicar las anulaciones de los vetos presidenciales.

El sistema electoral argentino es un elemento fundamental para la base provincial del sistema de partidos. El control del sistema electoral de representación proporcional de listas cerradas da a los gobernadores un control sobre el acceso a las papeletas (Jones, 2002). La falta de elecciones primarias relevantes también da poder a los gobernadores y a los jefes de partido provinciales sobre la supervivencia política de los legisladores (Jones y Hwang, 2005). Las reformas electorales desde la democratización han jugado un papel esencial en el desarrollo de bastiones políticos subnacionales para los jefes políticos locales (Falleti, 2010; Gibson y Suarez-Cao, 2010).

Como en los casos de Brasil (Ames, 2002; Samuels, 2003) y México (Langston y Aparicio, 2008; Rosas y Langston, 2011), los gobernadores argentinos influyen en el comportamiento de los legisladores porque tienen un control significativo sobre su carrera política.⁵ La mayoría de los legisladores argentinos busca continuar su carrera política a nivel subnacional. El control de puestos relevantes en el gobierno local y provincial le da a los gobernadores una influencia significativa sobre los legisladores (Kikuchi y Lodola, 2014; Spiller y Tommasi, 2007). Esto ayuda a transformar a los gobernadores en intermediarios políticos clave.

El control sobre los recursos fiscales extensivos les permite a los gobernadores construir una maquinaria política y relaciones clientelares poderosas (Calvo y Murillo, 2013; Levitsky, 2003). Mientras que los intermediarios políticos desempeñan múltiples papeles que trascienden el cumplimiento de las estrategias clientelares (Zarazaga, 2014), brindar beneficios materiales para asegurar los votos sigue siendo su función más importante. Como tal, el acceso a recursos clientelares les da a los gobernadores una ventaja estratégica sobre los actores políticos y un papel central en la política argentina (Calvo y Murillo, 2013; Lodola, 2011).

La organización territorial de la política partidista y el control de los recursos esenciales explica la influencia política de los gobernadores argentinos y su papel fundamental dentro de la política legislativa. Sin embargo, la influencia política de los gobernadores no puede explicar por sí misma la capacidad de tres pequeñas provincias para frustrar los intereses de tres presidentes. González (2010) señala que los gobernadores pueden cooperar en

⁵ Zucco (2008), Borges (2011) y otros afirman que un mayor gasto social federal y el control del presidente brasileño sobre los recursos fiscales erosionó significativamente el poder de los gobernadores desde la década de 1990. Kerevel (2015) afirma que los gobernadores mexicanos tienen un poder limitado sobre los legisladores.

asuntos regionales cuando hay intereses homogéneos; no obstante, el comportamiento individualista tiende a predominar sobre la coordinación entre gobernadores (González, 2010), y la defensa de los productores de azúcar no brinda un beneficio directo a los gobernadores que no son del noroeste. Así, la influencia política de los gobernadores, por sí misma, no puede explicar la coalición que se formó para anular dos vetos presidenciales.

La dificultad de separar la responsabilidad económica de diferentes diseñadores de política pública, así como la importancia del clientelismo en la política electoral, pueden explicar por qué los investigadores no han encontrado relación estadística entre las condiciones económicas subnacionales y el comportamiento electoral (Remmer y Gélinau, 2003; Rodden y Wibbels, 2011).⁶ La falta de evidencia de una votación con orientación económica no significa que no exista una conexión electoral entre legisladores e intereses económicos de productores en su provincia. Aunque el clientelismo, la política de las partidas presupuestarias destinadas a conseguir votos (*pork-barrreling*) y el padrinazgo puedan servir a los intereses de los legisladores (Calvo y Murillo, 2004; Jones y Hwang, 2005), los legisladores también se deben preocupar por el bienestar económico básico de sus provincias y de sus electores. La incapacidad de proteger industrias subnacionales importantes sólo puede dañar la imagen de los legisladores y de su partido provincial ante los ojos de los votantes.

A pesar de una clara expectativa teórica sobre una conexión electoral entre los legisladores y la protección de aspectos importantes de la economía productiva de los electores (Cox y McCubbins, 1986; Mayhew, 1974), se ha hecho poca investigación en Argentina sobre el tema. Los legisladores rara vez actúan proactivamente para promover intereses económicos subnacionales, pero sí defienden sus “derechos” adquiridos y los intereses de las industrias locales. Los legisladores dejan de lado sus identidades partidistas para representar los intereses de sus provincias contra los intereses del gobierno nacional (Eaton, 2002). A pesar de que el programa industrial regional del país fue visto como la amenaza más persistente a la estabilidad fiscal de Argentina tras el regreso de la democracia y de enfrentar una oposición activa en las mayores provincias argentinas, los legisladores de un pequeño grupo de provincias, que buscan proteger sus industrias locales, obligaron al Ministerio de Economía a hacer concesiones importantes a una reforma del programa industrial regional (Eaton, 2002; Sawers y Massacane, 2001).

⁶De hecho, las recesiones económicas pueden fortalecer las relaciones clientelares.

Durante la reforma del impuesto al valor agregado (IVA) del país, los legisladores también defendieron los intereses económicos de sus electores. Temiendo que el IVA sobre el transporte de carga representara inconvenientes significativos a los productores del interior de Argentina, los legisladores empezaron a resistirse a la propuesta de reforma tributaria del gobierno. Como resultado, el gobierno decidió separar el voto sobre el tema. La deserción de siete legisladores peronistas bastó para derrotar el impuesto propuesto por el partido nacional sobre el transporte de carga y proteger los intereses de los electores (Eaton, 2002, p. 154). Más tarde, los legisladores de las provincias productoras de fruta bloquearon un intento del presidente Menem de aumentar los impuestos a las bebidas endulzadas con jugo de fruta (Eaton, 2002, p. 164). Eaton afirma que los legisladores buscaron proteger estos intereses dentro de sus provincias con el fin de mejorar la imagen de su partido y su éxito electoral como medio para impulsar sus propias carreras.

Otros autores también han encontrado evidencia de una conexión electoral entre votantes subnacionales y actividad legislativa. Murillo y Pinto (2014) ofrecen evidencia de que los legisladores atienden intereses electorales políticamente sobresalientes a pesar de los incentivos de apoyar a los líderes nacionales del partido. Pezzola (en prensa) encuentra que los intereses económicos subnacionales influyen en la política comercial argentina. La trayectoria de los legisladores también les puede generar incentivos a nivel individual y animarlos a orientar sus actividades hacia sus circunscripciones. Los legisladores que buscan ser elegidos para puestos provinciales son más proclives a redactar leyes que apunten hacia sus provincias con el fin de resaltar su compromiso con sus electores (Micozzi, 2013, 2014).

La lógica política de proteger el azúcar

Los legisladores argentinos responden a los intereses subnacionales porque son elegidos por circunscripciones geográficas específicas. Aunque los legisladores puedan quedar bien servidos con las relaciones clientelares, también se preocupan por el bienestar económico de su provincia. La disposición y la capacidad de los legisladores de proteger los intereses sustantivos de los productores dentro de sus economías provinciales jugaron un papel fundamental en la capacidad de los legisladores del noroeste de proteger la industria azucarera. Para dichos legisladores, los intereses económicos subnacionales generaron un claro incentivo electoral para desviar-

se de la posición política del gobierno (Eaton, 2001). Los problemas económicos a nivel provincial pueden erosionar el poder de los actores políticos subnacionales (Gibson, 2005). Por esta razón, varios estudiosos han registrado acciones coordinadas que protegen los intereses provinciales (Eaton, 2001, 2002; Llanos, 2001; Pezzola, en prensa). Esto también explica por qué Llanos (2003) encuentra que 80 por ciento de los senadores argentinos declaran votar de acuerdo con los intereses provinciales cuando éstos entran en conflicto con la posición política de su partido y por qué Murillo y Pinto (2014) muestran evidencia de que los legisladores atienden los intereses de sus electores incluso aunque se enfrenten a la oposición de su liderazgo nacional.

Ignorar las necesidades de los productores de azúcar habría sido políticamente costoso para los políticos del noroeste. El azúcar sigue siendo políticamente importante en la región por los empleos que genera, entre otras cosas. Líderes de partido, políticos, gobernadores y votantes locales, todos reconocen la importancia de la producción azucarera en la economía provincial (Tobchi, 2004). Como argumenta González (2010), la homogeneidad e intensidad de los intereses permiten la coordinación regional a pesar de los intereses individuales de gobernadores y legisladores.⁷

La intervención de los legisladores del noroeste, en nombre de la industria azucarera, brotó directamente de su importancia dentro de las economías de sus provincias. El presidente de la principal organización de cabildeo de la industria azucarera, Jorge Zorreguieta, indica que la influencia de la industria surge de su papel dentro de las provincias productoras de azúcar (Zorreguieta, 2004). Según Jorge Zorreguieta, el azúcar “es uno de los productos más importantes para las economías provinciales y, por esto, tiene mucha influencia sobre los gobiernos provinciales y sus legisladores”. César Paz, presidente del Centro Azucarero Regional de Tucumán, repitió esta interpretación sobre la fuente de la influencia política de la industria, y explicó que incluso la industria mejor organizada necesita el apoyo político de los gobernadores y legisladores (Paz, 2004). Federico Nicholson, director ejecutivo de Ledesma S.A. (la mayor productora azucarera del país), explicó que la producción de azúcar usa buena parte de la fuerza laboral de la región, lo que la hace una fuerza política regional importante. El azúcar emplea a menos de 0.4 por ciento de la fuerza laboral

⁷ Véase González (2010) para la lógica detrás de la cooperación regional.

argentina, pero empleaba aproximadamente 11, 6 y 3 por ciento en Jujuy, Tucumán y Salta, respectivamente.⁸

Según el senador López Arias, los legisladores del noroeste defienden la industria porque al proteger la economía de su provincia cuidan su propia supervivencia política (López Arias, 2004). La defensa de los productores azucareros une a los políticos del noroeste, “porque todos los políticos dependen de la buena voluntad de su provincia” (Jumberg, 2004). El diputado Acenolaza explicó que, como legislador, “representas los intereses provinciales y, en consecuencia, aunque seas parte de un partido político nacional, tienes que atender los intereses de la provincia” (Acenolaza, 2004). Defender los intereses subnacionales también tiene una clara lógica política para alguien que busca la reelección; según el senador Jeneffes, “el senador o diputado que no atienda los intereses de su provincia... no conseguirá la renovación de su mandato” (Jeneffes, 2004). En concordancia, a pesar de su filiación política, los representantes no podían permitir que el gobierno central sacrificara la economía provincial. Que los políticos creyeran que proteger la industria azucarera estaba o no justificado, era irrelevante; si se eliminaba la protección, ningún político que hubiera fracasado al defender la industria podía haber sobrevivido las repercusiones políticas (Álvarez, 2004; López Arias, 2004).

Incluso aunque los legisladores argentinos no busquen la reelección, deben ser sensibles a los intereses de sus provincias (Micozzi, 2013). La postura de su partido en todos los órdenes de gobierno y, por lo tanto, la probabilidad de otras oportunidades laborales, dependen de la relación del partido con los votantes dentro de circunscripciones geográficas específicas. Los votantes podrán tener memoria corta, pero los opositores políticos y los jefes de partido por lo general no la tienen. Esto significa que apoyar políticas en detrimento de su provincia reduciría significativamente la probabilidad de ganar una elección futura o de asegurar una posición dentro del gobierno provincial (Jeneffes, 2004; E. Martínez, 2003; López Arias, 2004).

Las implicaciones de fracasar al proteger una industria trascienden la pérdida de producción y empleos. Es poco probable que los intereses empresariales y los votantes locales sigan apoyando a los políticos o partidos que sacrifiquen voluntariamente el bienestar de la economía provincial por una agenda política más amplia. Si los políticos y sus partidos sacrificaran una industria relativamente importante, como la azucarera, por políticas parti-

⁸ Cálculos del autor con base en el Ministerio de Economía y Producción (1994, 2006).

distas, todas las industrias y votantes tendrían que asumir que sus intereses van a quedar desprotegidos, y ésta es una receta para el fracaso político (Fellner, 2004; López Arias, 2004; Tobchi, 2004).

En asuntos de importancia provincial, los intereses subnacionales compiten exitosamente por la lealtad de los legisladores. Cuando hay un conflicto entre una política propuesta por el partido nacional de un legislador y el interés específico de la provincia, es la dirección de los partidos políticos provinciales y los intereses económicos locales lo que determina su postura. Horacio Piyo, ex asistente del presidente del Bloque Justicialista en la Cámara de Diputados, explicó claramente la importancia de los intereses provinciales en la actividad de los legisladores: “Cada diputado, incluso si es parte del partido en el poder, le responde a su partido provincial... Los diputados deben encontrar la forma de justificar sus acciones en el Congreso ante su provincia para poder demostrar que van de acuerdo al interés público y al interés del partido, de su partido provincial” (Piyo, 2004).

Cuando hay competencia significativa entre los intereses de los líderes del partido nacional y los intereses provinciales, tienden a ganar los últimos, o al menos, a modificar la política de tal forma que recuperen el apoyo legislativo. Esto no quiere decir que los partidos carezcan de cohesión y disciplina, simplemente significa que los intereses subnacionales pueden desbancar la agenda del partido nacional (Álvarez, 2004; Fellner, 2004; San Millán, 2004). Incluso la diputada Elida Paquani, quien cree que el centralismo absoluto caracteriza a los partidos argentinos, admitió que los legisladores actúan como un bloque provincial unificado para proteger los intereses provinciales (Pasquani de Acosta, 2004). Cuando las políticas afectan a una provincia de forma significativa, los legisladores intervienen y manifiestan las prioridades de la provincia sin importar la filiación partidista (Arcienaga, 2004). Según el senador López Arias, “cuando el asunto es importante para las provincias que representamos, por lo general dejamos a un lado nuestras filiaciones partidistas para trabajar juntos como una sola fuerza política y defender los intereses de nuestra provincia” (López Arias, 2004).

Construcción de coaliciones entre provincias

Lo importante para un grupo de legisladores no tiene que ser importante para otro, ni para la nación en su conjunto. Esto plantea la pregunta de cómo fue que un pequeño grupo de legisladores impuso su voluntad a tres presidentes si proteger la industria azucarera no beneficiaba directamente

a la vasta mayoría de los legisladores. En el caso de los legisladores del noroeste, el primer paso para agrandar su coalición fue enlistar el apoyo de otras provincias con economías especializadas.

Las delegaciones de las provincias “periféricas” en Argentina tienden a defender los intereses de las otras provincias porque la mayoría de ellas tiene altos grados de especialización económica (Lix Klett, 2004; López Arias, 2004; M. Martínez, 2004). Argentina podrá carecer, en general, de estructuras institucionales para impulsar acuerdos políticos intertemporales entre legisladores (Spiller y Tommasi, 2007), pero existen las condiciones que permiten el surgimiento de una coalición estable entre legisladores de las provincias con economías relativamente especializadas. Eaton (2002, p. 139) señala que “los legisladores pueden promover mejor sus carreras si se comportan de tal forma que aumente el desempeño electoral de su partido”. El éxito electoral de los partidos provinciales determina su acceso a recursos y puestos electorales críticos. Esto significa que los legisladores de provincias con economías relativamente especializadas actúan como representantes de sus provincias y no como individuos que buscan la reelección atendiendo a una circunscripción específica dentro de un distrito. La baja probabilidad de diversificación económica de tales provincias estabiliza las preferencias de los legisladores en asuntos relacionados.

Bajo condiciones de preferencias estables, Bernholz (1978) demuestra que el intercambio intertemporal de favores políticos para defender los diferentes intereses de los miembros de una coalición será estable si no se considera que los votos son actos independientes. Si cada miembro está relativamente seguro de que su tema de interés surgirá en el futuro, el costo de dejar la coalición puede inducir a los miembros a votar varias veces, durante un largo periodo, en beneficio de otros, sin recibir ningún beneficio ellos mismos. Esto sucede porque dejar la coalición garantiza que no tendrán el apoyo de los demás la próxima vez que surja su tema.

La estabilidad de intereses de los legisladores de otras provincias periféricas y la seguridad de que en algún momento aparecerán en la agenda legislativa los asuntos importantes para su economía subnacional permiten la formación de una coalición estable entre provincias no metropolitanas. Los representantes de provincias no productoras de azúcar apoyaron a las provincias del noroeste porque la defensa de sus intereses ha dependido y dependerá siempre del apoyo de los legisladores noroccidentales (Álvarez, 2004; Díaz Lozano, 2004; Jeneffes, 2004; López Arias, 2004; M. Martínez, 2004; Topa, 2004).

Saben que “si abandonan a una región, la consecuencia será que otros abandonarán la suya” (Lix Klett, 2004). Esto genera una coalición estable entre legisladores de diferentes provincias en defensa de los intereses subnacionales (Lix Klett, 2004; López Arias, 2004; Jumberg, 2004).

Al lidiar con asuntos importantes para las economías provinciales, los legisladores de provincias pequeñas defienden los intereses de las demás. Sin cooperación intertemporal, las economías provinciales especializadas “siempre serían discriminadas por las economías más grandes [y diversas]” que dominan la Cámara de Diputados (Topa, 2004). Según el senador Jeneffes, “todas las economías regionales se unen para defender la producción de las demás. Los representantes del noroeste defienden los productos regionales de Mendoza y San Juan porque saben que Mendoza y San Juan protegerán la economía regional de su provincia... Esta cooperación no es nueva; ha existido siempre” (Jeneffes, 2004). Aunque no se declare explícitamente, los legisladores de estas provincias están claramente involucrados en las coaliciones estables que describe Bernholz (1978).

Si existe la cooperación intertemporal entre legisladores de provincias pequeñas, entonces se esperaría, independientemente de su filiación partidista, que los diputados de otras provincias no metropolitanas hubieran sido más proclives a apoyar la Ley del Azúcar que los diputados de las provincias metropolitanas. El cuadro 1a presenta los resultados de dos modelos *logit* simples de los votos para anular los vetos de Menem y de Duhalde.⁹ Los resultados indican claramente que los legisladores no metropolitanos fueron más proclives a apoyar la anulación que sus contrapartes metropolitanas. El cuadro 1b presenta las probabilidades estimadas de votar por la anulación por región y partido. Los diputados de provincias no metropolitanas, fuera de Jujuy, Salta y Tucumán, fueron, en promedio, 15.1 por ciento más proclives que sus contrapartes metropolitanas a apoyar las anulaciones. Estos resultados también se sostienen cuando se toma en cuenta la filiación partidista. Los legisladores del Partido Justicialista (PJ), de la Unión Cívica Radical (UCR) y de otros partidos de otras provincias no metropolitanas fueron, en promedio, 11.2, 12.1 y 14.7 por ciento respectivamente más proclives a votar en favor de las anulaciones que sus contrapartes metropolitanas. Por supuesto que dos modelos de regresión simple no pueden captar com-

⁹ Como es una práctica común entre legisladores manifestar la oposición simplemente no votando una vez que el resultado de la votación es claro, los modelos categorizan cualquier acción no positiva (no, abstención, ausencia) como resultado negativo. Véanse los materiales suplementarios del texto para una descripción completa del modelo y los diagnósticos.

CUADRO 1A. Modelos *logit* de votos de “Sí”* para la anulación de los vetos de 1997 y 2003 (datos agrupados)

	Modelo 1		Modelo 2	
Jujuy, Salta y Tucumán	2.17	(0.611)	2.27	(0.617)
Otras provincias no metropolitanas	0.70	(0.206)	0.59	(0.211)
Provincias metropolitanas	0.44	(0.126)	-0.16	(0.211)
Miembros del PJ			0.94	(0.239)
Miembros de la UCR			0.77	(0.270)
Desviación nula	630.99		630.99	
Desviación residual	602.93		586.61	
AIC	608.93		596.61	
logVerosimilitud	-301.47		-298.30	
N	514		514	
Modelo 2 vs. Modelo 1				
	$\chi^2_{(2)}$ 6.23	p-value = 0.042		

Fuente: Argentina, Cámara de Diputados de la Nación, Actas de votaciones, Periodo 115, Exp. 0909-D-97-OD 1799, 6/8/1997 y Argentina, Cámara de Diputados de la Nación, Actas de votaciones, Periodo 121, Exp. 1-S-03, 12/3/2003. Errores estándar entre paréntesis. *“Sí” contra todas las demás respuestas no positivas (no, abstención o ausencia).

CUADRO 1B. Probabilidad estimada de apoyar la anulación del veto por región (1997 y 2003)

	No condicional a la filiación partidista (Modelo 1) (porcentaje)	Condicional a la filiación partidista (Modelo 2) (porcentaje)		
		PJ	UCR	Otros partidos
Salta, Jujuy y Tucumán	93.2 (80.8-97.8)	95.5 (86.3-98.6)	94.7 (83.8-98.4)	89.2 (71.3-96.5)
Otras provincias no metropolitanas	75.9 (69.5-81.2)	79.9 (73.0-85.4)	77.1 (68.1-84.2)	60.8 (49.3-71.1)
Provincias metropolitanas	60.8 (54.8-66.6)	68.7 (60.9-75.7)	65.0 (54.9-73.8)	46.1 (36.8-55.7)

Fuente: Argentina, Cámara de Diputados de la Nación, Actas de votaciones, Periodo 115, Exp. 0909-D-97-OD 1799, 6/8/1997 y Argentina, Cámara de Diputados de la Nación, Actas de votaciones, Periodo 121, Exp. 1-S-03, 12/3/2003. Errores estándar entre paréntesis. Intervalos de confianza simulados de 95% entre paréntesis. Todas las probabilidades estimadas son significativamente diferentes de todos los demás valores de la columna a un nivel de 5%, con base en pruebas *t* de valores simulados.

pletamente los procesos causales detrás de los patrones de votación de los legisladores, pero los resultados encajan claramente con la expectativa de apoyo entre legisladores no metropolitanos.

La cooperación entre legisladores de las provincias pequeñas de Argentina tiene sentido. El intercambio de favores políticos es una práctica estándar mediante la cual los individuos o pequeños grupos promueven sus intereses. Sin embargo, incluso aunque las provincias del noroeste aseguran el apoyo de todos los legisladores no metropolitanos, sólo habrían conseguido el apoyo de una minoría de la Cámara de Diputados, lejos de los dos tercios necesarios para anular los vetos presidenciales. A menos que los líderes partidistas nacionales carezcan de medios para controlar a los miembros de su partido en la legislatura, Menem y Duhalde debieron haber sido capaces de bloquear la anulación de sus vetos, y De la Rúa no debió haber tenido que extender la Ley del Azúcar. Por lo tanto, sigue vigente la pregunta de cómo un pequeño grupo de legisladores reunió el apoyo suficiente para anular dos vetos presidenciales.

Superar la oposición metropolitana

La capacidad de los legisladores del noroeste de organizar una coalición para proteger los intereses económicos subnacionales de las provincias no metropolitanas argentinas no puede explicar por completo la protección a la industria azucarera. Más de un tercio de los diputados argentinos representan a la provincia y a la ciudad de Buenos Aires, y otra fracción significativa de diputados representa a las provincias relativamente industrializadas de Córdoba y Santa Fe. Proteger la producción azucarera argentina habría tenido costos directos limitados para sus electores; sin embargo, muchas de las industrias más importantes de esas provincias se habrían perjudicado por cualquier represalia brasileña y se habrían beneficiado significativamente por cualquier concesión obtenida al liberalizar las importaciones de azúcar (Campbell, 2004). Dado el peso de dichas provincias en la Cámara de Diputados, anular un veto presidencial requiere el apoyo de representantes de las grandes provincias argentinas y de la capital.

Dos condiciones permitieron que los legisladores del noroeste enlistaran la cooperación de sus contrapartes metropolitanas. Primero, los partidos nacionales argentinos se pueden percibir como la unión de una coalición electoral de metropolitanos y no metropolitanos (Gibson, 1997). El partido en el poder debe mantener la coalición para poder gobernar; esto genera

fuerzas incentivos electorales para que los legisladores apoyen el mantenimiento de la coalición incluso cuando esto vaya contra los intereses de sus electores y contra la posición política del Ejecutivo. Segundo, la capacidad de un pequeño grupo de legisladores del partido mayoritario de bloquear la promulgación de leyes y frenar una agenda legislativa más amplia otorga a estos miembros un poder político significativo dentro del proceso de diseño de políticas públicas (Holler, 1982).

Después de los vetos de los presidentes Menem y Duhalde, los legisladores peronistas de las provincias metropolitanas de Argentina tenían que decidir si apoyar o no los esfuerzos de sus contrapartes del noroeste. Frente a una coalición no partidista de legisladores de provincias más pequeñas, la cooperación tenía sentido estratégico para los legisladores peronistas metropolitanos. Apoyar la anulación ofrecía la oportunidad perfecta para solidificar la unidad del partido. El ex presidente de la Cámara de Diputados, Alberto Pierri, explicó la relación entre legisladores de diferentes provincias de la siguiente forma: “El partido no puede hacer que un miembro vote en contra de su conciencia, pero se espera que haga sacrificios, tal como harán por ti. Así es como se aprueba la legislación. Cuando el diputado Fellner acudió a nosotros con sus preocupaciones sobre la industria [azucarera], tuvimos que tomarlas en serio... Él dependía de nosotros y nosotros dependemos de él” (Pierri, 2004). Aunque no se identificó ningún *quid pro quo* explícito, está claro que los partidos no pueden imponer una disciplina sobre los legisladores cuando se trata de intereses subnacionales significativos y cuando se necesita apoyarlos para mantener la unidad del partido.

También es interesante apuntar que el diputado Pierri asocia el éxito legislativo con el apoyo a otros miembros de su partido, no con el apoyo a una plataforma partidista ni con adherirse al objetivo del liderazgo nacional del partido. Esta evaluación de cooperación entre legisladores del PJ entre distritos encaja bien con la observación de que los bloques partidistas del PJ y de la UCR actúan como elementos coordinantes, lo que facilita los intercambios entre miembros de los partidos y genera apoyo para las iniciativas de los otros miembros entre provincias (Calvo y Leiras, 2012).

Especialmente en situaciones en que un partido solamente controla una mayoría relativa de escaños, los pequeños grupos de legisladores pueden secuestrar de manera más efectiva las agendas legislativas (Calvo, 2011). Durante los periodos legislativos de este estudio, los legisladores peronistas de las provincias noroccidentales fueron miembros “críticos” de cualquier mí-

nima coalición ganadora. Incluso aunque el Bloque Justicialista tuviera una mayoría de escaños en ambas cámaras del Congreso en 1997, los miembros noroccidentales del PJ, con o sin el apoyo de otros legisladores, estaban en posición de frustrar la agenda legislativa de Menem simplemente retirándole su apoyo. En 2003, el PJ sólo tenía mayoría relativa de escaños, lo que aumentó la necesidad de coordinación entre legisladores peronistas. Estas condiciones otorgaron más peso a los legisladores del noroeste dentro del proceso político de lo que habrían indicado sus votos individuales (Brams y Fishburn, 1995; Riker, 1962).

Esta cooperación también se puede observar en mayor propensión entre diputados del PJ y de la UCR al apoyar las anulaciones al compararlos con los diputados de otros partidos en sus regiones. Se ha estimado un segundo modelo *logit*—usando variables *dummy* para identificar a los legisladores no noroccidentales por partido y región— para medir las diferencias en la propensión de los legisladores de distintos partidos en diferentes regiones a apoyar las anulaciones de veto (véase cuadro 2a). Como puede verse en el cuadro 2b, los miembros del PJ y de la UCR de las provincias metropolitanas fueron, en promedio, 19.4 y 16.1 por ciento respectivamente más proclives a apoyar las anulaciones que los miembros de otros partidos de las mismas provincias. Un miembro del PJ y de la UCR de las demás provincias no metropolitanas argentinas es, en promedio, 24.1 y 19.5 por ciento respectivamente más proclive a apoyar las anulaciones.

Estos hallazgos encajan bien con las expectativas resumidas en la introducción. No sólo los diputados de las provincias no metropolitanas fueron más proclives a apoyar las anulaciones, sino que los diputados de los principales partidos nacionales mostraron una mucho mayor propensión a apoyar la anulación debido a su necesidad de mantener la cohesión partidista. El resultado también indica claramente que los intereses partidistas no pueden explicar por completo por qué los diputados noroccidentales apoyaron a la industria azucarera, aunque la filiación partidista parece haber influido en el voto de los diputados, miembros del mismo partido mostraron diferentes tasas de apoyo entre regiones. En lugar de pensar en el PJ y en la UCR como partidos unitarios, los resultados sugieren que, como mínimo, se puede agrupar a los miembros de cada partido en dos grupos: los de otras provincias no metropolitanas y los de provincias metropolitanas.

Tiene sentido que los miembros de los partidos tradicionales argentinos sean más proclives a las anulaciones dado que las infraestructuras de sus partidos facilitan los acuerdos necesarios para superar los problemas de ac-

CUADRO 2A. Modelos *logit* de votos de *“Sí” para la anulación de los vetos de 1997 y 2003 condicional a partidismo y región (datos agrupados)

	Modelo 3	
Jujuy, Salta y Tucumán	2.62	(0.598)
Otras provincias no metropolitanas	-2.33	(0.689)
Provincias metropolitanas	-2.69	(0.638)
Otras provincias no metropolitanas		
Miembros del PJ	1.18	(0.419)
Miembros de la UCR	0.90	(0.459)
Provincias metropolitanas		
Miembros del PJ	0.81	(0.297)
Miembros de la UCR	0.68	(0.342)
Desviación nula		630.99
Desviación residual	587.17	
AIC	601.17	
logVerosimilitud	-293.6	
N	514	

Fuente: Argentina, Cámara de Diputados de la Nación, Actas de votaciones, Período 115, Exp. 0909-D-97-OD 1799, 6/8/1997 y Argentina, Cámara de Diputados de la Nación, Actas de votaciones, Período 121, Exp. 1-S-03, 12/3/2003. *“Sí” contra todas las demás respuestas no positivas (no, abstención o ausencia).

CUADRO 2B. Probabilidad estimada de votar en apoyo a la anulación del veto

Salta, Jujuy y Tucumán (todos los partidos)		Otras provincias no metropolitanas (porcentaje)	Provincias metropolitanas (porcentaje)
93.2 (80.8 - 97.8)	UCR	76.7 (64.4 - 85.6)	64.6* (52.9 - 75.2)
	PJ	81.3 (72.9 - 87.4)	67.5* (58.5 - 75.4)
	Otros partidos	57.2 (40.6 - 72.3)	48.1 (37.5 - 58.9)

Fuente: Argentina, Cámara de Diputados de la Nación, Actas de votaciones, Período 115, Exp. 0909-D-97-OD 1799, 6/8/1997 y Argentina, Cámara de Diputados de la Nación, Actas de votaciones, Período 121, Exp. 1-S-03, 12/3/2003. Intervalos de confianza simulados de 95% entre paréntesis. *Todas las probabilidades estimadas son significativamente diferentes de todos los demás valores de la columna a un nivel de 5%, con base en pruebas *t* de valores simulados.

ción colectiva asociados con los intercambios entre miembros de diferentes provincias. También tiene sentido, dada su necesidad de proteger industrias clave dentro de sus provincias, que los legisladores y jefes partidistas de provincias no metropolitanas sean más proclives que sus contrapartes metropolitanas a apoyar las anulaciones.

Es sorprendente que los miembros de la UCR, como miembros de la oposición, no hayan mostrado una mayor tendencia a apoyar las anulaciones que los miembros del PJ. Esto puede deberse a la subrepresentación relativa de la UCR en las provincias del noroeste, lo que limita las posibilidades y beneficios de la construcción de coaliciones entre partidos y entre provincias. También puede deberse al hecho de que, después de 2001, los miembros de la UCR se volvieron menos proclives a construir este tipo de coaliciones entre provincias (Calvo y Leiras, 2012).

El deseo de mantener la unidad partidista jugó un papel clave para generar apoyo para la industria azucarera dentro del PJ. Los líderes partidistas estaban claramente preocupados por el daño que podría haber causado la obstrucción de la anulación a la cooperación interpartidista (Camaño, 2004). Permitir que fracasara la industria azucarera habría alienado a los legisladores y a los jefes partidistas del noroeste, la agenda legislativa más amplia habría quedado en riesgo (Baylac, 2003; López Arias, 2004), y los votantes de estas provincias competidas se habrían alienado también (Abasto, 2004; Brown, 2004). Por estas razones, los líderes partidistas mostraron indiferencia ante el asunto (Vázquez, 2004). Esto no significa que los jefes del partido nacional hayan apoyado las anulaciones; más bien, cuando quedó claro el apoyo para las anulaciones entre los miembros de partido, los jefes del partido nacional aceptaron el resultado (López Arias, 2004; Martínez, 2004; Muller, 2004; Menem, 2004). Esto impidió que un grupo de legisladores secuestrara otras leyes importantes (López Arias, 2004; Jenneffes, 2004).

La lógica de la cooperación entre miembros de partido parece contraria a la visión común de los estudiosos del legislativo sobre la interacción entre líderes y miembros de partido. Normalmente, se esperaría que los líderes de partido, interesados en mantener los escaños para las provincias del noroeste, obligaran a otros legisladores de su partido a apoyar la industria azucarera. En este caso, los líderes de partido nacionales tomaron un papel pasivo, lo que permitió que los legisladores del noroeste construyeran una coalición bajo la amenaza de una rebelión que pudo haber puesto en peligro la agenda legislativa del partido.

La capacidad de un pequeño grupo de legisladores de poner trabas a la agenda legislativa nacional juega un papel clave en el éxito de las coaliciones interprovinciales en la defensa de los intereses subnacionales. Además, subraya una posible condición importante para el éxito de este tipo de coalición intertemporal e interprovincial: un grupo central de legisladores con los medios y la capacidad de frustrar el paso de legislación importante. Por esto, es menos probable que veamos formarse y tener éxito a este tipo de coaliciones para proteger los intereses de una sola provincia pequeña. La formación exitosa de coaliciones también parece menos probable cuando el partido gobernante tiene amplia mayoría en el Congreso (mayor certeza de coalición ganadora) y puede afrontar deserciones en leyes clave.

Conclusiones

Un creciente consenso sienta las bases de la política partidista en las provincias argentinas; sin embargo, no ha quedado claro cómo las provincias pueden cooperar para proteger intereses no comunes. Las características institucionales y las relaciones clientelares sólo pueden explicar parte de la historia. Cuando las políticas enfrentan los intereses de todas las provincias no metropolitanas contra los intereses nacionales, se espera que los intereses subnacionales influyan en los resultados de la política nacional. Sin embargo, la bibliografía existente no explica con claridad por qué los intereses subnacionales influirían en el diseño de políticas nacionales cuando sólo están en riesgo los intereses de unas cuantas provincias pequeñas.

Examinar cómo y por qué los legisladores aseguraron la protección para la industria azucarera ofrece un esbozo claro de la importancia de la geografía económica y de los intereses de los productores a nivel subnacional dentro del proceso de diseño de políticas públicas, así como la lógica política, a nivel individual, que ata a los legisladores con los intereses subnacionales. La acción colectiva entre provincias pequeñas para proteger los intereses de unas cuantas sugiere que cuando están en riesgo intereses subnacionales importantes, la cooperación intertemporal entre legisladores es más probable de lo que se pensaba anteriormente.

Los intereses de un pequeño grupo de legisladores rara vez reúnen suficientes elementos políticos para influir en la política nacional. Mediante la formación de coaliciones con base en el territorio, los legisladores pueden defender los intereses específicos de sus circunscripciones. La especialización económica de la mayoría de las provincias argentinas ha generado una

tradición de cooperación entre delegaciones legislativas provinciales con el fin de defender los intereses individuales de cada región. Al mismo tiempo, la capacidad de un puñado de legisladores para perturbar la agenda legislativa de los líderes partidistas nacionales también juega un papel importante para promover los intereses de las provincias pequeñas. La necesidad de mantener la paz dentro de su partido les da a los legisladores y a los líderes partidistas fuertes incentivos para apoyar los intereses subnacionales clave de sus copartidarios.

La heterogeneidad económica de las economías provinciales argentinas es un elemento clave de la competencia entre intereses nacionales y subnacionales. Tal competencia sólo puede surgir cuando hay un grado significativo de heterogeneidad entre unidades subnacionales. El caso de la industria azucarera argentina es un ejemplo perfecto de cómo la heterogeneidad económica engendró tanto las demandas subnacionales por la política como el entorno político que permitió que unos cuantos legisladores formaran una coalición capaz de moldear la política nacional sobre un tema controvertido.

Dado que la heterogeneidad económica y la especialización económica subnacionales son características comunes a la mayoría de los países, especialmente los que dependen de las exportaciones de bienes, estos hallazgos también ayudan a entender la conducta de los legisladores en otros países en desarrollo. Sobre todo en sistemas federales (*e. g.* Brasil, India, Malasia, México y Nigeria), la geografía económica heterogénea puede jugar un papel importante para explicar la conducta legislativa y los resultados políticos. Aunque los legisladores de economías subnacionales más grandes y diversas tiendan a dominar las legislaturas, la especialización económica brinda a los legisladores de provincias pequeñas un mecanismo de coordinación a través del tiempo para proteger sus intereses diversos. 

Referencias bibliográficas

- Ames, Barry (2002), “Party Discipline in the Brazilian Chamber of Deputies”, en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras y Mariano Tommasi (2014), “The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability”, *World Development*, 53, pp. 26-45.
- Armesto, María Alejandra (2014), “Coaliciones regionales, intereses territo-

- riales y transferencias intergubernamentales en Brasil, Argentina y México”, *Polis*, 10(1), pp. 11-37.
- Arnold, R. Douglas, (1992), *The Logic of Congressional Action*, New Haven, Yale University Press.
- Benton, Allyson L. (2009), “What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina”, *Publius: The Journal of Federalism*, 39(4), pp. 1-26.
- Bernholz, Peter (1978), “On the Stability of Logrolling Outcomes in Stochastic Games”, *Public Choice*, 33(3), pp. 65-82.
- Bombardini, Matilde y Francesco Trebbi (2011), “Votes or Money? Theory and Evidence from the US Congress”, *Journal Of Public Economics*, 95(7-8), pp. 587-611.
- Borges, André (2011), “The Political Consequences of Center-led Redistribution in Brazilian Federalism: The Fall of Subnational Party Machines”, *Latin American Research Review*, 46(3), pp. 21-45.
- Brams, Steven J. y Peter C. Fishburn (1995), “When is Size a Liability?: Bargaining Power in Minimal Winning Coalitions”, *Journal of Theoretical Politics*, 7(3), pp. 301-316.
- Calvo, Ernesto (2011), “Legislative Success in Fragmented Congress: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking in Argentina”, ms., University of Maryland.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Leiras (2012), “The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina”, *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 2(1), pp. 2-19.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2004), “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market”, *American Journal of Political Science*, 48(4), pp. 742-757.
- _____ (2013), “When Parties Meet Voters: Assessing Political Linkages Through Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile”, *Comparative Political Studies*, 46(7), pp. 851-882.
- Cantú, Francisco y Scott W. Desposato (2012), “The New Federalism of Mexico’s Party System”, *Journal of Politics in Latin America*, 4(2), pp. 3-38.
- Chappell, Henry W., Jr. (1982), “Campaign Contributions and Congressional Voting: A Simultaneous Probit-Tobit Model”, *The Review of Economics and Statistics*, 64(1), pp. 77-83.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (1986), “Electoral Politics as a Redistributive Game”, *The Journal of Politics*, 48(2), pp. 370-389.

- Eaton, Kent (2001), "Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines", *Development and Change*, 32(1), pp. 101-127.
- (2002), *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Falletti, Tulia G. (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Fernández, Michelle, André Luiz Coelho y Angélica Abad (2014), "Representación política y *responsiveness* en el Brasil contemporáneo", *Política: Revista de Ciencia Política*, 52(1), pp. 123-144.
- Gervasoni, Carlos (2010), "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics*, 62(2), pp. 302-340.
- Gibson, Edward L. (1997), "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics*, 49, pp. 339-370.
- (2005), "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", *World Politics*, 58(1), pp.101-132.
- 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(2), pp. 32-55.
- Gibson, Edward L. y Julieta Suárez Cao (2010), "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina", *Comparative Politics*, 43(1), pp. 21-39.
- González, Lucas I. (2010), "Primus Contra Pares: Presidents, Governors, and the Struggles over the Distribution of Power in Federal Democracies", tesis doctoral, University of Norte Dame.
- Holler, Manfred J. (1982), "Forming Coalitions and Measuring Voting Power", *Political Studies*, 30(2), pp. 262-271.
- Jones, Mark (2002), "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Chamber of Deputies", en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (2008), "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina", en P. Siavelis y S. Morgenstern (eds.), *Pathways to Power*, University Park, Pennsylvania State University Press.

- Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005), “Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress”, en S. Levitsky y M.V. Murillo (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Jones, Mark, Wonjae Hwang y Juan Pablo Micozzi (2009), “Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis”, *Journal of Politics in Latin America*, 1(1), pp. 67-96.
- Kerevel, Yann P. (2015), “(Sub)national Principals, Legislative Agents: Patronage and Political Careers in Mexico”, *Comparative Political Studies*, 26, doi:10.1177/0010414015574878.
- 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), pp. 73-105.
- Langston, Joy y Francisco Aparicio (2008), “The Past as Future. Prior Political Experience and Career Choices in Mexico, 1997-2006”, documento de trabajo 207, CIDE, División de Estudios Políticos.
- Lehoucq, Fabrice, Gabriel Negretto, Francisco Aparicio, Benito Nacif y Allyson Betton (2005), “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico”, en *Inter-American Development Bank, Latin American Research Network Working Paper #R-51*, México.
- Levitsky, Steven (2003), *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Lodola, Germán J. (2011), “The Politics of Subnational Coalition Building. Gubernatorial Redistributive Strategies in Argentina and Brazil”, tesis doctoral, Universidad de Pittsburgh.
- Llanos, Mariana (2001), “Understanding Presidential Power in Argentina”, *Journal of Latin American Studies*, 33(1), pp. 67-99.
- _____ (2003), “Los senadores y el Senado en Argentina y Brasil: Informe de una encuesta”, documento de trabajo, Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Mayhew, David R. (1974), *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- McCubbins, Gary W. Cox y Mathew D. (1993), *Legislative Leviathan : Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press.
- Micozzi, Juan Pablo (2013), “Does Electoral Accountability Make a Difference? Direct Elections, Career Ambition, and Legislative Performance in the Argentine Senate”, *The Journal of Politics*, 75(1), pp. 137-149.

- _____ (2014), “From House to Home: Strategic Bill Drafting in Multilevel Systems with Non-static Ambition”, *The Journal of Legislative Studies*, 20(3), pp. 265-284.
- Ministry of Economy and Production (1994), *Censo económico 1994*, Buenos Aires.
- _____ (2006), *Estimaciones agrícolas-Cultivos industriales*, Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Buenos Aires.
- Murillo, María Victoria y Pablo Pinto (2014), “Heeding to the Losers? Legislators’ Trade Policy Preferences and Behavior in the Spotlight”, ponencia presentada en la I Annual Meeting of REPAL, Santiago de Chile.
- Mustapic, Ana María (2000), “‘Oficialistas y diputados’: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, 39(156), pp. 571-595.
- Palanza, Valeria y Gisela Sin (2013), “Item Vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures”, *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), pp. 37-62.
- Pezzola, Anthony (2013), “States in the Customs House: Institutional Reforms and Structural Change in Mexican Trade Policy”, *International Studies Quarterly*, 57(2), pp. 341-355.
- _____ (en prensa), “Subnational Constituency Interest and Argentine Trade Policy: The Role of Subnational Economic interests”, *Revista de Ciencia Política*.
- Remmer, Karen L. y François Gélinau (2003), “Subnational Electoral Choice: Economic and Referendum Voting in Argentina, 1983-1999”, *Comparative Political Studies*, 36(7), pp. 801-821.
- Riker, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Rodden, Jonathan y Erik Wibbels (2011), “Dual Accountability and the Nationalization of Party Competition: Evidence from Four Federations”, *Party Politics*, 17(5), pp. 629-653.
- Rosas, Guillermo y Joy Langston (2011), “Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislators”, *The Journal of Politics*, 73(2), pp. 477-493.
- Saiegh, Sebastian (2004), “The ‘Sub-national’ Connection: Legislative Coalitions, Cross-voting, and Policymaking in Argentina”, en F. Fiorucci y M. Klein (eds.), *The Argentine Crisis at the Turn of the Millennium: Causes, Consequences, and Explanations*, Ámsterdam, Aksant Academic Publishers.
- Samuels, David (2003), *Ambassadors of the States: Political Ambition, Federa-*

- lism, and Congressional Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sawers, Larry y Raquel Massacane (2001), “Structural Reform and Industrial Promotion in Argentina”, *Journal of Latin American Studies*, 33(1), pp. 101-132.
- Shugart, Matthew S. y Scott Mainwaring (1997), “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en M. Shugart y S. Mainwaring (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Singer, Matthew M. (2013), “Economic Voting in an Era of Non-Crisis: The Changing Electoral Agenda in Latin America”, *Comparative Politics*, 45(2), pp. 169-185.
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi (2007), *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Theory and an Application to Argentina*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Stratmann, Thomas (1991), “What Do Campaign Contributions Buy? Deciphering Causal Effects of Money and Votes”, *Southern Economic Journal*, 57(3), pp. 606-620.
- Suárez Cao, Julieta y Mara Pegoraro (2014), “La construcción de un predominio partidario a escala nacional”, en F. Freidenberg y J. Suárez Cao (eds.), *Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Tommasi, Mariano, Sebastián Saiegh, Pablo Sanguinetti, Ernesto Stein y Mauricio Cárdenas (2001), “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform”, *Economía*, 1(2), pp. 157-211.
- Weingast, Barry R. y William J. Marshall (1988), “The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets”, *Journal of Political Economy*, 96(1), pp. 132-163.
- Wibbels, Erik (2005), *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Zarazaga, Rodrigo (2014), “Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective through the Argentine Case”, *Latin American Politics and Society*, 56(3), pp. 23-45.
- Zucco, Cesar (2008), “The President’s ‘New’ Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil’s 2006 Presidential Elections”, *Journal of Latin American Studies*, 40(1), pp. 29-49.

Entrevistas

- Abasto, Ángel (2004), diputado (1993-2001), Buenos Aires, 11 de abril.
- Acenolaza, Florencio (2004), diputado (1996-2000), Tucumán, 8 de marzo.
- Álvarez, Normando (2004), diputado (1991-1998), Jujuy, 27 de febrero.
- Arcienaga, Normando (2004), diputado (1988-2004), Salta, 5 de marzo.
- Baylac, Juan Pablo (2003), diputado (1989-2003), Buenos Aires, y subsecretario de Comunicación del presidente De La Rúa, Buenos Aires, 26 de noviembre.
- Brown, Carlos (2004) diputado (2001-2005), Buenos Aires, 14 de mayo.
- Camaño, Eduardo (2004), diputado (1991-2005) y presidente de la Cámara de Diputados (2001-2005), Buenos Aires, 12 de abril.
- Campbell, Jorge (2004), secretario de Relaciones Económicas Internacionales (1994-1999), Ministerio de Relaciones Exteriores, 3 de febrero.
- Díaz Lozano, Julio (2004), diputado (1989-1991 y 1995-1999), Tucumán, 8 de marzo.
- Fellner, Eduardo (2004), diputado (1992-1996), Jujuy, 7 de abril.
- Jeneffes, Guillermo (2004), senador (2001-2005), Jujuy, 27 de febrero.
- Jumberg, Juan (2004), ministro de Economía de la Provincia de Jujuy, 27 de febrero.
- Lix Klett, Roberto (2004), diputado (2000-2004) y ministro de Seguridad Social, gobierno de Tucumán (1998-2000), Tucumán, 10 de febrero.
- López Arias, Marcelo (2004), diputado (1984-2000) y senador (2001-2007), Salta, 1 de abril.
- Martínez, Emilio (2003), diputado (1996-1999), Entre Ríos, 5 de diciembre.
- Martínez Zuccardi, Manuel (2004), diputado (1995-1998), Tucumán, 7 de marzo.
- Menem, Carlos (2004), diputado (1993-1997), La Rioja, 19 de febrero.
- Muller, Hilda (2004), diputada (1993-2001) Buenos Aires y senadora (2001-2005), 18 de marzo.
- Nicholson, Federico (2004), director de Ledesma, S.A., 12 de marzo.
- Pasquani de Acosta, Elida (2004), diputada (1995-1997), Tucumán, 9 de marzo.
- Paz, César (2004), presidente del Centro Azucarero Regional de Tucumán, 8 de marzo.
- Pierri, Alberto (2004), diputado (1985-2001) y presidente de la Cámara de Diputados (1989-1999), Buenos Aires, 14 de mayo.

- Piyo, Horacio (2004), asistente del presidente del Bloque Justicialista en la Cámara de Diputados, 18 de mayo.
- San Millán, Julio (2004), senador (1992-1995), Salta, 5 de marzo.
- Tobchi, Hugo (2004), secretario de Integración Regional, Jujuy, 9 de febrero.
- Topa, Raúl (2004), diputado (1992-1995) y vicegobernador (1995-1999), Tucumán, 9 de marzo.
- Vázquez, Beatriz (2004), diputada (1993-2001), Buenos Aires, 11 de mayo.
- Zorreguieta, Jorge (2004), presidente del Centro Azucarero Argentino, 6 de marzo.