

# El poder de los gobernadores en la política nacional: evidencias del control sobre los diputados nacionales

*Flavia Theaux* \*

*Mauricio Fernandez Gioino* \*\*

*Agustín Arias* \*\*\*

---

## Resumen

En Argentina, se viene estudiando de manera creciente el tema del poder de los gobernadores en la política nacional. Varios autores explican este fenómeno a partir del supuesto control que los mismos ejercen sobre el voto de los legisladores nacionales. Estos obedecerían las instruc-

---

\* Becaria Doctoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad Católica de Córdoba (UCC).

\*\* Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Universidad Católica de Córdoba (UCC).


\*\*\* Universidad Católica de Córdoba (UCC), Universidad Nacional de San Juan (UNSJ).

---

Código de Referato: 218.XLIII/17

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2018.43.06>



*STUDIA POLITICÆ*  Número 43 primavera-verano 2017/2018 – pág. 153-171  
Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

ciones del gobernador debido a su notable incidencia sobre las candidaturas al Congreso Nacional. A pesar de que no carece de lógica, dicha asunción no posee un sustento empírico sólido. Es por ello que en este trabajo se explora esta idea con mayor detalle, presentando evidencias que permitan estimar cuántos de los diputados nacionales, pertenecientes al partido o alianza oficial de su provincia, responden efectivamente al gobernador. Este estudio, realizado para el período 2003-2013, se basa en consultas a expertos, de todo el país, que conocen las realidades políticas locales. De acuerdo a la evidencia obtenida, existe una diversidad de situaciones en cuanto a la relación entre los gobernadores y los diputados nacionales, muchas de las cuáles no se conciben con lo afirmado en la literatura actual sobre el tema. De esta forma, se obtuvo una aproximación al grado de control efectivo de los gobernadores argentinos hacia “sus” diputados nacionales, con conclusiones estimativas acerca del peso real que tiene este recurso político en el proceso de *policymaking*.

**Palabras clave:** Control legislativo – Federalismo – Gobernadores – Diputados nacionales.

### **Abstract**

In Argentina, the influence of the governors in national politics has become an increasing matter of interest for investigation. Several authors explain this event based on the premise of the influence that they have over national's legislator's vote. They will obey governor's instructions because of the strong incidence that they have over the candidacies in the national congress. In spite of the logic, this assumption does not have a solid empiric sustent. This is the main reason for this investigation to explore it in detail, presenting evidences that allow calculating an estimate of how many national deputies, involved to the official alliance of their provinces, actually respond to their governor. The investigation, developed for the period from 2003-2013, is based on interviews to experts from all around the country with knowledge of the realities of the local policies. According to the evidence obtained, there is a diversity of situations in which the relation between the governor and national deputies, many of which are not in concordance with the actual literature of the topic. With this assumption we could approximate to the effective grade of control of the governors over their national deputies, jumping into estimative conclusions about the real incidence that this resource has in the process of policymaking.

**Keywords:** Legislative control – Federalism – Governors – National deputies.

## Introducción

**A**CTUALMENTE, en la literatura sobre relaciones intergubernamentales,<sup>1</sup> sobre todo en los países federales de América Latina, se pondera la figura del gobernador provincial como un actor sumamente influyente en la política nacional (IDB, 2006: 74). Al respecto, se hace énfasis en que uno de los recursos políticos del que disponen los gobernadores, en su relación con el ejecutivo nacional, es el control del voto de los legisladores nacionales, principalmente de los diputados de su partido o alianza electoral (IDB, 2006; Langston, 2010; Leiras, 2013; Monaldi, 2010). A pesar de que no carece de lógica, este supuesto no ha sido comprobado empíricamente, o al menos no para uno de los casos más emblemáticos: el caso argentino.

En Argentina, dadas ciertas características de sus instituciones políticas, se estima que la influencia que tienen los gobernadores sobre los diputados y senadores nacionales es mayor que en otros países federales de América Latina, como Brasil y México (Monaldi, 2010). En particular, el sistema electoral y de partidos otorgan a los gobernadores ciertas facultades que los convierten en verdaderos actores de veto de las políticas federales (Monaldi, 2010). En este sentido, se afirma que los legisladores obedecen las instrucciones del gobernador debido a la notable incidencia que este tiene sobre sus nominaciones como candidatos al Congreso Nacional y en general sobre su carrera política (IDB, 2006; De Luca, Jones y Tula, 2002; Saiegh, 2004; Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2012; Samuels, 2000; Leiras, 2013). Como lo establece Francisco Monaldi (2010):

“La combinación del control sobre las nominaciones, junto con un sistema electoral proporcional de lista cerrada, da a los gobernadores una poderosa herramienta para disciplinar a su delegación legislativa en el congreso nacional. Además, puesto que los gobernadores controlan gran parte del presupuesto, pueden proporcionar a sus legisladores futuras oportunidades de carrera.” (p. 203; traducción propia).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “La dinámica de las coaliciones presidenciales intergubernamentales en la Argentina. Las relaciones políticas entre presidentes y gobernadores en Argentina, 2003-2013”, dirigido por el Dr. Marcelo Nazareno, con sede en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.

<sup>2</sup> El original, en inglés: “The combination of control over nominations with a closed list proportional electoral system gives governors a powerful tool to discipline their legislative delegation to the national congress. Moreover, since governors control a large part of the budget, they can provide future career opportunities to legislators.”

Esto implicaría que el gobierno nacional debe procurarse la cooperación de los gobiernos subnacionales para no perder gobernabilidad. De ser así, el poder de negociación se potenciaría aun más para los gobernadores de las provincias poco pobladas, dada su elevada sobrerrepresentación en el Congreso Nacional (IDB, 2006; Monaldi, 2010; Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2012).

Una consecuencia que varios autores mencionan respecto de la considerable influencia de los gobernadores sobre los legisladores nacionales (junto con otros aspectos de la estructura institucional argentina) es que conduce a malas performances en cuanto a las políticas públicas, y en general, sobre la calidad de la democracia y la estabilidad macroeconómica (IDB, 2006; Monaldi, 2010; Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2012).

Sin embargo, para sostener que los legisladores nacionales responden a un mandato de sus líderes provinciales, se ha acudido a un razonamiento teórico, más que a un cuidadoso trabajo de campo o de recolección de datos primarios. En línea con esto, el objetivo de este artículo es presentar una serie de datos que permitan una aproximación al grado de control efectivo de los gobernadores argentinos hacia “sus” legisladores nacionales. Un antecedente importante es el estudio de Gervasoni y Nazareno (2015), que mediante entrevistas a expertos acerca de los diputados y senadores nacionales del período 2003-2007, llegan a conclusiones similares a las aquí presentadas. En este trabajo, también se utiliza la herramienta de las consultas a expertos de la realidad local de las provincias, pero el período analizado se expande, abarcando del 2003 al 2013. Además, por motivos estratégicos, se decidió considerar de manera exclusiva a los diputados nacionales, ya que, por lo general, quienes ocupan el Senado de la Nación son personas con su propio peso a nivel partidario y por ende, son menos influenciables que los diputados. Entre otras cuestiones, los mandatos sustancialmente más prolongados de los senadores, los exponen en menor grado a la tensión de la interna partidaria.

De este modo, y de acuerdo a la evidencia obtenida en el marco de esta investigación, se halló que existe una diversidad de situaciones en cuanto a la relación entre los gobernadores y los diputados nacionales de su partido, las cuales no se condicen del todo con lo afirmado en la literatura actual sobre el tema. Con esto se logra una comprensión más acabada acerca del peso real que tiene este recurso político en la dinámica de alianzas intergubernamentales, con miras a realizar un aporte a dichos estudios.

El artículo está dividido en las siguientes secciones: en la primera parte, se presentan los antecedentes a este trabajo que abordan la temática del control de los legisladores nacionales, considerándolo un factor clave de poder

de los gobernadores en las coaliciones presidenciales, y afirmando su peso en la determinación de los resultados políticos. En la segunda parte, se detalla el procedimiento metodológico diseñado y empleado para afrontar la dificultad de establecer una relación entre el mandato del gobernador y un correspondiente comportamiento legislativo. En la tercera sección, se presentan en forma de gráficos los resultados obtenidos a partir del procesamiento y análisis de los datos que arrojan los índices elaborados en este artículo. Por último, se concluye con una reflexión acerca de los logros y desafíos futuros en el marco de este proyecto.

### **El supuesto del control de los legisladores nacionales como factor de poder gubernamental**

El debate que hace aproximadamente dos décadas se viene desarrollando sobre la cuestión de la preponderancia de los actores nacionales o los subnacionales<sup>3</sup> en el juego político, parece haber encontrado un relativo consenso en relación a quiénes y cómo moldean el proceso de *policymaking*, en Argentina. En este sentido, se observa el rol central por parte de los actores regionales afectando las posiciones de los legisladores nacionales (Monaldi, 2010), mientras que los actores del ejecutivo nacional mantienen cuotas amplias de maniobra sobre el control de la agenda y el uso de recursos fiscales (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2012; Leiras, 2013), actuando también a través de mecanismos de veto o los DNU (Mustapic, 2002). Esto genera una dinámica en la cual, para conseguir apoyo legislativo a sus iniciativas de política pública, los presidentes deben utilizar sus recursos para conformar coaliciones con los gobernadores, quienes pasan a constituirse en actores claves en la arena político-electoral y del *policy-making process* a nivel nacional (Leiras 2013). Al respecto, Ardanaz, Leiras y Tommasi (2012) afirman que:

Prácticamente todos los asuntos políticos relevantes a nivel nacional, de las últimas dos décadas, han sido negociados de alguna manera entre el Presidente y sus ministros (u operadores) con los gobernadores provinciales, quienes subsecuentemente instruyen a los legisladores nacionales de sus provincias para que asientan (p. 5-6, traducción propia).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> En tanto este trabajo se centra sobre la experiencia Argentina, la referencia a instancias y actores subnacionales, podrá ser referida indistintamente como “subnacional”, “provincial” o “regional”.

<sup>4</sup> En inglés: “Almost every single important policy issue at the national level in the last two decades has been negotiated somehow by the President and his/ her ministers (or

El desarrollo de estas investigaciones en Argentina ha hecho que un campo que ha sido relativamente poco explorado en la región, como lo es el rol jugado por los actores subnacionales en el *policymaking*, vea su excepción en la literatura sobre el caso argentino (Monaldi, 2010), siendo que en este país los gobernadores parecerían jugar el rol más significativo en esta área, en comparación con el resto de las democracias federales latinoamericanas.<sup>5</sup> De esta forma, si bien los autores mencionan otras fuentes del poder de los gobernadores, pareciera que la afirmación de que son fuertes se asienta sobre la idea de que controlan el voto de los legisladores. Ahora bien, ¿en qué se basan los diversos autores para aseverar que los legisladores responden al mandato del gobernador? La siguiente cita sintetiza los distintos argumentos presentados:

Las características del sistema empleado para seleccionar a los representantes de la legislatura nacional son importantes porque modelan los incentivos de los legisladores. [...] Cuando las autoridades regionales influyen en la nominación, en las posibilidades de elección, y en las posibilidades futuras de carrera de los legisladores, aumenta su influencia sobre los legisladores de sus provincias —y por lo tanto en la elaboración de políticas a nivel nacional—. Asimismo, cuando las elecciones legislativas se celebran simultáneamente con las elecciones a gobernador pero no necesariamente con la presidencial, cuando los distritos electorales legislativos coinciden con las provincias/estados, y cuando otros aspectos del sistema electoral favorecen la desnacionalización y descentralización de las estructuras partidarias, se fomenta la influencia de los funcionarios subnacionales en la elaboración de políticas (IDB, 2006: 75, traducción propia).<sup>6</sup>

---

*operators) with provincial governors, who subsequently instruct national legislators from their provinces to go along.”*

<sup>5</sup> Para una aproximación más detallada a la realidad latinoamericana comparada, en relación al rol de los actores subnacionales, remitirse a MONALDI (2010).

<sup>6</sup> En inglés: “*Characteristics of the system used for selecting representatives to the national legislature are important because they shape legislators’ incentives. [...] When regional authorities influence the nomination, election chances, and future political career possibilities of legislators, this enhances their influence on legislators from their provinces —and thus on national policymaking—. Likewise, when legislative elections are held simultaneously with elections for governors but not necessarily the presidency, when legislative electoral districts coincide with the provinces/states, and when other aspects of the electoral system favor denationalized and decentralized party structures, the influence of subnational officials in policymaking will be encouraged.*”

En efecto, la Argentina es uno de los Estados federales más descentralizados en cuanto a las atribuciones que tienen los gobernadores para incidir en la maquinaria electoral de su provincia. Por lo que se estima que (a diferencia del caso de EE.UU.),<sup>7</sup> es el jefe partidario a nivel provincial el que delega poder sobre los legisladores (Jones y Hwang, 2006; Jones, De Luca y Tula, 2002; Saiegh, 2004; Coronel y Zamichiei, 2012). Resumiendo todo el panorama, Ardanaz, Leiras y Tommasi (2012) afirman que:

Para decirlo de manera concreta, los legisladores argentinos son los peones del líder partidario provincial. Dado que el sistema electoral legislativo otorga un poder considerable al jefe partidario local sobre quien resulta nominado, esto impone disciplina y lealtad a los legisladores, cuyos votos pueden ser intercambiados en las negociaciones entre las provincias y el ejecutivo, (p. 13, traducción propia)<sup>8</sup>

Pero, si bien los estudios que hacen estas afirmaciones han mostrado convincentemente el rol preponderante de los gobernadores como actores centrales, particularmente en la nominación de candidatos a legislador, no existe evidencia conclusiva de la influencia directa de los gobernadores sobre el comportamiento legislativo en sí. Tal como se aprecia en la cita precedente, en la bibliografía se remarcan efectos indirectos en relación a “procedimientos y procesos legislativos” (Coronel y Zamichiei, 2012: 55) y también en relación a la ya mencionada capacidad de nominar candidatos por parte de los gobernadores.<sup>9</sup> Pero para las situaciones en las que el voto del legislador es decisivo, la literatura dista de dar evidencia empírica conclusiva para mostrar cómo los gobernadores actúan directamente para “controlar” a “sus” diputados y senadores.

Enfocándonos concretamente en el legislador como agente, la cuestión de la autonomía o control del mismo encuentra distintas posiciones que atribuyen el control del legislador a uno u otro actor (líder partidario, líder

---

<sup>7</sup> Existe un amplio consenso en señalar que en EE.UU. existe una delegación de poder por parte del legislador individual hacia el líder partidario (COX y MACCUBBINS en JONES y HWANG, 2006).

<sup>8</sup> “*To put it succinctly, Argentine legislators are the pawns of their provincial party leadership. Given that the electoral system for Congress gives large power over who gets nominated to local party bosses, this imposes loyalty and discipline on legislators, whose votes can be exchanged in negotiations between the provinces and the executive.*”

<sup>9</sup> La hipótesis central detrás del control de los legisladores por parte de los gobernadores es que estos últimos controlarían las trayectorias políticas de aquellos, en base a determinadas condiciones del juego político provincial y nacional, entre las que se destacan el modo de seleccionar las autoridades regionales (JONES, DE LUCA y TULA, 2002).

provincial, o líder nacional). Sin embargo, esta bibliografía no logra especificar el modo en que los legisladores no solo se ven atravesados por su relación partidaria con respecto al gobierno nacional, o con su líder local, sino también por el juego de incentivos y castigos que estos reciben por su comportamiento legislativo, que actúan como “presiones cruzadas” (Saiegh, 2004: 111) lo que genera cierta incertidumbre sobre el efectivo comportamiento de los mismos.<sup>10</sup>

Uno de los estudios que logra ilustrar puntos fundamentales para comprender la influencia de los gobernadores es el de Jones y Hwang (2005), el cual estudia la “heterogeneidad intrapartidaria” de un partido nacional, mostrando un bajo nivel de diferencias hacia dentro de los partidos durante el gobierno de Menem. Esto sugeriría que los legisladores apoyan las iniciativas de sus líderes partidarios, en tanto estas benefician a sus gobernadores en términos fiscales. Pero este estudio da por supuesto que, debido a la existencia de dichos beneficios, los legisladores están respondiendo al mandato del gobernador, lo cual no se comprueba al no cruzar al mismo tiempo el comportamiento de los bloques legislativos por provincia en relación a su líder provincial de modo directo.

Un avance interesante es el de Coronel y Zamichiei (2012), quienes, retomando los trabajos de Carey (en Coronel y Zamichiei, 2012) hacen un estudio de la “unidad”<sup>11</sup> partidaria entendida como el accionar en conjunto de una fuerza política en el momento de la votación. Estos autores superan la dificultad metodológica de considerar como constante en el tiempo y dependiente de su pertenencia partidaria a las alianzas entre gobernadores y presidente, por un lado, y legisladores nacionales y gobernadores, por el

---

<sup>10</sup> Una clara manifestación, en el comportamiento de los legisladores, de estas tensiones cruzadas se da de modo exacerbado en el caso del “transfuguismo político” (PERÍCOLA y LINARES, 2013). Cuando el legislador se ubica “voluntariamente en una posición representativa distinta a la pretendida por la agrupación política en cuya lista se presentó ante los electores” (PERÍCOLA y LINARES, 2013). Este fenómeno incide en la fragilidad del sistema de partidos, con una alta volatilidad del voto del electorado y con una escasa diferenciación en las propuestas de los diferentes espacios políticos, minando así las bases que legitiman al sistema representativo (SANTOLAYA MACHETTI y CORONA FERRERO, 2009). Los efectos cruzados de las presiones de los diferentes niveles gubernamentales pueden actuar como un factor que acentúe incentivos a ubicarse fuera de la posición política por la cual han sido elegidos.

<sup>11</sup> Se considera acertada la distinción entre “unidad”, “cohesión” y “disciplina” partidaria que entiende: a la “unidad” como un rasgo más general del accionar en conjunto de una fuerza política, a la “cohesión” como una unión en relación a cuestiones ideológicas/ identitarias y a la “disciplina”, que es la que se produce cuando la “unidad se da por coerción de los líderes partidarios” (ÓZBUDUN en CORONEL y ZAMICHIEI, 2012: 56).



otro. Lo logran al hacer un seguimiento de los actores por provincia, en base a una línea de tiempo que se construye con un estudio exhaustivo de declaraciones en medios de comunicación y datos de la secretaría parlamentaria en relación a la pertenencia de bloque partidario. Este trabajo, aporta luces en relación al control de los diputados por los gobernadores, marcando la importancia de la dimensión temporal y del estudio por provincias, sopesando la necesaria cooperación de los gobernadores en relación a su pertenencia partidaria, si bien este trabajo se muestra aún incipiente en relación al tamaño de la muestra abarcada (indagan en sólo siete leyes).

A partir de los aportes bibliográficos recién citados, este estudio retoma la presunción de Jones y Hwang (2005) acerca de la disciplina de los diputados hacia los gobernadores, pero con un enfoque en el comportamiento individual de cada uno de los diputados, considerándolos por provincia y en relación hacia el gobernador. En otras palabras, se busca analizar si efectivamente los diputados responden al mandato del gobernador en cada provincia para el período estudiado. Siguiendo con la línea de Coronel y Zamichiei (2012), quienes distinguen la noción de unidad partidaria como cohesión o disciplina, este trabajo se identifica con el término “disciplina” partidaria, entendiendo a la misma como “unidad [que] se da por coerción de los líderes partidarios” (Ózbudun en Coronel y Zamichiei, 2012: 56). A su vez, al igual que los autores, se considera el factor temporal al evaluar el comportamiento de los diputados a lo largo de todo un período (prestando atención a si el mismo es estable o si cambia) para estimar el grado de control del gobernador sobre estos.

En este marco, el aporte de este artículo es presentar evidencias empíricas respecto del grado de control efectivo de los gobernadores sobre los diputados nacionales, las cuales indican que existe una diversidad de situaciones en cuanto a la relación entre los gobernadores y los diputados nacionales de su partido. Con esto se persigue una comprensión más acabada acerca del peso real que tiene este recurso político en la dinámica de alianzas intergubernamentales.

### **Diseño metodológico: la construcción de los índices de control de los gobernadores sobre los diputados nacionales.**

La literatura anteriormente revisada, pero también el sentido común, conduce a cuestionar si es posible realizar alguna afirmación acerca del porque los legisladores votan cómo votan. Como en todas las ciencias que buscan comprender el comportamiento humano, se pueden analizar los motivos

que puede tener un individuo para actuar de cierta manera, con el fin de comprender dicho comportamiento, pero esto solo nos permite hacer suposiciones sin poder probar la relación entre dicha motivación y la complejidad de la acción humana. Incluso si se consultase a una persona porque actuó de cierto modo, no se podría estar seguro de la respuesta, ya que los individuos suelen significar su comportamiento a posteriori y de alguna manera que proteja su autoestima. Más complejo aun es proceder de acuerdo a los enfoques que intentan adjudicar un comportamiento uniforme a un grupo de individuos alegando que tienen iguales motivos. En la sección precedente quedó asentada la dificultad y el enorme esfuerzo intelectual que realizan varios académicos, para aproximarse a la realidad mediante razonamientos que apelan muchas veces a la lógica. Tan lógico como afirmar que si los gobernadores tienen la facultad de armar las listas de candidatos a la legislatura nacional, dichas personas querrán quedar “bien paradas” con su líder.

Para afrontar este desafío, en un principio, el equipo de investigación planteó la posibilidad de considerar la opinión mediática del gobernador con respecto a varias leyes y observar si los diputados votaron afin a esto, con lo cual nos podríamos aproximar a un resultado a medida que aumentarían los datos. Pero afirmar que un legislador votó de la forma que lo hizo, porque se lo ordenaron y no por otra cuestión, aun cuando en la mayoría de los casos coincida con el gobernador, es más dificultoso que eso. De todas maneras, algunos académicos dirán que lo importante son las percepciones: si ciertos actores, como los miembros del ejecutivo nacional, creen que los diputados responden a los gobernadores, actuarán acorde a ello y de allí que los gobernadores sean influyentes en las negociaciones.

La metodología aquí empleada, no está librada de cierta subjetividad, al provenir el dato empírico de las opiniones de expertos. Pero la diferencia radica en que, en lugar de basarse en el estudio de las instituciones y de los incentivos en juego para suponer acerca del comportamiento legislativo como cuerpo colectivo, aquí se intentó llegar a un conocimiento acerca de cada diputado en particular, con nombre y apellido, y de su relación con el gobernador, para luego proceder a agregar los datos. En definitiva, el objetivo de este estudio es observar el comportamiento en una instancia previa a poder explicarlo.

Los procedimientos para la recolección y procesamientos de los datos se detallan a continuación.

Mediante este diseño metodológico, se buscó obtener una medición del grado de control de los gobernadores argentinos sobre los diputados nacionales de su alianza o partido político. Para ello, en primer lugar se elaboró

un índice denominado “grado de control sobre los diputados por período y distrito”. Esta herramienta permite observar los cambios que sufrió el grado de control en las distintas provincias argentinas de un período a otro, lo que equivale a obtener el promedio de control sobre “sus” diputados de cada uno de los gobernadores que ejercieron su mandato en alguno de los períodos analizados. En general, los períodos bajo estudio comprenden los años entre 2003-2007, 2007-2011 y 2011-2013.<sup>12</sup>

Para la elaboración de este índice, se comenzó por construir una base con los datos de los diputados nacionales que ejercieron su mandato entre los años 2003 y el 2013, teniendo en cuenta principalmente su provincia de origen, la alianza electoral con la que fueron electos al Congreso Nacional y el gobernador de turno en ese entonces. Esto permitió visualizar a los “diputados controlables”, que son los diputados nacionales electos en la lista del partido o alianza al que pertenece el gobernador. A partir de allí se procedió a realizar entrevistas escritas, personales y telefónicas, a expertos en la dinámica política local de cada una de las provincias. Los expertos provinciales pertenecen al ámbito político, académico o periodístico, con un profundo conocimiento de los actores políticos subnacionales. Inicialmente se recurrió a una base de datos provista por el Dr. Carlos Gervasoni, que fue complementada con otros contactos. En total se contabilizaron cincuenta y cuatro entrevistas en dieciséis provincias (sin contar las provincias para las cuales se logró una entrevista). Las provincias fueron seleccionadas según se hayan realizado al menos dos o más entrevistas. De este modo, la muestra quedó conformada por las siguientes provincias: CABA (tres entrevistas), Catamarca (dos), Chubut (dos), Córdoba (cuatro), Corrientes (dos), Entre Ríos (cinco), Jujuy (tres), La Rioja (cuatro), Misiones (cuatro), Mendoza (cuatro), Salta (tres), Santa Cruz (cuatro), Santiago del Estero (tres), San Juan (tres), Tierra del Fuego (tres), Tucumán (tres).

La entrevista específica en una lista a los “diputados controlables” y luego pregunta: “¿cómo era la relación de cada uno de éstos diputados nacionales con el gobernador? Dichos diputados ¿respondían al gobernador en el Congreso? En caso de no ser así: ¿a quién sí respondían/obedecían?”. El objetivo de este formato de entrevista de carácter semi abierta, es lograr que los entrevistados se explayen, siendo además que varios de ellos conocen a los diputados personalmente. Como resultado se consiguió una gran variedad de respuestas que finalmente fueron estandarizadas de la siguiente manera (Ver Tabla 1):

---

<sup>12</sup> La muestra comienza en el año 2003, junto con el nuevo gobierno a nivel nacional y finaliza en el año 2013, dada la disponibilidad de datos al inicio de la investigación.



Con esta información, primero se realizó un promedio del grado de control del gobernador sobre cada uno de los diputados nacionales. Luego se sumaron los promedios de los grados de control de los diputados de un determinado período y se dividió por el número de diputados controlables, resultando el grado de control del gobernador para dicho período. Como la muestra incluye tres períodos, se obtuvieron tres promedios por provincia.

A partir de este índice se obtuvieron tres resultados adicionales (Ver Tabla 3). De esta forma, el segundo índice nombrado “grado de control sobre los diputados por distrito”, observa el grado de control que los gobernadores ejercieron sobre los diputados nacionales de su partido o alianza, en cada provincia, tomando de manera agregada todo el período analizado (2003-2013); lo cual permite comparar el grado de control entre provincias. Este índice es un promedio de los tres períodos gubernamentales dentro de cada provincia. Siguiendo con el ejemplo del distrito Mendoza, sumamos los grados de control obtenidos por mandato (0,29; 0,08; 0,14) y los dividimos por la cantidad de períodos, lo que nos da como resultado 0,17.

El tercer índice es el “grado de control agregado sobre los diputados por período”, el cual observa el grado de control, a nivel de todas las provincias analizadas, en cada período. Esto posibilita visualizar la evolución en el control a través del tiempo. Para lo cual se promedió, para cada uno de los tres períodos, los resultados del “grado de control del gobernador por período y distrito” considerando de modo agregado los distritos.

El cuarto y último índice es el “grado de control agregado sobre los diputados”, que contempla una media para todo el período analizado (2003-2013) y para todas las provincias, lo cual equivale al promedio de control para toda la muestra. Finalmente, este índice se obtiene mediante el promedio de los resultados del “grado de control agregado sobre los diputados por período” o bien, de los resultados del “grado de control sobre los diputados por distrito”.

Tabla 3. Índices

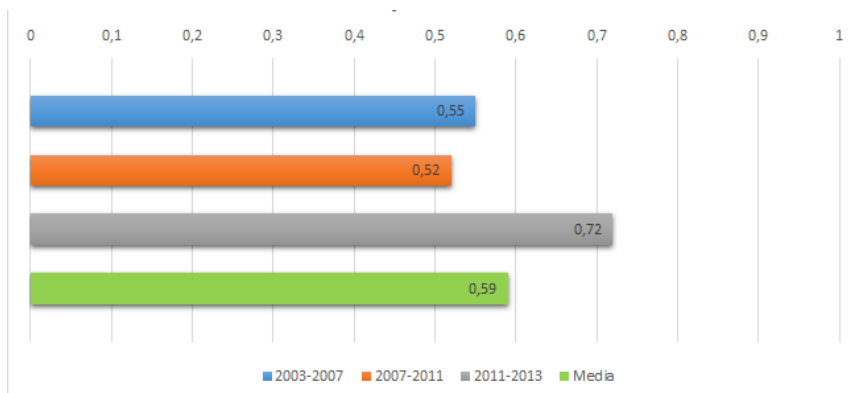
	<b>Por distrito</b>	<b>Distritos agregados</b>
<b>Por período</b>	1- Grado de control sobre los diputados por periodo y distrito	3- Grado de control agregado sobre los diputados por periodo
<b>Todo el período</b>	2- Grado de control sobre los diputados por distrito	4- Grado de control agregado sobre los diputados

## Resultados

A partir de lo especificado anteriormente, se procedió a examinar el grado de control que los gobernadores tienen sobre los diputados nacionales controlables, a lo largo del período analizado, en 16 distritos electorales. Como primer resultado se halló que el valor de la media de la muestra o “grado de control agregado sobre los diputados” (cuadrante 4 de la Tabla 3), es de 0,59. Esto constituye un dato muy importante, ya que indica que, en general, los gobernadores argentinos controlan a “sus” diputados aunque no con tanta intensidad. Ahora bien, al desagregar los resultados por períodos y por provincias, se observa que existen notables diferencias en cuanto a los grados de control, lo cual es acorde a la intuición que se maneja en esta investigación, respecto de que no es correcto hablar de una dinámica uniforme a nivel de todo el país.

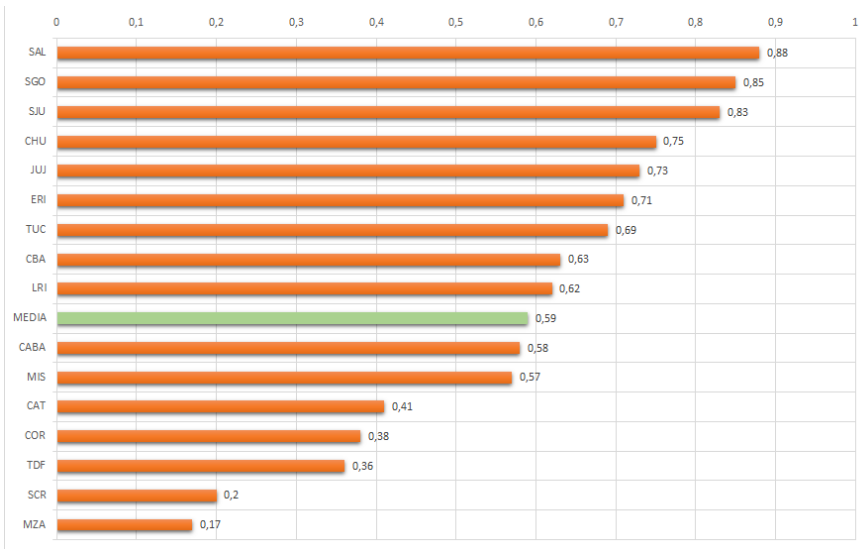
En primer lugar, se examinó de qué modo evolucionó el “grado de control agregado sobre los diputados por período” (cuadrante 3 de la Tabla 3). Para ello, lo comparamos con el “grado de control agregado sobre los diputados” y obtuvimos que existe una desviación estándar de 0,21 entre los tres períodos y la media de la muestra. Específicamente se observa que los períodos 2003-2007 y 2007-2011 se ubican apenas por debajo de la media de 0,59 y que en el último período, 2011-2013, el control aumenta de manera contundente a 0,72. Como bien establecimos en el apartado sobre la metodología, el 0,5 indica un grado de control ambiguo, con lo cual es sumamente relevante (como se observa en el Gráfico 1), que recién en el último período se puede hablar de un grado de control a nivel de toda la muestra que indica la existencia de una mayor cantidad de gobiernos que controlan con intensidad a sus diputados.

Gráfico 1. Grado de control agregado sobre los diputados por período



En segundo lugar, con respecto al “grado de control sobre los diputados por distrito” (cuadrante 2 de la Tabla 3,) se puede observar, siguiendo el Gráfico 2, que existe una gran diversidad entre los casos, partiendo de un casi nulo control gubernamental sobre los diputados en la provincia de Mendoza (17 %) hasta un grado de control muy alto en la provincia de Salta (88 %). Esto podría estar indicando que no existe una dinámica política homogénea en el territorio argentino respecto del poder de los gobernadores sobre los diputados en el Congreso Nacional. Sin embargo, podemos alegar que las provincias que se encuentran por encima del valor “0,5” son una clara mayoría (once distritos), lo cual significa que los gobernadores, en la mayoría de los distritos analizados, controlan a los diputados de su alianza o partido, aunque no lo hacen con la misma fuerza. Por lo que se arriba a una conclusión similar a la que se obtuvo al analizar la media de la muestra.

Gráfico 2. Grado de control sobre los diputados por distrito (2003-2013)



Por otra parte, estos promedios, lejos de estar mostrando situaciones de control más o menos homogéneas dentro las provincias, pueden ser resultado de distintas dinámicas, que se observan mejor al desagregar los grados de control de un distrito en períodos gubernamentales. Así, mientras que el significado de los valores más cercanos al 0 o al 1 son muy claros, hay que

prestar mayor atención a las medias provinciales alrededor del 0,5, ya que pueden deberse a que en esa provincia se alternaron gobernadores (o períodos gubernamentales)<sup>13</sup> con diversos grados de control sobre los diputados; ya sean estos altos, bajos o ambiguos. Por ello es necesario observar el grado de control que poseen sobre “sus diputados” cada uno de los gobernadores que ejercieron su mandato en alguno de los períodos entre el 2003 y el 2013. De este modo y en tercer lugar, se empleó el índice “grado de control sobre los diputados por período y distrito” (cuadrante 1 de la Tabla 3), que se detalla en el Gráfico 3.

Mediante este índice y mediante el cálculo de la desviación estándar por distrito, podemos observar que en provincias como Santiago del Estero y Chubut (con una desviación de 0,06 y 0,08, respectivamente) el grado de control sobre los diputados a lo largo de los períodos es homogéneo entre las gobernaciones que se sucedieron. Por otra parte en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Tierra del Fuego, hubo una clara alternancia entre gobernadores débiles y fuertes en cuanto al grado de control (con una desviación de 0,43 y 0,41, respectivamente).

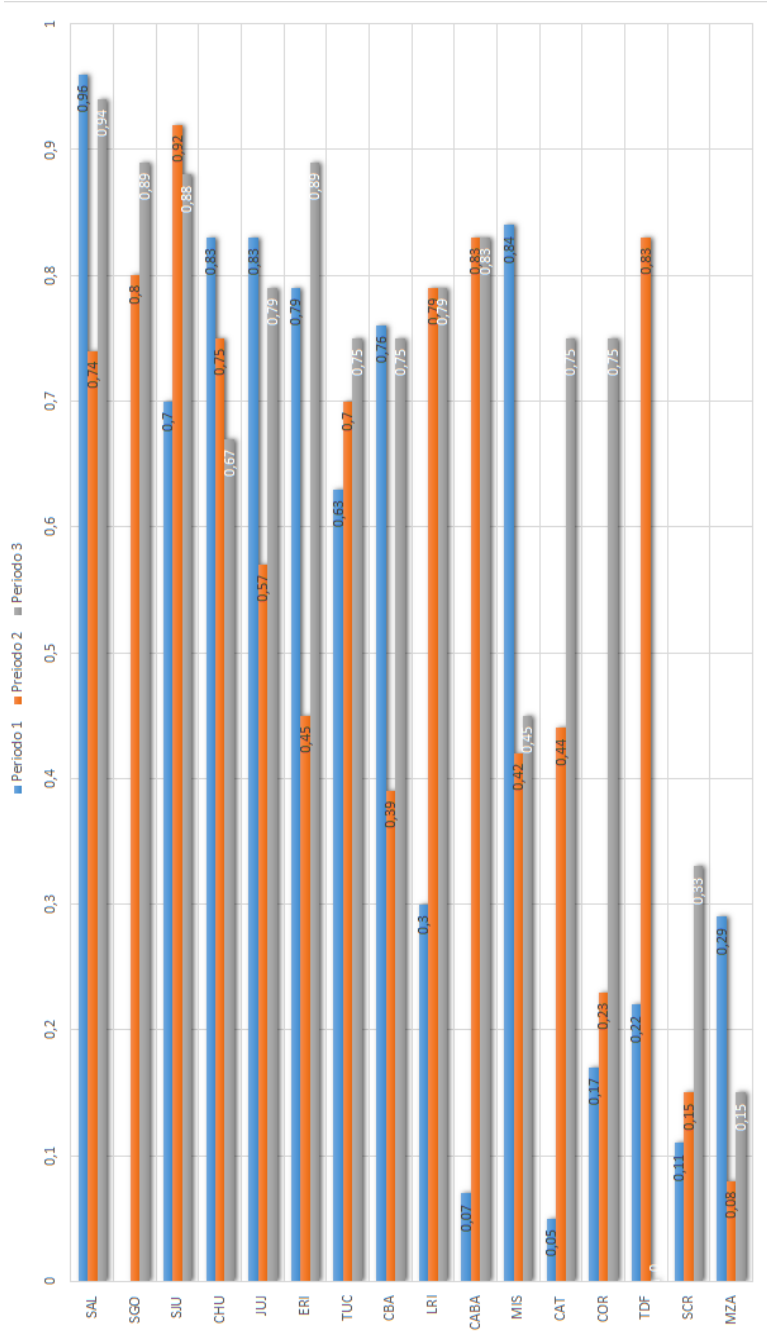
Finalmente, se estima que esto es clave a la hora de medir el poder político de los distintos jefes provinciales en las coaliciones presidenciales intergubernamentales. Si realmente el control sobre el voto de los legisladores es un factor clave del poder de los gobernadores, entonces se podría decir que en Argentina no todos los gobernadores tienen el mismo peso político al momento de negociar con la presidencia de la Nación. A simple vista parece haber una relación entre esto y las provincias sobrerrepresentadas en la Cámara de Diputados de la Nación (Salta, Santiago del Estero, San Juan, Chubut tienen un alto grado de control), aunque no es del todo coincidente (Tierra del Fuego y Santa Cruz tienen un bajo grado de control).

---

<sup>13</sup> En este trabajo las unidades de análisis son los distritos, por un lado, y los períodos gubernamentales, por el otro. Estos últimos nos permiten ver el control que tuvo cada gobernador por mandato, indistintamente de si el mismo continuó en el gobierno por más de un período. Un ejemplo es el caso de San Juan, en donde medimos tres grados de control, de acuerdo a los tres períodos analizados entre el 2003 y el 2013, a pesar de que desde el año 2003 el cargo del ejecutivo provincial es ocupado por José Luis Gioja.



Gráfico 3. Grado de control sobre los diputados por período y distrito.



## Conclusiones

Si bien no son conclusivos, los resultados obtenidos hasta el momento sustentan la recomendación de este estudio respecto de la necesidad de considerar a los períodos y distritos gubernamentales como unidades de análisis; para así valorar la relevancia del grado de control sobre los diputados nacionales, como recurso de poder del que disponen los gobernadores argentinos. Esto como paso previo a estudiar de qué manera los gobernadores utilizan dicho recurso en el proceso de *policymaking* y de sopesar su verdadero poder en las alianzas político-electorales.

A su vez, más allá de las diferencias entre distritos y entre períodos gubernamentales dentro de cada provincia (en donde unos gobernadores son más fuertes o débiles, en cuanto al control, que otros), los promedios obtenidos informan que, si bien existe un control de los diputados por parte de los gobernadores, dicho control no es tan intenso como sugiere la literatura actual sobre el tema.

De esta manera, este trabajo busca hacer un aporte a la literatura anteriormente revisada, la cual reviste una enorme importancia para comprender la dinámica política entre actores de múltiples niveles de gobierno en Argentina, que conlleva a un particular proceso de *policymaking* y a determinados resultados políticos. Para esto, se debe profundizar lo avanzado hasta el momento.

En este punto es prudente mencionar que si bien la muestra comprende dos tercios de los distritos electorales de Argentina (16 de 24 distritos), en cuanto a la elección de diputados nacionales, tan sólo representa un poco más de la mitad (136 sobre 257 diputados nacionales). Por lo tanto, aún falta analizar no solo el distrito más grande del país (Buenos Aires, que elige 70 diputados), sino también los distritos de Santa Fe, Chaco, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro y San Luis, que, en conjunto, suman los 121 diputados nacionales restantes.

En esta línea, los desafíos para continuar con esta tarea son: en primer lugar, generar una muestra más representativa mediante: a) ampliar el estudio hasta abarcar todo el territorio nacional, realizando este análisis para todas las provincias argentinas; b) completar el período de análisis hasta 2015, con la idea de abordar los tres gobiernos kirchneristas, c) aumentar las entrevistas a expertos concretadas por provincia. Y finalmente, encarar el objetivo de encontrar posibles explicaciones a este fenómeno del control gubernamental sobre los diputados nacionales teniendo en cuenta las diferencias y similitudes existentes entre provincias y períodos gubernamentales.

## Bibliografía

- ARDANAZ, M.; LEIRAS, M. y TOMMASI, M. (2012). "The Politics of Federalism in Argentina. Implications for Governance and Accountability". En *IDB Working Paper Series*, N° 327, 1-52.
- BENTON, Allyson (2009). "What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina". En *Publius The Journal of Federalism*, Vol. 39, N° 4, 651-676.
- CHERNY, N.; FEIERHERD, G. y NOVARO, M. (2010). "El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007)". En *América Latina Hoy*, Vol. 54, 15-41.
- CORONEL, A. y ZAMICHIEI, B. (2012). "Los gobernadores, ¿Convidados de piedra en la relación ejecutivo legislativo? construcción de un nuevo instrumento de medición para el abordaje del fenómeno". En *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol.17, N° 1, 51-98.
- DE LUCA, M.; JONES, M. P. y TULA, M. I. (2002). "Back rooms or ballot boxes. Candidate nomination in Argentina". En *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4, 413-436.
- EATON, K. H. (2002). "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature". En MORGENTERN, S. y NACIF, B. (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GERVASONI, C. y NAZARENO, M. (2015). "La relación entre gobernadores y legisladores nacionales. Repensando la "conexión subnacional" del federalismo político argentino". Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en balance: debate y desafíos regionales", Mendoza, Argentina.
- IDB (2006). *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*. Washington: IDB.
- JONES, M.P. (2002). "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress". En MORGENTERN, S. y NACIF, B. (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- JONES, M. P. y HWANG, W. (2005). "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress". En LEVITSKY, S. y MURILLO, M. V. (eds.). *Argentine democracy: the politics of institutional weakness*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- JONES, M. P.; SAIEGH, S.; SIPLER, P. T. y TOMMASI, M. (2002). "Amateur Legislators - Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System". En *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3, 656-669.
- LANGSTON, J. (2010). "Governors and "Their" Deputies: New Legislative Principals in México". En *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 35, N° 2, 235-258.
- LEIRAS, M. (2013). "Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales". En ACUÑA, C. H. compilador, *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, Fundación OSDE.

- MONALDI, F. (2010). "Decentralizing Power in Latin America: The Role of Governors in National Policymaking". En SCARTASCINI, C.; STEIN, E. y TOMMASI, M. (eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington: IDB.
- MUSTAPIC, A. M. (2002). "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina". En MORGENSTERN, S. y NACIF, B. (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SAIEGH, S. (2004). "The «sub-national» connection: legislative coalitions, cross-voting, and policy making in Argentina". En FIORUCCI, F. y KLEIN, M. (eds.). *The Argentine crisis at the turn of the millennium*. Amsterdam: Aksant.
- . (2010). "Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures". En SCARTASCINI, C.; STEIN, E. y TOMMASI, M. (eds.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington: IDB.
- SANTOLAYA MACHETTI, P.; CORONA FERRERO, J. M. y DÍAZ CREGO, M. (2009). *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. Madrid: Civitas.
- SAMUELS, D. J. (2000). "The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil". En *The Journal of Politics*, Vol. 62, N° 1, 240-253.
- PERÍCOLA, M. A. y LINARES, G. (2013). "El transfuguismo político como elemento distorsionador de la representación política". En *Revista Pensar en Derecho*, N° 3, 249-281.

Fecha de recepción: 08/01/2016

Fecha de aceptación: 13/12/2016