

Encuesta de Expertos en Política Provincial 1 y 2

Informe Temático 2: Poder Legislativo en las Provincias Argentinas

Carlos Gervasoni

Departamento de Ciencia Política y Estudios
Internacionales
Universidad Torcuato Di Tella

José del Tronco

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
México



Informe Temático 2: Poder Legislativo en las Provincias Argentinas

Carlos Gervasoni y José del Tronco¹

1

Principales Hallazgos:

- La debilidad de las legislaturas se observa tanto en provincias con regímenes poco democráticos como en aquellas con mayores niveles de democracia.
- La capacidad de injerencia de los legisladores en los proyectos que envía el gobernador es tan baja en el período 2015-19 como lo había sido en 2003-07.
- En el promedio de todas las provincias no se produjo una variación significativa en los límites legislativos a los ejecutivos provinciales entre 2003-2007 y 2015-19. Sin embargo, se registran importantes cambios en algunas de ellas.
- La influencia de los gobernadores sobre los diputados nacionales de su provincia y partido es, en promedio, alta, y creció levemente en la segunda ola de la Encuesta de Expertos en Política Provincial. Su influencia sobre los senadores nacionales tuvo una pequeña caída.

El presente informe analiza el rol de las legislaturas provinciales en Argentina, así como la influencia de los gobernadores sobre diputados y senadores nacionales de su provincia, en base a los datos de la primera y segunda ola de la Encuesta de Expertos en Política Provincial (EEPP), llevadas a cabo en 2008 (para el período gubernamental 2003-07) y 2020-21 (para el período 2015-19). Se utilizaron los siguientes ítems, cuyos nombres en la base de datos se indica entre paréntesis (esta se encuentra disponible públicamente, ver sección “**Acceso a los datos**” al final de este informe):

- ❖ *Poder de la legislatura provincial (p3a_dem)*²
- ❖ *Influencia del gobernador sobre senadores nacionales (p4a_N, p4b_N y p4c_N)*
- ❖ *Influencia del gobernador sobre diputados nacionales (p4d_N)*
- ❖ *Aprobación de proyectos de ley del gobernador por parte de la legislatura (p5a)*
- ❖ *Límites legislativos al gobernador (p6_dem)*

Poder de la legislatura provincial

El **Gráfico 1** muestra el ranking de provincias de acuerdo al poder de la legislatura en sus sistemas políticos. Para ello, se utilizó el ítem p3a_dem, basado en la siguiente pregunta formulada a los expertos de cada provincia:

“Indique cuánto poder tuvo la legislatura provincial en la determinación de las políticas públicas provinciales entre 2015 y 2019.”

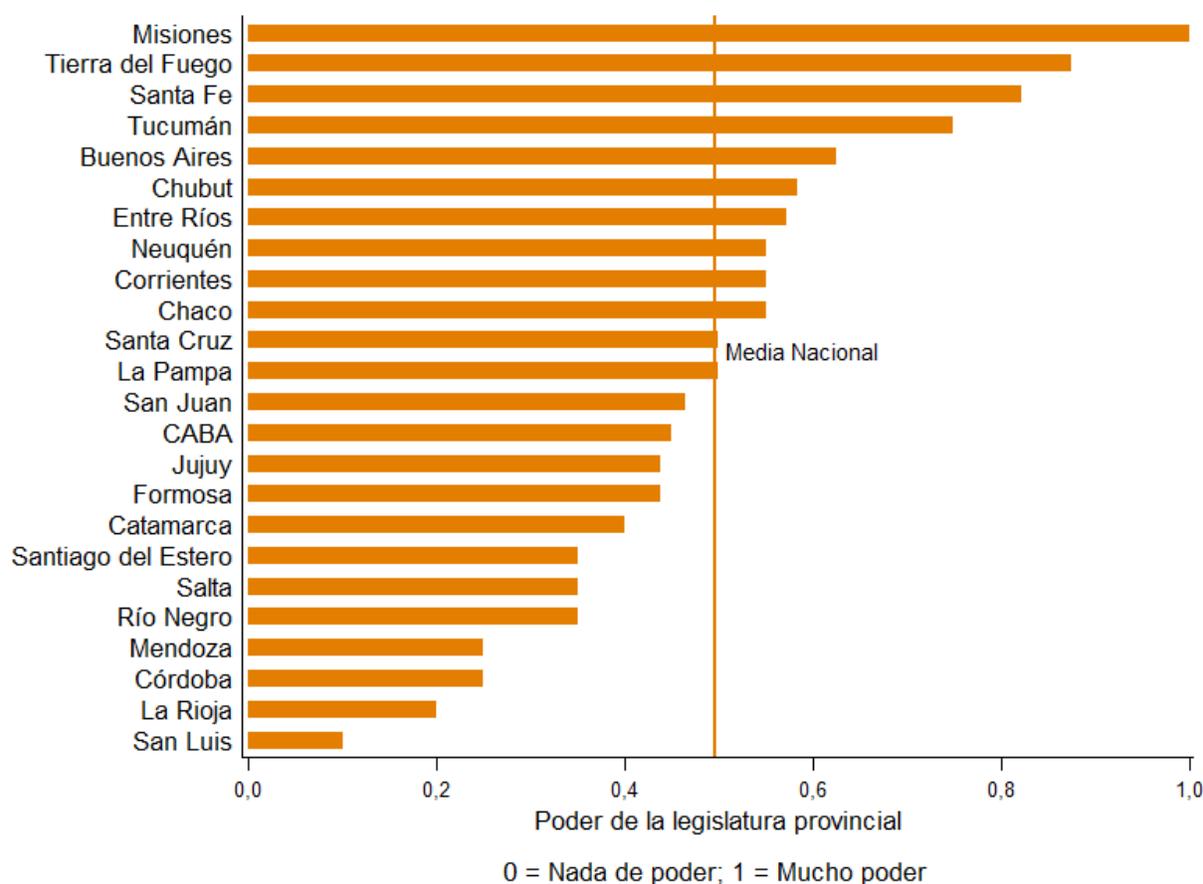
¹ Este informe fue realizado con la asistencia de investigación de Matías Dávila.

² Nombre de la variable en la base de datos. Ver sección “Acceso a los datos” al final de este informe.

Esta variable posee un rango entre cero y uno. Un valor de cero solo se obtiene si todos los expertos coinciden en que la legislatura carece de poder y un valor de uno únicamente se alcanza si existe un consenso unánime respecto a la existencia de un legislativo subnacional con mucho poder para incidir sobre las decisiones políticas.

Gráfico 1: Poder de la Legislatura Provincial (2015-2019)

(Variable: p3a_dem_2)



Fuente: Encuesta de Expertos en Política Provincial 2

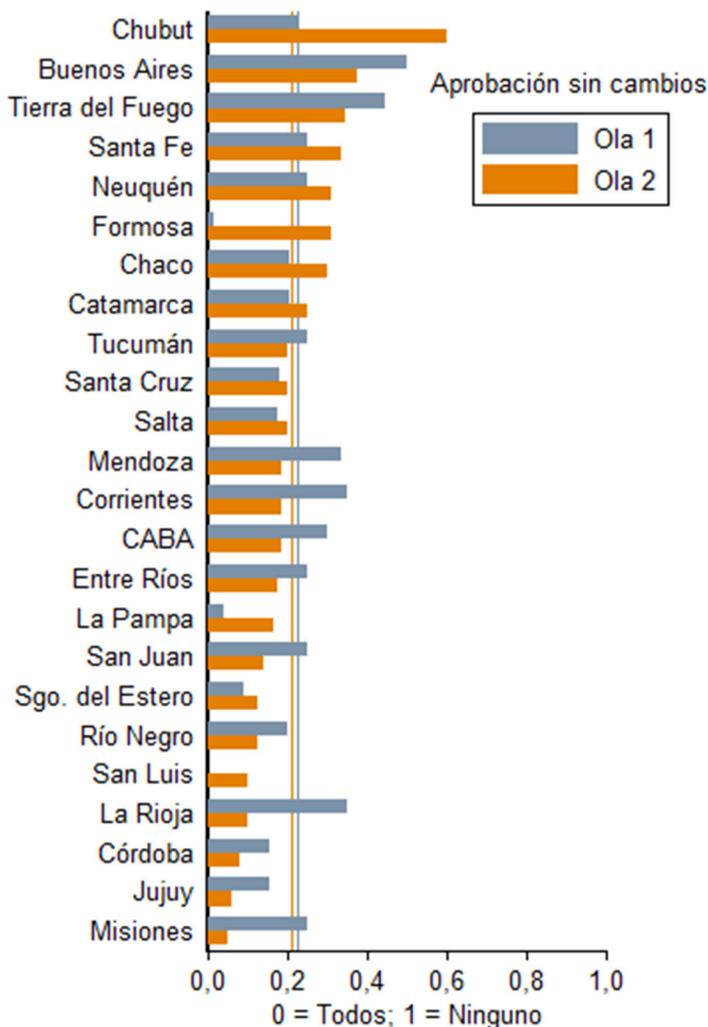
Entre las provincias donde las legislaturas son más débiles se encuentran San Luis (0,1), La Rioja (0,2), Córdoba y Mendoza (ambas con 0,25). Estos resultados muestran que es posible encontrar legislaturas débiles tanto en entornos poco democráticos (las dos primeras provincias) como en contextos razonablemente democráticos (las dos segundas), lo que podría adjudicarse a la fortaleza política de los gobernadores o a determinadas condiciones político-institucionales de la provincia.

Incidencia del Poder Legislativo en la política provincial

Uno de los aspectos claves en el proceso legislativo es el tratamiento de los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo, puesto que allí se evidencia la capacidad de los legisladores de modificarlos y, por tanto, de incidir en el diseño de las políticas públicas provinciales. Esto se evaluó mediante el ítem p5a, basado en la siguiente pregunta:

“De los proyectos de ley más importantes que [el/la_gobernador/a] [Apellido del Gobernador] envió a la legislatura provincial en el período 2003-2007 (ola 1) / 2015-2019 (ola 2), ¿cuántos fueron aprobados sin cambios sustanciales?”

Gráfico 2: Aprobación de Proyectos de Ley del Gobernador sin Cambios Sustanciales por parte de la Legislatura
(Variables: p5a_1 y p5a_2; Escala de 0 a 1)



Fuente: Encuesta de Expertos en Política Provincial 1 y 2

El **Gráfico 2** muestra los resultados de la variable p5a para la ola 1 (en azul) y la ola 2 (naranja),

cuya escala original (de uno a cinco) fue modificada de manera que posea un rango de cero (los expertos acuerdan en que todos los proyectos enviados por el gobernador se aprueban sin cambios) a uno (consenso de los expertos en que ningún proyecto se aprueba sin modificaciones). Entre la primera y la segunda edición de la EEPP se produjo una muy leve disminución en la prevalencia de iniciativas de ley enviadas por los gobernadores que fueron modificadas por los legisladores provinciales: la media pasó de 0,23 a 0,21. Sin embargo, hay excepciones a esta tendencia, como Chubut, Formosa y La Pampa.

Por otra parte, el ítem p6_dem mide en qué medida la legislatura limita el poder del gobernador. En este caso, los expertos en política provincial respondieron la siguiente pregunta:

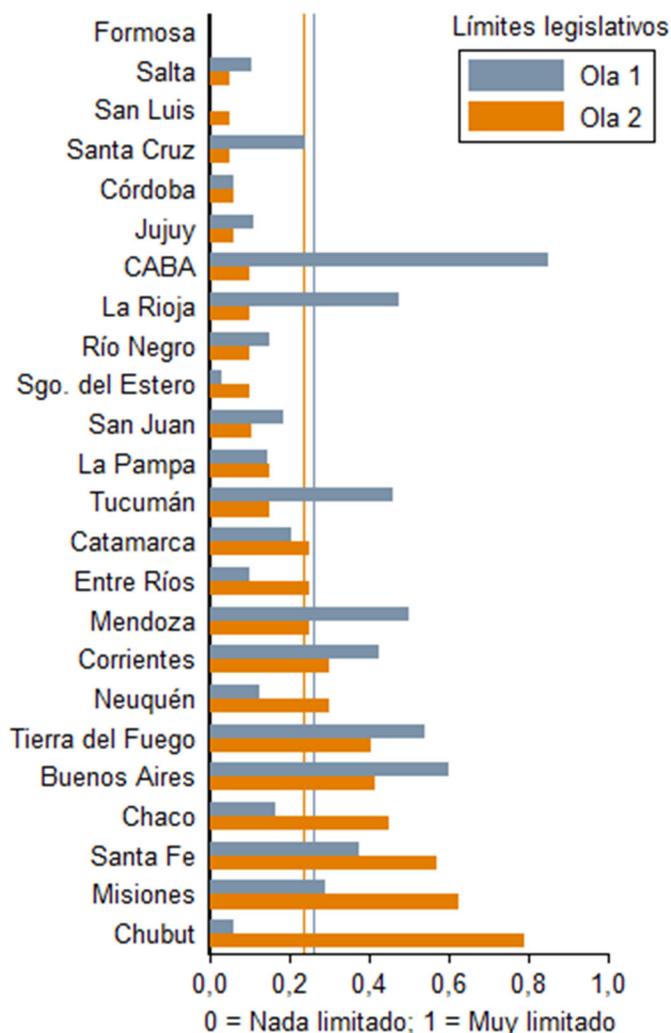
“¿Cuán limitado estuvo el poder [del/de_la_gobernador/a] [Apellido_Gobernador] por la legislatura provincial durante el período 2003-2007 (ola 1) / 2015-2019 (ola 2)?”

Esta variable también posee una escala de cero a uno. Un valor de cero implica que todos los expertos consideran que el gobernador no se encuentra limitado en ninguna medida por la legislatura provincial, mientras que alcanza uno si todos coinciden en que esta limita fuertemente al Poder Ejecutivo.

El **Gráfico 3** resume los resultados de esta variable (ola 1 en azul y ola 2 en naranja), con una media muy similar en ambas olas, de 0,26 y 0,24 respectivamente. En el extremo superior, se ubican las provincias con gobernadores menos limitados por el legislativo, y en el inferior los más limitados. Formosa es la provincia donde los expertos consideran en mayor medida que el Poder Ejecutivo se ejerce sin limitaciones parlamentarias, tanto en el período 2003-2007 como en la etapa 2015-2019. En contraposición, Chubut, Misiones y Santa Fe son provincias en las que durante el período evaluado en la ola 2 los gobernadores enfrentaron mayores limitaciones para el ejercicio del poder, con cifras superiores a 0,5 (el caso misionero tiene características muy especiales, porque los expertos consideran que la política provincial está dominada por el ex gobernador y actual legislador provincial, Carlos Rovira, que ha liderado la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones desde 2007).

Gráfico 3: Límites Legislativos al Gobernador

(Variables: p6_dem_1 y p6_dem_2)



Fuente: Encuesta de Expertos en Política Provincial 1 y 2

El **Gráfico 3** muestra que en algunas provincias la situación de mayor o menor limitación se ha mantenido desde la primera ola, mientras que en otras ha habido cambios. Aquellas que continúan con una situación de ejercicio del poder poco controlado en la segunda edición de la Encuesta de Expertos en Política Provincial son Formosa, San Luis, Santiago del Estero, Córdoba, Salta, Jujuy, La Pampa, Río Negro y San Juan (ver detalles en la **Tabla 1**). Respecto a este punto, cabe destacar que en Santiago del Estero, Jujuy y Río Negro hubo un cambio en el partido de gobierno entre ambos períodos.

Tabla 1: Evolución de los Límites Legislativos al Gobernador en provincias que continúan con escasos límites al Poder Ejecutivo

(Variables: p6_dem_1 y p6_dem_2)

Provincia	Ola 1	Ola 2	Cambio o Continuidad	Gobernador 2003-2007	Gobernador 2015-2019
Formosa	0	0	Continuidad	Gildo Insfrán (PJ)	Gildo Insfrán (PJ)
San Luis	0	0,05	Continuidad	Alberto R. Saá (PJ) ³	Alberto R. Saá (PJ)
Santiago del Estero	0,03	0,10	Cambio	Mercedes Aragonés de Juárez (PJ) ⁴	Claudia Ledesma Adbala (FCS) ⁵
Córdoba	0,06	0,06	Continuidad	José M. De La Sota (PJ) ⁶	Juan Schiaretti (PJ) ⁶
Salta	0,11	0,05	Continuidad	Juan Carlos Romero (PJ) ⁷	Juan Manuel Urtubey (PJ) ⁸
Jujuy	0,11	0,06	Cambio	Eduardo Fellner (PJ)	Gerardo Morales (UCR) ⁹
La Pampa	0,15	0,15	Continuidad	Carlos Verna (PJ)	Carlos Verna (PJ)
Río Negro	0,15	0,10	Cambio	Miguel Saiz (UCR) ¹⁰	Alberto Weretilneck (Juntos Somos Río Negro)
San Juan	0,19	0,11	Continuidad	José Luis Gioja (PJ) ¹¹	Sergio Uñac (PJ) ¹¹

Las provincias que muestran un ejercicio del poder del gobernador en alguna medida limitado a través del tiempo son Tierra del Fuego, Buenos Aires, Santa Fe, Misiones y, en menor medida, Corrientes y Mendoza. En Misiones y Santa Fe, los límites han aumentado, mientras que en el resto de las provincias mencionadas se registra una disminución respecto del período 2003-2007. Las que presentan un descenso más brusco en los límites legislativos al ejercicio del poder entre ambas olas son la Ciudad de Buenos Aires (-0,75), La Rioja (-0,38) y Tucumán (-0,31), mientras que los mayores incrementos se registraron en Chubut (+0,73), Misiones (+0,33) y Chaco (+0,28).

Influencia del gobernador sobre los legisladores nacionales

La influencia de los gobernadores trasciende la política interna provincial. Los mandatarios a menudo inciden en la arena nacional a través de los legisladores que representan a sus distritos en el Congreso de la Nación. Por ello, la Encuesta de Expertos en Política Provincial mide el poder de los gobernadores sobre los diputados y senadores nacionales de sus distritos mediante la siguiente pregunta:

³ Se presentó como Frente Movimiento Popular.

⁴ Electa vicegobernadora en la fórmula del Frente Justicialista con Carlos Díaz, quien renunció en noviembre de 2002. Su mandato fue interrumpido por la intervención federal impulsada por Néstor Kirchner en 2004.

⁵ Frente Cívico por Santiago. Su mandato inició el 10 de diciembre de 2013 y culminó el mismo día de 2017.

⁶ Se presentó como Unión por Córdoba.

⁷ Se presentó como Frente Justicialista para la Victoria.

⁸ Se presentó como Frente Justicialista Renovador para la Victoria.

⁹ Se presentó como Frente Cambia Jujuy.

¹⁰ Se presentó como Concertación para el Desarrollo.

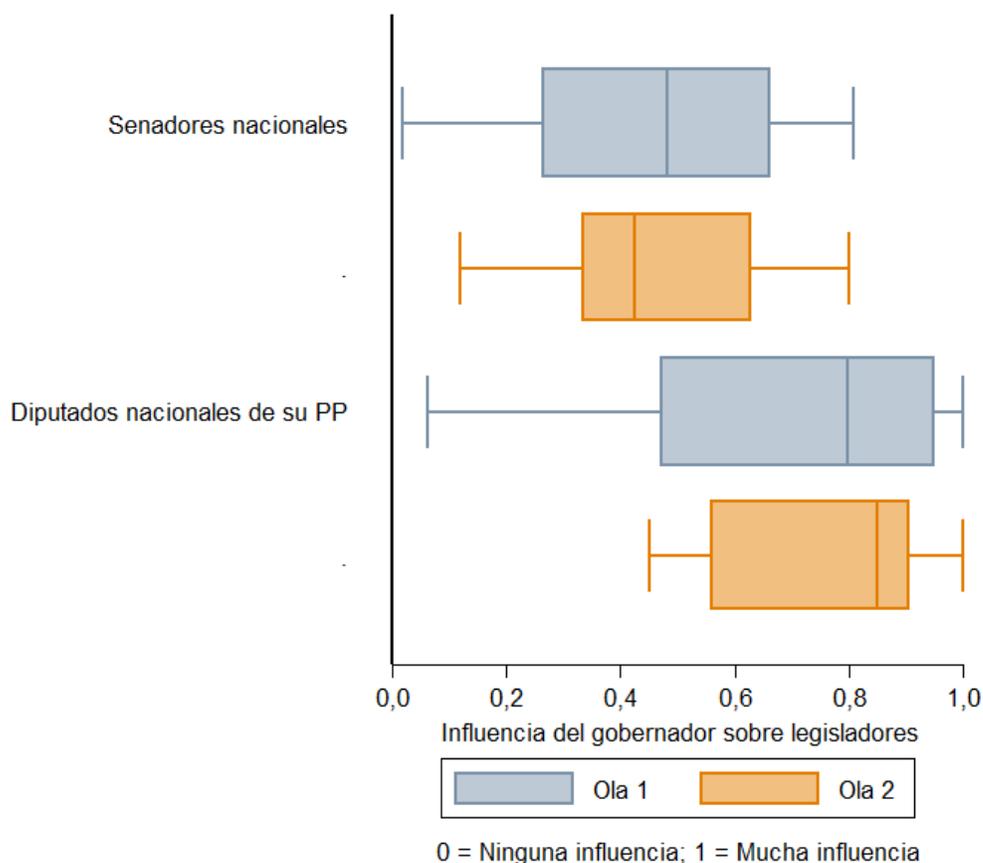
¹¹ Se presentó como Frente para la Victoria.

“Los gobernadores a menudo intentan controlar los votos de los diputados y senadores de su provincia en el Congreso Nacional. ¿Cuánto diría usted que [el/la gobernador/a] [Apellido_Gobernador] influyó sobre los votos de los siguientes legisladores nacionales?”

- El/la senador/a X (variable P4a_N)
- El/la senador/a W (variable P4b_N)
- El/la senador/a Z (variable P4c_N)
- Los diputados nacionales de su partido (variable P4d_N)

Estas variables poseen un rango de cero a uno, en el que el extremo inferior supone un acuerdo unánime de los expertos respecto a una influencia nula de los gobernadores sobre los parlamentarios nacionales, mientras que el superior indica una coincidencia en que tienen mucha incidencia. La encuesta preguntó sobre el poder que ejercen los gobernadores sobre los diputados nacionales de su partido y sobre los tres senadores (sean de su partido o no). El **Gráfico 4** realiza una comparación entre olas de la Encuesta de Expertos.

Gráfico 4: Influencia del Gobernador sobre los Legisladores Nacionales
(Variables: p4a_N a p4c_N [senadores] y p4d_N [diputados]; Escala invertida)



Fuente: Encuesta de Expertos en Política Provincial 1 y 2

En primer lugar, se observa una influencia moderada de los gobernadores sobre los senadores nacionales, con una pequeña disminución entre olas al pasar de una mediana de 0,48 en el período 2003-2007 a una de 0,43 en la etapa 2015-2019. Nótese que estas cifras implican un promedio entre senadores del partido del gobernador y senadores opositores. Consecuentemente, los valores de influencia son significativamente más altos en los diputados nacionales, lo cual es esperable dado que la pregunta apunta únicamente a los oficialistas. En este punto, se observa un leve aumento entre ambas olas, creciendo la mediana de 0,80 a 0,85. También se observa una menor dispersión en el nivel de influencia de los gobernadores sobre “sus” diputados.¹²

Conclusión

En síntesis, se observan grandes diferencias en el poder que las legislaturas provinciales tienen en las 24 jurisdicciones subnacionales. El hallazgo de parlamentos débiles tanto en regímenes híbridos como democráticos plantea la pregunta acerca de si la debilidad del Poder Legislativo es la contracara de la concentración de poder por parte de gobernadores poco democráticos, o si inciden determinadas condiciones político-institucionales (por ejemplo, mayorías legislativas oficialistas) que limitan la influencia de las legislaturas. Además, aunque los resultados *promedio de las 24 provincias* son similares entre ambas olas, se han producido cambios significativos en los límites legislativos en algunos casos en ambas direcciones. Por último, al analizar la relación entre los gobernadores y el congreso nacional, vemos una influencia moderada de aquellos sobre los senadores nacionales de sus provincias y una incidencia muy alta (y levemente creciente de la ola 1 a la ola 2) sobre los diputados nacionales de su partido.

ANEXO

Metodología:

La Encuesta de Expertos en Política Provincial (EPPP) mide diversos aspectos de los regímenes provinciales argentinos. Para ello se realizó un proceso de operacionalización del concepto de “democracia liberal” que resultó en dos dimensiones, 5 subdimensiones, 13 componentes y 22 subcomponentes. Estos últimos fueron medidos por los más de 100 ítems cerrados que integraron el cuestionario. Se encuestó a varios expertos por provincia –cientistas sociales y periodistas políticos locales con gran conocimiento del sistema político provincial– en las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (entre 3 y 12 expertos por distrito). Los ítems incluidos en los cuestionarios de ambas olas fueron prácticamente idénticos (se agregaron y eliminaron unas pocas preguntas en el cuestionario de la ola 2). El puntaje de cada provincia en cada ítem surge de promediar las respuestas de todos los expertos que respondieron el cuestionario en esa provincia. Las preguntas se refirieron al período gubernamental finalizado inmediatamente antes de la realización de la encuesta (esto es, 2003-2007 para la ola 1 y 2015-2019 para la ola 2). La siguiente tabla resume las características específicas de cada ola:

¹² Para un análisis descriptivo y causal de la influencia de los gobernadores sobre los legisladores nacionales basado en la ola 1, ver Gervasoni, Carlos y Marcelo Nazareno. 2017. “La Relación entre Gobernadores y Legisladores Nacionales: Repensando la ‘Conexión Subnacional’ del Federalismo Político Argentino”. *Política y Gobierno*, Vol. 24, No 1.

Tabla A. Características de la Olas 1 y 2 de la Encuesta de Expertos en Política Provincial

	Ola 1: 2008	Ola 2: 2020-21
Período evaluado	2003-2007*	2015-2019**
Cantidad de expertos	155 (promedio=6,46) (mínimo=3; máximo =12)	133 (promedio=5,54) (mínimo=4; máximo=8)
Modalidad	Entrevista administrada personalmente	Cuestionario auto-administrado online
Cuestionario	Mayormente estructurado 1.5 hs. de duración promedio	Muy similar al cuestionario de la ola 1 Algo más breve
Asistentes de investigación	María Marta Maroto, Adrián Lucardi, Andrea Cavalli y María Eugenia Wolcoff	Baltasar Grego, Victorina Manciana, Ignacio Linares, María Paz Segura y José Saint Germain
Financiación	National Science Foundation y Kellogg Institute (University of Notre Dame)	FLACSO México

* Con las siguientes excepciones: Corrientes (2001-2005) y Santiago del Estero (2002-2004), por estar fuera del cronograma electoral estándar (debido a intervenciones federales), Tierra del Fuego y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ambas 2005-2007) y Santa Cruz (2006-2007), debido a mandatos de gobernador más breves por renuncias o destituciones.

** Con las excepciones de Corrientes y Santiago del Estero (2013-2017), por el motivo señalado en la nota anterior, y Chubut (2017-2019, el período evaluado fue el de Mariano Arcioni, sucesor del fallecido Mario das Neves).

Para más detalles sobre el diseño metodológico de las EEPP consultar:

Gervasoni, Carlos. 2018. *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge University Press.

Gervasoni, Carlos. 2010. "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces." *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, No. 2, August 2010. Disponible en <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1866802X1000200202>.

Como citar: Por favor citar este documento de la siguiente manera:

Gervasoni, Carlos y José del Tronco. 2024. "Poder Legislativo en las Provincias Argentinas". Informe Temático 2. Encuesta de Expertos en Política Provincial. Universidad Torcuato Di Tella-FLACSO México. Handle: <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12990>

Acceso a los datos:

Las bases de datos correspondientes a las EEPP1 y EEPP2 (datos de panel en versión "long" y "wide") están públicamente disponibles en <https://dataverse.harvard.edu/dataverse/sepp-epp/>.