

# LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE LOS EJECUTIVOS SUBNACIONALES: BUENOS AIRES ENTRE 1991-1999 Y 2002-2007\*

por Facundo Nahuel Sanchez\*\*

## I. Introducción

La autonomía política de la que gozan los ejecutivos subnacionales respecto del gobierno nacional suele ser menor en la provincia de Buenos Aires que en otras provincias del país, lo que produce que la política nacional tenga una injerencia particular en la política provincial. Esto se explica por dos razones. La primera es que la excesiva importancia política y económica de Buenos Aires produce que el federalismo argentino sea asimétrico y desequilibrado (Bonvecchi 2013). Esto se comprueba en que la provincia constituye el 38,16% de la población total del país (Indec 2023), genera el 32% del valor total de la producción de riqueza del país, representa el 45% de la producción de la industria manufacturera a nivel nacional, su electorado representa el 39% del padrón electoral y aporta 70 sobre 254 bancas en la Cámara Baja de la Nación. La segunda razón es que en Buenos Aires se produce un excesivo anidamiento de la política provincial con el ámbito nacional, lo cual genera un proceso de “nacionalización” de la política provincial diferente al resto de los distritos del país (Ollier 2010). Esto configura un contexto históricamente desfavorable para la autonomía política de los ejecutivos subnacionales. Pese a ello, algunos gobernadores bonaerenses gozaron

---

\* Este trabajo es un subproducto de la tesis de maestría “La autonomía política de los ejecutivos subnacionales: Buenos Aires entre 1991-1999 y 2002-2007”, defendida en 2023.

\*\* UNSAM/CONICET, Argentina. E-mail: facundo.sanchez95@outlook.com.

por momentos de un grado significativo de autonomía política respecto del gobierno nacional, lo cual desencadena en la siguiente pregunta: ¿Qué factores favorecen la autonomía política de los ejecutivos subnacionales?

El argumento que guía esta investigación es que los factores que favorecen la autonomía política de los ejecutivos subnacionales son seis: 1) el diseño institucional de la provincia; 2) el capital político territorial; 3) los recursos fiscales de la provincia; 4) la injerencia de los intendentes y el presidente en el partido provincial; 5) la ambición política del gobernador; 6) la ambición política del presidente. La autonomía política, al igual que los factores que aquí analizo, no es un fenómeno estático, sino que puede sufrir modificaciones a lo largo del mandato del gobernador. Por ello, comprendo a la autonomía política como un proceso mediante el cual el gobernador puede construir mayor o menor autonomía a lo largo de su mandato.

El diseño de esta investigación está basado en el método comparativo cualitativo, que permite poner a prueba la conceptualización desarrollada a través de un estudio de caso de una única provincia, pero en dos períodos de gobierno diferentes. Elijo el método cualitativo ya que me permite analizar en profundidad el comportamiento de la autonomía política en dos períodos y dos gobernadores distintos dentro de un mismo caso provincial y realizar un *within-case comparison* (George y Bennett 2005). Elijo dos gobernadores de la Provincia de Buenos Aires porque esta conspira contra la autonomía política de los primeros. En consecuencia, es esperable que, si una serie de factores favorecen la autonomía política de un gobernador bonaerense, lo harán en mayor medida con gobernadores de las restantes provincias. Más aún, el valor heurístico de dichos factores permitiría obtener conclusiones generalizables a otros ejecutivos subnacionales. Por lo tanto, esta investigación asume un diseño similar al propuesto por Gerring (2007) al analizar un caso extremo.

Los gobernadores de la provincia de Buenos Aires elegidos son dos. El primero es Eduardo Duhalde, gobernador de la provincia entre los años 1991 y 1999 por el Partido Justicialista. El segundo caso es Felipe Solá, gobernador de la provincia entre los años 2002 y 2007. Los gobernadores son elegidos por las diferencias en la autonomía política que logran a lo largo de su gobierno, Solá representa el caso típico de un gobernador bonaerense con baja autonomía política que no logra desanidar la políti-

ca nacional de la provincial, mientras que Duhalde oscila entre momentos de baja autonomía política con momentos de alta autonomía política, lo cual va a contramano de lo que la literatura espera.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: la primera sección plantea el apartado teórico, donde se presenta la literatura que ha estudiado nuestro objeto de estudio y cómo va a ser utilizados para responder la pregunta planteada, se formula la hipótesis que guía la investigación, se presentan los principales conceptos y la relación teórica entre ellos. La segunda sección desarrolla y justifica la metodología utilizada a lo largo del trabajo. La tercera sección es el apartado empírico, donde se aportan datos e información que apoyan el argumento de esta investigación. La cuarta sección desarrolla las conclusiones de esta investigación.

## **II. Apartado teórico**

La autonomía de los distintos niveles de gobierno se encuentra constitucionalmente garantizada en los países federales (Riker 1964): es la constitución nacional la que les reserva a las unidades subnacionales áreas de competencia exclusiva. Desde el punto de vista institucional, los gobiernos subnacionales tienen autonomía para redactar su propia constitución, elegir sus representantes ejecutivos y legislativos, dictar sus propias leyes, además de tener bajo su órbita funciones relacionadas con el desarrollo económico, la salud, la educación y la administración de justicia. Los sistemas federales se caracterizan por tener una soberanía compartida, ya que al tener dos o más niveles de gobierno cada uno disfruta de una relación directa con el electorado y cuentan con responsabilidades de gobierno compartidas (Hueglin y Fenna 2006). Esto mismo produce que la autonomía subnacional esté limitada al ser un nivel de gobierno intermedio entre los municipios y el gobierno nacional (Gibson 2007, Behrend 2011). Por lo tanto, los gobernadores intentan “cercar” la política provincial de las influencias tanto del gobierno nacional como de sus vecinos. Mientras que los presidentes tienen a su disposición un conjunto de herramientas para influir sobre los gobiernos subnacionales, los gobernadores pueden enfrentarlos para tener mayor o menor autonomía frente al gobierno nacional (Giraudy 2014). Sin embargo, la auto-

nomía política no ha estado en el centro del análisis, sino que se la ha tomado como un dato más para explicar otros fenómenos. En la literatura sobre el tema se pueden identificar tres enfoques que han analizado parcialmente la autonomía política. Cada uno hace foco en un aspecto diferente del fenómeno.

El primer enfoque analiza la autonomía política en los procesos de descentralización administrativa, fiscal o política. La secuencia en la cual estos procesos se llevan a cabo puede impactar de diferente manera sobre los grados de autonomía con los que cuenta una unidad subnacional (Falleti 2010). El gobierno central puede retener poderes institucionales, políticos o fiscales para reservarse un poder de decisión que socave la autonomía subnacional (Fessha y Kirkby 2008). Este enfoque profundiza al respecto de las dimensiones fiscales del federalismo, hace foco en las prerrogativas de los gobernadores sobre el uso de las transferencias presupuestarias nacionales, así como la autonomía para administrar el presupuesto provincial (Benton 2003, Leiras 2007, Jones 2008, Gervasoni 2010, Ortiz de Rozas 2016). Sin embargo, este enfoque se centra en la autonomía formal que tienen las unidades subnacionales, por lo que no tiene en cuenta las dinámicas políticas que van más allá de lo institucional, por lo que debe ser complementado con otros enfoques.

El segundo enfoque hace hincapié en la autonomía política del sistema de partidos, es decir, si los partidos provinciales son autónomos con respecto al partido nacional al que pertenecen (Gibson y Suárez-Cao 2010). Cuando la etiqueta partidaria es valiosa los actores políticos no quieren arriesgarse a ser expulsados del partido y los comportamientos desviados son menos probables (Leiras 2007). Cuando la etiqueta partidaria no es valiosa en sí misma se puede esperar que los partidos políticos provinciales tengan actores que busquen actuar por fuera de lo establecido por la dirigencia nacional (Leiras 2007). El partido provincial tiene la autonomía de negociar con otros partidos locales, puede competir con un nombre diferente al de la rama nacional del partido sin tener que abandonarlo, y puede formar coaliciones que generen apoyos tanto para el gobernador como para el presidente, incluso cuando a nivel nacional esos partidos funcionen como oposición (Jones 2008). Si bien la relación entre el partido provincial del gobernador y el partido nacional es importante para comprender la autonomía política en esta investigación, este enfoque se limita a analizar el sistema de partidos subnacional y no

enfatisa lo suficiente en la agencia del gobernador, y cómo su accionar puede modificar al sistema de partidos provincial y nacional, por lo que debe ser complementado con otros enfoques.

El tercer enfoque analiza la autonomía política a partir de observar el poder que concentra el gobernador, principalmente su poder partidario (Benton 2003, González 2014). El poder del gobernador, en cuanto líder partidario provincial, sobre las carreras políticas explica la influencia que los gobernadores ejercen sobre los diputados y senadores nacionales elegidos en su provincia. Los jefes provinciales ocupan el centro de la escena política al determinar la composición de las listas de candidatos tanto nacionales como provinciales (De Luca, Jones y Tula 2002; Jones 2008), ejerciendo un efecto arrastre sobre el resto de las candidaturas que puede llegar a ser incluso más potente que el de los candidatos presidenciales que encabezan las listas (Leiras 2006). Las reglas electorales argentinas colocan la reelección de los legisladores en las manos del gobernador limitando su capacidad de desarrollar una carrera legislativa (Jones, Saiegh, Spiller y Tomassi 2002). El presidente tiene a su disposición un conjunto de herramientas para influir sobre los gobernadores subnacionales, mientras que los gobernadores pueden enfrentar a los presidentes para tener mayor o menor autonomía política (Giraudy 2011). Los presidentes pueden disciplinar a los gobernadores a través de la estructura de premios y castigos dentro de su partido político y/o mediante la distribución discrecional de recursos financieros; mientras que el gobernador puede neutralizar el control partidario cuando pertenece a un partido de la oposición o cuando la estructura interna del partido presidencial no es centralizada y burocrática, el control financiero se neutraliza cuando la autoridad subnacional puede prescindir de los recursos económicos discrecionales que distribuye el gobierno nacional (Giraudy 2011). Este enfoque recupera la autonomía formal de las unidades subnacionales, el análisis de los partidos políticos, la relación entre los partidos provinciales y nacionales, la agencia de los actores y le agrega el poder del gobernador, por lo que articula los aspectos principales de los enfoques anteriores.

En base a lo repasado en la literatura observo que hay diferentes maneras de analizar la autonomía política que se focalizan en aspectos diferentes del fenómeno. El primer enfoque se concentra en los procesos de descentralización administrativa, fiscal y política, centrándose en los aspectos formales de la autonomía política. El segundo enfoque incorpora

la agencia de los actores al analizar la relación entre el partido provincial y el partido nacional, además de los sistemas partidarios a nivel provincial. El tercer enfoque profundiza en la relevancia de la agencia de los actores, la relación entre el partido provincial y el partido nacional e incorpora el rol de los poderes de los gobernadores. Mientras que el primer enfoque analiza la autonomía formal o constitucional, el segundo y tercer enfoque se centran en los factores relacionados con el poder de los actores políticos y su capacidad de agencia. En esta segunda línea es donde se inserta este trabajo. Por esa razón, utilizo aspectos de ambos enfoques para responder la pregunta que guía esta investigación: ¿qué factores favorecen la autonomía política de los ejecutivos subnacionales?

Entiendo la autonomía política como la capacidad que tiene el gobernador de llevar adelante su agenda de gobierno sin sufrir la injerencia del presidente de la Nación. Para responder la pregunta planteada utilizo los tres aspectos centrales de la literatura para comprender la autonomía política: los procesos de descentralización administrativa, fiscal o política, la relación entre el sistema de partidos provincial y el nacional, y el poder del gobernador. La hipótesis que guía esta investigación es que los factores que favorecen la autonomía política de los ejecutivos subnacionales son seis:

1. El diseño institucional de la provincia: que la reelección (al menos un período) este permitida. Un gobernador con la posibilidad de ser reelecto tiene más posibilidades de gozar de autonomía política que uno que no puede ser reelecto porque al poder acceder a otro mandato no tiene necesidad de dar el salto a la política nacional, lo cual lo enfrentaría al presidente de turno y le restaría apoyo del gobierno nacional.

2. El capital político-territorial del gobernador: la presencia de una base territorial de apoyo ya sea a partir de una experiencia previa como intendente, sindicalista, miembro de movimientos sociales, entre otros; contar con el apoyo de sindicatos o movimientos sociales; contar con el apoyo de asociaciones empresarias o entidades representantes del sector agroexportador (Ortiz de Rozas 2017). Un gobernador que cuenta con una base territorial de apoyo tiene más posibilidades de gozar de autonomía política al poder controlar la protesta social, lo que le permite resistir los intentos por modificar su agenda de gobierno.

3. Los recursos fiscales de la provincia: que la provincia pueda solventarse con recursos propios o con recursos coparticipables no dis-

crecionales; que el gobernador consiga recursos discrecionales por parte de Nación. Un gobernador que cuenta con mayores recursos fiscales tiene más posibilidades de gozar de autonomía política ya que puede financiar los proyectos de su agenda de gobierno.

4. La injerencia de los intendentes y del presidente en el partido provincial: que el gobernador sea el líder de su partido provincial o que el partido este presidido por dirigentes aliados al gobernador. Un gobernador que sea líder de su partido provincial tiene mayores posibilidades de gozar de autonomía política al tener un posible actor de veto menos a su agenda de gobierno.

5. La ambición política del gobernador: que el gobernador aspire a ser reelecto una vez terminado su cargo y no se presente como candidato a presidente, o en caso de presentarse a presidente que sea consensuado con el presidente saliente. Un gobernador que aspire a ser reelecto y no quiera presentarse como candidato a presidente tiene más posibilidades de gozar de autonomía política que un gobernador que aspira a ser presidente porque, si bien necesita el apoyo del presidente y los intendentes para reelegirse, es menos probable que confronte con el presidente ya que no se perfila como un sucesor posible al liderazgo nacional.

6. La ambición política del presidente: que el presidente aspire a ser reelecto o que los planes luego de su presidencia no estén en conflicto con la decisión del gobernador. Un gobernador cuyo presidente aspire a ser reelecto tiene más posibilidades de gozar de autonomía política que cuando el presidente no puede ser reelecto porque el presidente necesita el apoyo del gobernador para su reelección. Por esta razón, se convierte en aliado del gobernador dejándolo realizar su juego político provincial. La imposibilidad de ser reelecto produce que el presidente vea al gobernador como un posible adversario en el liderazgo político nacional, provocando la confrontación entre ambos. También es posible que haya confrontación cuando el presidente considera que el gobernador no debe ser su sucesor presidencial.

Un gobernador idealmente puede tener todos los factores y tener una autonomía política alta, o puede no tener ningún factor y tener una autonomía política baja. En la realidad, creo que existen situaciones intermedias de autonomía parcial que se pueden apreciar a partir de diferentes grados. También considero que dentro de un mismo mandato pueden variar los factores, por lo que hay que pensar a los grados de

autonomía como un proceso con la posibilidad de tener alternaciones a lo largo de los años. Por esa razón, aquí planteo los siguientes grados de autonomía política, los cuales se calibran cualitativamente: tener cero factores es autonomía baja, uno o dos es media baja, tres es media, cuatro o cinco es media alta, seis es alta. La implicancia de tener una autonomía política alta es que lleva adelante su agenda de gobierno sin sufrir la injerencia del presidente. A medida que se desciende en la escala el presidente logra involucrarse en la política provincial, modificando la agenda de gobierno del gobernador en su favor.

### III. Apartado metodológico

El diseño de esta investigación está basado en el método comparativo cualitativo, que permite poner a prueba la conceptualización desarrollada a través de un estudio de caso de una única provincia, pero en dos períodos de gobierno diferentes. Elijo el método cualitativo ya que me permite analizar en profundidad el comportamiento de la autonomía política en dos períodos y dos gobernadores distintos dentro de un mismo caso provincial y realizar un *within-case comparison* (Mahoney y Goertz 2006). Esto me permite identificar mejor las causas del efecto que quiero analizar, el cual es la variación en la autonomía del gobernador. Observo que hay causas (que en este caso llamamos factores) que son necesarias para favorecer la autonomía y que forman parte de una causalidad compleja. Es decir, se relacionan entre sí, no tienen un peso aislado y el contexto donde se producen es central para analizar el concepto desarrollado (Mahoney y Goertz 2006). Para realizar una explicación causal en un análisis comparativo es necesario realizar un estudio de caso donde la hipótesis parta de una observación particular y se valide a partir de la constatación de los casos (Mahoney 2008). El valor de la teoría se lo da la explicación de casos empíricos y sin ese testeo no puede haber lógica causal (Mahoney 2008). Elijo el estudio de caso porque son fundamentales para desarrollar teoría, refinarla y ponerla a prueba (Gerring 2007).

La investigación fue abordada a partir de un análisis exhaustivo de bibliografía e incluyó el relevamiento de las principales medidas tomadas por el Poder Ejecutivo nacional y provincial; el análisis de las partidas presupuestarias provinciales y las leyes pertinentes a la investigación;

el relevamiento de fuentes primarias y secundarias que proveen información relevante (diarios nacionales y provinciales, discursos, boletín oficial, entre otros); la sistematización y el análisis de los datos proporcionados por la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y la Dirección Nacional Electoral. A partir de estas fuentes, realice un análisis de los casos elegidos que sirve para ilustrar la conceptualización del fenómeno estudiado.

Elijo dos gobernadores de la Provincia de Buenos Aires porque esta conspira contra la autonomía política de los primeros. En consecuencia, es esperable que, si una serie de factores favorecen la autonomía política de un gobernador bonaerense, lo harán en mayor medida con gobernadores de las restantes provincias. Más aún, el valor heurístico de dichos factores permitiría obtener conclusiones generalizables a otros ejecutivos subnacionales. Por lo tanto, esta investigación asume un diseño similar al propuesto por Gerring (2007) al analizar un caso extremo, es decir un caso que se encuentra alejado del promedio de las provincias argentinas en cuanto a su autonomía política debido al proceso de anidación de la política nacional en la provincia (Ollier 2010). Esto causa que los gobernadores de la provincia tengan condicionamientos que producen que su autonomía política sea menor a la de los demás gobernadores. Sin embargo, hay casos donde los gobernadores logran por diferentes períodos de tiempo tener una mayor autonomía política, provocando que en el caso de la provincia con menor autonomía haya variación en la autonomía de los gobernadores. Por esa razón, elijo dos gobernadores que se diferencian claramente por la autonomía política obtenida a lo largo de sus mandatos. El primer caso es el de Eduardo Duhalde, gobernador de la provincia entre los años 1991 y 1999 por el Partido Justicialista. El segundo caso es Felipe Solá, gobernador de la provincia entre los años 2002 y 2007. Solá representa el caso típico de un gobernador bonaerense con baja autonomía política que no logra desanidar la política nacional de la provincial por sus características previas a asumir: llega a la gobernación en una situación económica adversa, no tiene antecedentes políticos-territoriales en la provincia, su mandato es más corto al ser vicegobernador y que el gobernador deje el cargo vacante. Duhalde oscila entre momentos de baja autonomía política con momentos de alta autonomía política, lo cual va a contramano de lo que la literatura espera.

#### **IV. Apartado empírico: la provincia de Buenos Aires**

Esta sección se divide en tres partes. La primera destaca algunos datos sobre la relevancia de la provincia de Buenos Aires en comparación con las demás unidades subnacionales argentinas. La segunda parte analiza el gobierno de Eduardo Duhalde, gobernador de la provincia entre los años 1991 y 1999 por el Partido Justicialista. La tercera parte analiza el gobierno de Felipe Solá, gobernador de la provincia entre los años 2002 y 2007. Para realizar este análisis desarrollo cada uno de los factores por separado.

La provincia de Buenos Aires se destaca entre las provincias argentinas por una serie de razones. La primera es su población, que en el último Censo Nacional del año 2022 (Indec 2023) arrojó 17.569.053 habitantes, lo que representa el 38,16% de la población total del país. La segunda es su extensión geográfica: es la provincia más grande con 307.571 km<sup>2</sup> y ocupa el 8,2% del territorio del país. La tercera es su economía, ya que genera el 32% del valor total de la producción de riqueza del país y representa el 45% de la producción de la industria manufacturera a nivel nacional. El cuarto es su electorado: representa el 39% del padrón electoral y es la provincia que más diputados aporta a la Cámara Baja de la Nación con 70 de 254 bancas (Ollier 2018). El quinto es que los resultados electorales que se registran en el Gran Buenos Aires son decisivos para la elección a diputados y senadores nacionales, para la elección del gobernador y para la elección a presidente (Leiras 2007).

El gran peso político que tiene la provincia hace que sea el principal distrito del país, cuyos votos son incluidos en los cálculos políticos que hacen quienes aspiran a llegar a la presidencia de la Nación. Ollier (2010) considera que Buenos Aires sufre un excesivo anidamiento con el juego político nacional, provocando un proceso de “nacionalización” diferente al resto de las provincias. A este excesivo anidamiento hay que agregarle la concurrencia de las elecciones para cargos a nivel provincial con las elecciones a cargos de nivel nacional, un fenómeno que ocurre desde la vuelta de la democracia con la excepción de la elección presidencial de 2003. Rotman y Varetto (2014) consideran que se genera una preponderancia del armado de la oferta electoral provincial y local en la agenda política nacional. Además, para los autores la oferta bonaerense constituye el centro de la agenda política nacional, basándose en el hecho de que

la provincia es el único distrito electoral de todo el país donde todos los presidentes electos desde 1983 han obtenido la victoria, con excepción de Mauricio Macri en 2015 y Javier Milei en 2023 que perdieron tanto en la primera vuelta como en el ballottage.

### 1. La gobernación de Eduardo Duhalde (1991-1999)

Duhalde tuvo un grado medio-alto de autonomía política al contar con cinco factores que favorecieron su autonomía durante gran parte de su primer mandato: no tenía posibilidad de reelección; contó con capital político territorial dado sus antecedentes políticos; recibió fondos discrecionales del gobierno nacional; era el líder del partido provincial; su ambición política era ser reelecto; la ambición política del presidente era ser reelecto. A mediados de su primer mandato su autonomía aumenta a alta al sumar el factor que le faltaba: reformó la Constitución provincial habilitándolo a un nuevo mandato. En su segundo mandato la situación fue diferente, ya que su autonomía política disminuyó a media alta al contar con cinco factores: no era posible una reelección; su capital político territorial continuaba siendo alto; recibía fondos discrecionales del gobierno nacional; seguía siendo el líder indiscutido del partido provincial; su ambición política era ser presidente pero pactado con el líder nacional del peronismo; la ambición política del presidente era alejarse de la política y dejar a Duhalde como su sucesor, por lo que a pesar de no tener la posibilidad de una reelección no había enfrentamiento político con el gobernador. Avanzado su segundo mandato su autonomía política va disminuir a media baja ya que pierde tres factores: el gobierno nacional le recorta parte de los fondos discrecionales que le otorgó anteriormente, además de un empeoramiento de la situación económica nacional y provincial; el presidente quiere buscar la re-reelección debido a una derrota electoral del gobernador, lo que impide que se produzca una salida ordenada del liderazgo nacional por parte de Menem provocando el enfrentamiento público entre ambos y restando dos factores al mismo tiempo, lo que obliga a modificar la agenda del gobernador para competir con Menem por el liderazgo nacional del peronismo.

### *1.(a) Primer periodo (1991-1995)*

#### *Diseño institucional provincial*

Duhalde asume sin la posibilidad de reelección, pero hacía el final de su mandato consigue reformar la constitución para permitirle un nuevo mandato. Tanto Alejandro Armendáriz (gobernador radical 1983-1987) como Antonio Cafiero (gobernador peronista 1987-1991) esbozaron proyectos para reformar la Constitución provincial. En la gestión de Cafiero se estableció una convocatoria para que el electorado de la provincia se pronunciara a favor o en contra a través de un plebiscito (Erbetta 2011). La consulta se realizó el 5 de agosto de 1990 y el 67% de la población votó por la negativa a la reforma.

En el contexto de una futura reforma de la Constitución Nacional, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires a finales del año 1993 sancionó la ley 11.488 donde se declaró la necesidad de la reforma parcial de su Constitución a través de una convención constituyente. En cumplimiento de disposiciones propias de esta norma, mediante el decreto del Poder Ejecutivo se convocó a elecciones para elegir diputados convencionales, a elegirse el 10 de abril de 1994 el mismo día que se elegían los convencionales para modificar la Constitución Nacional. Para que se concrete un triunfo peronista que asegure la reforma a nivel nacional, Duhalde se aseguró de que ambas elecciones coincidieran, de manera de tener una mejor capacidad de negociación con Menem, algo que desarrollare más adelante.

Duhalde no contó con quórum propio en la Convención Reformadora: 65 de los 138 convencionales constituyentes pertenecían al Partido Justicialista (PJ), 30 a la Unión Cívica Radical (UCR), 23 al Frente Grande y 23 al Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN). Se enfrentó a la alianza entre las tres fuerzas opositoras en torno a la cláusula de reelección, el principal motivo de la reforma. Si bien todas las fuerzas aceptaron la posibilidad de que el gobernador pueda reelegido, se instó a que esta alternativa sea puesta en vigencia a partir de las elecciones siguientes, algo imposible de acordar para el PJ. Duhalde no encontró en el radicalismo provincial un actor para pactar como Menem lo hizo con Alfonsín. La Convergencia Bonaerense (una tendencia dentro de la UCR provincial) bajo el liderazgo de Federico Storani se manifestó como antipactista, ya que no solo estaba confrontando con la figura de

Duhalde, sino que también buscaba diferenciarse de Alfonsín, el líder del radicalismo a nivel nacional y provincial (Erbetta 2011). Para lograr que se le habilite la reelección inmediata Duhalde pactó con Aldo Rico (líder del MODIN), consiguiendo así los votos que le faltaban para imponerse sobre la UCR y el Frente Grande. En la votación final, se aprobó el proyecto con 84 votos afirmativos frente a 53 negativos, el cual incluyó una cláusula transitoria donde por única vez se le consultaba al pueblo por la posibilidad de habilitar a los actuales mandatarios a que puedan nuevamente competir en la arena electoral la posibilidad de continuar en sus cargos. El 2 de octubre de 1994 se realizó la consulta popular donde el sí obtiene un 61,5% de los votos, habilitando a la fórmula Duhalde-Romá a presentarse en las elecciones del año siguiente.

### *Capital político territorial*

Duhalde cuenta con un gran capital político territorial debido a su actividad como sindicalista al ser miembro del Sindicato de Empleados Municipales, dos veces intendente de Lomas de Zamora (1974-1976 y 1983-1987) y diputado nacional por la provincia (1987-1989). El comienzo de la actividad política de Duhalde fue en 1973, cuando fue electo concejal en Lomas de Zamora, uno de los partidos más populosos del conurbano bonaerense perteneciente a la 3° sección electoral. Luego de que dos intendentes (de la derecha y la izquierda peronista) fueran destituidos por juicio político, Duhalde, miembro del Sindicato de Empleados Municipales, fue aceptado por los distintos sectores del peronismo, en especial por la derecha sindical que gobernaba la provincia (Ferrari 2013). En mayo de 1974 asumió la intendencia hasta el golpe de Estado de 1976. Durante la dictadura se desempeñó en la actividad privada y a partir de la apertura política luego de la guerra de Malvinas, participó activamente en la reorganización partidaria local y fue declarado secretario general del PJ de Lomas de Zamora (López Echagüe 2002).

En las elecciones de octubre de 1983 fue electo intendente nuevamente con el consenso de las distintas líneas del PJ local, superó al candidato radical por solo 755 votos. Lo más destacado de esta gestión es que llevó a cabo una política de acción social que priorizó la atención a los sectores marginales. Según Duhalde, la intendencia se encargaba de

alimentar diariamente a 22.800 niños y se enviaban vehículos con alimentos a los bolsones de pobreza donde “el barrio organizado” los distribuía sustituyendo cualquier estructura orgánica (Ferrari 2013). En los asentamientos habían emergido liderazgos en las asociaciones de fomentos u otras entidades de poca institucionalidad. Esas personas recurrían al municipio e incrementaban su autoridad cuando lograban, por ejemplo, mejores condiciones de urbanización para sus vecinos. Se generaron así poderes subterritoriales administrados por “delegados de manzana” que competían entre sí. Los dirigentes vecinales vinculados a la acción social negociaban, se afianzaban ante las bases y como contraprestación favorecían la consolidación del intendente, algo que se vería replicado luego en toda la provincia cuando Duhalde fue electo gobernador (Auyero 2001, Frederic 2006).

Fue partícipe del movimiento de Renovación Peronista en oposición a la conducción de Herminio Iglesias del PJ bonaerense. El líder de la Renovación Peronista Antonio Cafiero fue consagrado presidente del PJ bonaerense mediante el voto directo de los afiliados en 1986 y en 1987 fue seleccionado candidato a gobernador y posteriormente electo gobernador. En 1988 Duhalde fue candidato a vicepresidente de Carlos Menem.

En busca de presentarse como candidato a gobernador, Duhalde se aseguró el apoyo de los sindicalistas que todavía estaban bajo la órbita de Lorenzo Miguel y las 62 organizaciones peronistas. Además, sumó el aval del Frente Peronista Bonaerense de Cafiero. En virtud de este acuerdo, Duhalde eligió como compañero de fórmula al cafierista Rafael Romá, ex intendente de Ramallo y ministro de Acción Social de la provincia. También sumó como apoyos territoriales a la CGT Azopardo, y a cinco entidades empresariales: CARBAP (Confederaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa), ADIBA (Asociación de Industriales de Buenos Aires), FEBA (Confederación de Empresarios de la Provincia de Buenos Aires) y la UIPBA (Unión Industrial de Buenos Aires). Finalmente, el 8 de septiembre de 1991 el Frente Justicialista Federal de Eduardo Duhalde se impuso con el 46,26% de los votos por sobre el 23,53% de la Unión Cívica Radical comandados por Juan Carlos Pugliese.

Durante su primer mandato Duhalde utilizó principalmente dos políticas públicas para profundizar su poder territorial: el Fondo del Conurbano y el Plan Vida. En primer lugar, el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense fue un fondo extraordinario que se

financiaba con el 10% del impuesto a las ganancias cedido por el gobierno nacional. Duhalde utilizó estos recursos como una suerte de premios y castigos, no solo para satisfacer las demandas de los municipios que le proporcionaban tracción electoral, sino también para “disciplinar a los barones del conurbano” (Ferrari 2014: 256) consolidando su fuerte andamiaje territorial. El Fondo del Conurbano se creó en el año 1992 a través de la ley 24.073. En líneas generales, el organismo se creó para establecer una relación entre el presidente de la Nación y los habitantes del conurbano a través de un solo mediador, el gobernador (Chiara et al. 1997). Chiara et al. (1997) consideran que, si la planificación del proyecto quedaba en manos del ejecutivo provincial, en virtud de la falta de personal técnico en los municipios, el papel de estos en la ejecución de los proyectos era el de ser el mediador entre la demanda de la población y el gobierno provincial antes que el de su planificación y gestión.

El Plan Vida de la Provincia de Buenos Aires introdujo un sistema de subsidios no remunerativos a las familias beneficiarias a través de la entrega de alimentos (Frederic y Masson 2006). Esa intervención comenzó a instrumentarse en 1994, llegando a desplegar una red de trabajadoras vecinales que superó las 40.000 mujeres voluntarias (Dallorso 2012). El Consejo Provincial de la Mujer se convirtió en el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPDFH). El Plan Vida se desplegó como el programa de cabecera del gobierno de Duhalde para disminuir el impacto de la pobreza. El programa de transferencias condicionadas se caracterizó por la entrega diaria y personalizada de leche, con refuerzos semanales y mensuales de huevos y cereales, y la distribución de estos alimentos recayó en mujeres voluntarias de cada barrio denominadas manzaneras, que atendían cotidianamente en sus casas, a las madres beneficiarias de esta intervención social (Pérez y Masson 2002).

### *Recursos fiscales provinciales*

Duhalde contó con una gran cantidad de recursos discrecionales proporcionados por el gobierno nacional. Antes de asumir la gobernación, Duhalde se aseguró de contar con los recursos económicos necesarios para comandar la provincia de Buenos Aires, y para ello negoció con el gobierno nacional la creación del Fondo de Reparación Histórica del

Conurbano Bonaerense. Con este Fondo, Duhalde se aseguró un punto de inicio mejor que el de sus antecesores, lo cual se sumó a las concesiones que el gobierno nacional hizo en su proceso de reforma del Estado. Hay que tener en cuenta que Cafiero mostró una postura levemente crítica hacia las políticas implementadas por el gobierno nacional con respecto a la reforma del Estado y la política neoliberal de Menem. Esta situación provocó que entre mediados de 1990 y 1991 no se llegara a ningún acuerdo para aumentar los recursos destinados a la provincia por parte de Nación, dilatando las medidas vinculadas a políticas de reducción del gasto público y por lo tanto la financiación con recursos federales (Erbeta 2010).

En 1991 Menem comenzó con el proceso de descentralización de los servicios de educación y salud a las provincias. Las provincias recién contaron con mayores recursos para hacer frente a estos gastos a partir de los cambios en la ley de coparticipación que se implementaron en 1993. Los gobernadores de todas las provincias aceptaron financiar la transferencia con recursos de la coparticipación (la parte de los recursos que correspondía a las provincias de acuerdo con el nuevo régimen de coparticipación) siempre y cuando el gobierno nacional garantizara cubrir de manera automática el costo mensual de los servicios transferidos en el caso de los servicios de salud (Falleti 2001). En el caso de la educación, la ley estableció un marco general pero las condiciones específicas debían negociarse bilateralmente con cada provincia. Buenos Aires fue la última en firmar el acuerdo y tardó dos años en hacerlo. El gobierno nacional se encontró con la resistencia del gobernador, que no quería realizar el traspaso sin tener garantizados los fondos suficientes. La firma del acuerdo se dio cuando el gobierno nacional acordó transferir los fondos para el funcionamiento de la educación provincial, más un pago de 91 millones de pesos para mantenimiento y restauración de las escuelas. Solamente 6 provincias lograron un pago adicional, Buenos Aires recibió el doble de lo percibido por las otras 5 provincias juntas (Falleti 2001).

### *El partido provincial*

Duhalde rápidamente obtuvo el control del partido provincial, por lo que no fue un actor de veto durante su mandato. En septiembre de

1991 Duhalde consiguió la victoria en la elección a gobernador bonaerense, y en octubre asumió como titular del PJ bonaerense, cargo que mantuvo hasta 2008 aunque con diferentes licencias a lo largo del tiempo (Erbetta 2010). Un ejemplo de la fortaleza de su liderazgo partidario es lo que ocurría cuando Duhalde no podía elegir al intendente que él prefería. Cuando inició su mandato, 15 de los 19 municipios del conurbano bonaerense estaban comandados por peronistas. De estos 15 intendentes, 10 estaban ligados al duhaldismo y 5 al menemismo (Ollier y Palumbo 2018). En 1994 con la reforma constitucional se produjo la división de tres intendencias gobernadas por intendentes menemistas. General Sarmiento se dividió en José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel, Morón en Morón, Ituzaingó y Hurlingham, y Estaban Echeverría en Esteban Echeverría y Ezeiza. De las tres intendencias menemistas se desprendieron cinco nuevos municipios cuyos intendentes respondían a Duhalde (Ollier y Palumbo 2018). De esta manera, Duhalde logró aumentar su control sobre los intendentes al mismo tiempo que disminuyó la influencia de Menem.

### *Ambición política del gobernador*

La ambición política de Duhalde era poder presentarse a un nuevo mandato, por lo que no confrontó con el presidente hasta obtener la reforma constitucional, una vez habilitada la reelección comenzó a diferenciarse levemente de la gestión nacional. La alianza establecida con Menem para llevarlos a la presidencia y a la vicepresidencia se hizo extensiva a la campaña política para que Duhalde llegara a la gobernación. El primer cortocircuito en la relación se produjo hacia 1993-1994, cuando se hicieron las reformas constitucionales a nivel nacional y provincial. Duhalde buscó diferenciarse de las políticas económicas menemistas, ya que en su visión la reforma del Estado debía ir acompañada de la justicia social. Menem necesitaba el triunfo de Duhalde en la provincia para apuntalar la Convención Constituyente y fue este anidamiento de la política provincial con la nacional la que Duhalde utilizó como moneda de negociación. Según Novaro y Palermo (1996), la promesa realizada por Menem era que Duhalde sería el primero en la sucesión presidencial, lo cual lo ubicó tempranamente en ese lugar. A partir de 1994 Duhalde se lanzó a construir su

propio espacio de liderazgo nacional con cierta autonomía con respecto a Menem. Tres gestos según Ollier (2010) dan cuenta de la forma en la que pretendió conseguir ese objetivo: 1) asegurarse su propia reelección, 2) intervenir en la designación del acompañante de Menem en la fórmula presidencial para 1995, y 3) acentuar un discurso político que lo diferenciara del presidente. El primer objetivo lo logró al reformar la Constitución provincial, el segundo objetivo lo logró al imponer a Carlos Ruckauf como el candidato que acompañó a Menem en su segundo mandato. Consiguió de esa manera alejar posibles competidores en la sucesión presidencial como Ramón “Palito” Ortega (gobernador de Tucumán y hombre fuerte del menemismo), que era el candidato de Menem para ser su vicepresidente y posible sucesor. El tercer objetivo se planteó a largo plazo, pero ya en 1994 comenzó a tener actos y discursos diferenciándose del presidente desde posiciones que apelaban al peronismo clásico, como por ejemplo “la hora de la estabilidad debe dejar paso a la hora del trabajo” (Ollier 2010) y autodefiniciones como “peronista biológico, no menemista” (Palermo y Novaro 1996). El año de las reelecciones en 1995 los mostró juntos, con el único sustento de la conveniencia política, algo que cambió en el próximo mandato de ambos.

### *Ambición política del presidente*

Menem tuvo dos ambiciones claras durante su primer mandato, y en ambas necesitaba del favor de Duhalde, por lo que no entró en confrontación con el gobernador en ningún momento. La primera era llegar al final de su mandato, que fue una preocupación de Menem entre 1989 y 1991 (Ollier 2010). Si bien 1990 fue un período corto de tranquilidad, en 1991 estallaron las primeras denuncias de corrupción y se aceleró nuevamente la inflación. Menem quería evitar una salida anticipada del gobierno, que dejaría a Duhalde como su sucesor. La necesidad de ganar en la provincia de Buenos Aires hizo que le ofreciera a Duhalde ser el candidato a gobernador, para convencerlo de competir en la provincia le ofreció el Fondo del Conurbano (Cavallo 2017). Con la elección de Duhalde como gobernador, alejó a su competidor más cercano y además logró que la provincia más importante del país estuviera en manos de alguien cercano a su conducción.

La segunda ambición de Menem fue la reelección y el rol de Duhalde fue fundamental porque anidó las elecciones a constituyentes nacionales con las provinciales. La victoria en Buenos Aires por parte del PJ fue esencial para lograr un buen desempeño nacional. Para lograr el apoyo de Duhalde, Menem apeló al liderazgo de Alfonsín para convencer a sus correligionarios de la posibilidad de revertir la situación adversa en la provincia propiciada por una tendencia radical opositora a la reforma comandada por Storani. Además, Duhalde le pidió apoyo a Menem para que interviniera en la cuestión, ofreciéndole como moneda de cambio el accionar de su maquinaria electoral para las próximas elecciones presidenciales de 1995, lo cual estaba supeditado a que no perdiera en el principal bastión electoral del país. Si no lograba la reelección en la provincia, Duhalde no colaboraría con Menem para que ganara en el territorio bonaerense (Erbeta 2011). La ambición reeleccionista de Menem lo impulsó a colaborar con Duhalde, llegando incluso a prometerle ser el candidato para sucederlo en 1999 (Palermo y Novaro 1996). Además, le concedió a Duhalde la posibilidad de elegir su compañero de fórmula en 1995, sellando el pacto de mutuo apoyo que terminó con las reelecciones de ambos.

### *1. (b) Segundo periodo (1995-1999)*

#### *Diseño institucional provincial*

Durante el segundo período de Eduardo Duhalde, la opción de la reelección no estaba disponible, ya que la Constitución permitía una sola reelección. Duhalde no intentó forzar una re-reelección.

#### *Capital político territorial*

Duhalde también contó con un gran capital político territorial en su segundo mandato. Para acentuar su poder territorial insistió en el uso de dos herramientas principales: las obras públicas a través del Fondo del Conurbano y los programas de transferencias condicionadas. Al igual que en el primer período de gobierno, las obras públicas se distribuyeron de manera discrecional y los intendentes peronistas duhaldistas fue-

ron quienes recibieron más obra pública. La segunda herramienta tuvo más preponderancia en este período, debido al freno de la economía nacional y el aumento de la pobreza que afectó especialmente a la provincia. Frente a este panorama se desplegaron programas sociales del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano presidido por Hilda “Chiche” Duhalde, la esposa del gobernador. Si bien el Plan Vida inició en 1994, comenzó a tener mayor protagonismo durante este período. En 1994 el plan contaba con alrededor de 30.000 beneficiarios, mientras que en noviembre de 1998 esa cifra superaba el millón (Pérez y Masson 2002). El plan originalmente tenía como destinatarios a los habitantes del conurbano bonaerense, pero en 1996 se expandió hacia municipios del interior de la provincia con una población superior a los 50.000 habitantes. Para comienzos de 1998, el Plan Vida ya se implementaba en un total de 51 municipios.

### *Recursos fiscales provinciales*

El segundo mandato de Duhalde estuvo marcado por el profundo deterioro de las condiciones materiales de vida de la población de la provincia. Además, a finales de 1995 el gobierno nacional dispuso un cambio en el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense que establecía un techo de \$650 millones anuales. A partir de 1996 la provincia de Buenos Aires empezó a percibir un 95% del fondo y el 5% restante se repartió entre las demás provincias. Para 1997 Buenos Aires pasó a percibir el 80%, en 1998 el 70% y el mismo número en 1999 (Di Santi y Szejnblum 2017). De esta manera, la modificación efectuada por el gobierno nacional perjudicó a la provincia de Buenos Aires.

### *El partido provincial*

Durante su segundo mandato, Duhalde continuó al mando del partido provincial y mantuvo un liderazgo indiscutido. La ausencia de oposición dentro del partido provincial es un indicio de la fortaleza de Duhalde. De hecho, en las elecciones internas a intendentes en 1999, Duhalde logró imponer a todos los candidatos a intendente de las 134

comunales de la provincia, con la excepción de San Isidro, Avellaneda y Hurlingham (Ollier 2010).

### *Ambición política del gobernador*

La ambición de Duhalde durante su segundo período se enfocó en suceder a Menem en la presidencia de la Nación, siguiendo el acuerdo que ambos habían hecho antes de las elecciones de 1995 (Palermo y Novaro 1996). Con la reelección garantizada, Duhalde continuó en su camino de diferenciarse del proyecto neoliberal de Menem, y se postuló como candidato a presidente en 1999, autoproclamándose el heredero peronista del presidente, a pesar de que Menem no lo había nombrado públicamente como su sucesor (Ollier 2010). Las elecciones a diputados nacionales de 1997 fueron un duro golpe para las aspiraciones del gobernador. Allí compitió “Chiche” Duhalde como primera candidata a diputada nacional por el peronismo, frente a la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación (La Alianza), el frente electoral que nucleó a la UCR con el Frepaso (Frente País Solidario), y cuya boleta era encabezada por Graciela Fernández Meijide. La Alianza triunfó con el 48,3% de los votos, por encima del 41,3% del peronismo. La derrota de su esposa debilitó a Duhalde en su carrera presidencial, ya que no pudo retener la victoria en su propio territorio. Menem, que consideraba que una derrota de un jefe justicialista implicaba su desplazamiento, tuvo la excusa perfecta para congelar la candidatura de Duhalde (Ollier 2010). El presidente aprovechó la situación políticamente favorable para intentar forzar las instituciones e intentar continuar al frente del ejecutivo. Esto desató tensas disputas dentro del sistema político: la oposición amenazó con abandonar el Congreso y declarar el procedimiento habilitante de la Corte Suprema de Justicia. Duhalde decidió convocar a un plebiscito provincial, consultando si la población bonaerense estaba a favor o en contra de una nueva reelección de Menem. Al borde de la ruptura dentro del justicialismo, con encuestas que marcaban que más de un 75% de los consultados votarían en su contra, Menem decidió dar un paso atrás, y en julio de 1998 renunció públicamente al intento de presentarse nuevamente (Castiglioni 1998). Duhalde suspendió el plebiscito y celebró la victoria, retornando nuevamente al primer plano en la política

partidaria y nacional, luego de meses de aislamiento a partir de la derrota en las elecciones legislativas del año anterior (Castiglioni 1998). Se postuló nuevamente como el sucesor presidencial, con un discurso que criticaba el devenir económico del menemismo, y anunciando el abandono de la convertibilidad.

### *Ambición política del presidente*

La ambición política de Menem al comienzo de este segundo mandato parecía ser encontrar un sucesor dentro del peronismo que le permitiera al justicialismo seguir gobernando el país. No logró imponer un vicepresidente cercano a él, ya que pretendió que su vicepresidente y sucesor fuera Ramón Ortega (gobernador de Tucumán y hombre fuerte del menemismo) y finalmente fue Carlos Ruckauf un dirigente duhaldista. Luego del pacto de sucesión con Duhalde (Palermo y Novaro 1996) el camino hacia la retirada política parecía lo más factible. Pero la derrota de Chiche Duhalde en 1997 le hizo creer que era posible presentarse a una nueva reelección ya que no había otros sucesores posibles (Ollier 2010). Menem puso toda su maquinaria política, mediática y judicial al servicio de su proyecto de re-reelección, pero la fuerte oposición interna y externa lo hizo desistir del plan. El hecho de que la oposición principal a una nueva presidencia de Menem fuera Duhalde no hizo más que tensar aún más una relación que siempre fue de conveniencia mutua. La sucesión ordenada que esperaba el gobernador no fue posible y se complicaron sus aspiraciones a la presidencia de la Nación.

## 2. La gobernación de Felipe Solá (2002-2007)

Felipe Solá tuvo un grado medio de autonomía política durante su primer mandato al contar con tres factores que favorecen su autonomía: tenía posibilidad de reelección; no contó con capital político territorial dado sus antecedentes políticos; no recibió fondos discrecionales del gobierno nacional y la situación económica provincial era delicada; no era el líder del partido provincial; su ambición política era ser reelecto; la ambición política del presidente no era ser reelecto pero Duhalde no

tenía ningún interés en volver a postularse en la provincia, por lo que no tuvo conflictos con Solá. En su segundo mandato la situación para el gobernador se agravó, ya que su autonomía política disminuyó a media baja al contar con solamente un factor: no era posible una reelección y su intento por reinterpretar la ley fue anulado por el presidente; no contó con capital político territorial a pesar de haber sumado dirigentes sociales a su gabinete; no recibió fondos discrecionales del gobierno nacional, aunque mejoró la economía provincial y tuvo mayor capacidad de generar políticas públicas sin la tutela de Duhalde; no era el líder del partido provincial; su ambición política era ser reelecto pero el presidente se lo impidió, no tenía la capacidad de confrontar el liderazgo nacional para presentarse a presidente por lo que nunca estuvo en agenda; la ambición política del presidente no era ser reelecto pero en su lugar designó a una política cercana, Solá no tuvo intención de disputarle el liderazgo nacional a Kirchner, pero tampoco intentó disputarle el liderazgo provincial a pesar de ser el gobernador, por lo que no hubo conflicto entre ambos, lo que demuestra la debilidad política que sufrió durante su mandato.

## 2. (a) *Primer periodo (2002-2003)*

### *Diseño institucional provincial*

Felipe Solá asumió la gobernación sabiendo que tenía por delante la posibilidad de presentarse a otro mandato, ya que la constitución provincial permitía su reelección.

### *Capital político territorial*

Solá no contó con capital político territorial propio, esto intentó ser compensado con el apoyo de los intendentes peronistas a Duhalde, quien conservaba un gran peso político en la provincia (Ollier 2010). La estrategia de Solá durante su primer mandato fue mantener el apoyo del presidente para poder gobernar la provincia.

Felipe Solá incursionó en la política en el año 1986 como asesor en la Cámara de Diputados de la Nación en temas relacionados con su forma-

ción profesional de ingeniero agrónomo. Fue parte de la renovación peronista comandada por Cafiero y se incorporó al gabinete provincial como ministro de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires entre los años 1987 y 1989. Ese mismo año asumió como secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación con la llegada del presidente Carlos Menem, dando el salto al bando contrario en la interna de los renovadores peronistas una vez ganadas por Menem. Se postuló como precandidato a gobernador, sujeto a la decisión de Duhalde de participar, ya que Solá se reivindicaba como menemista y había decidido bajarse de la contienda si Menem apoyaba a Duhalde. En 1991 Duhalde lo incorporó como primer candidato a diputado nacional y luego de ejercer como diputado durante dos años, en 1993 volvió a la secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación hasta 1998. En 1999 fue electo vicegobernador de la provincia de Buenos Aires y acompañó en la fórmula a Carlos Ruckauf, hasta que en 2001 Ruckauf se sumó al gabinete del presidente Eduardo Duhalde y dejó la gobernación en manos de Solá.

### *Recursos fiscales provinciales*

Solá no consiguió recursos discrecionales del gobierno nacional, y además asumió en la peor situación económica nacional y provincial posible: la recaudación había caído un 50% en 2001, había incertidumbre con respecto al pago de salarios, parte de los sueldos se pagaban a partir de una pseudo-moneda llamada patacones, había un atraso de más de 120 días en el pago a proveedores, además de graves problemas de abastecimiento en hospitales, comedores escolares, entre otras cuestiones. El producto bruto geográfico de la provincia (PBG) cayó casi 10 puntos en el año 2001, y venía de una caída constante desde el año 1998. A pesar de ello, la economía rápidamente se recuperó llegando a crecer un 10,4% en el año 2003 y Buenos Aires fue la segunda provincia con mayor crecimiento después de San Luis (Gatto 2007). En el trienio anterior el PBG cayó cerca de 16%, para finalmente crecer entre el año 2002 y 2004 un 20,4% el tercer mejor resultado a nivel nacional (Gatto 2007). Esta recuperación estuvo asociada no solo con la recuperación global de la economía argentina, sino también con la estructura productiva provincial, y con la capacidad de recuperación de los sectores prima-

rios e industriales, dos aspectos donde la provincia de Buenos Aires es de las más competitivas. Sin embargo, este crecimiento no fue suficiente para compensar el agravamiento de los niveles y calidad de vida de vastos sectores de la población bonaerense. Las áreas periféricas de los grandes centros urbanos fueron los sectores geográficos más afectados por la crisis. Entre el año 2001 y 2005 los hogares bajo la línea de pobreza se mantuvieron al mismo nivel, con un aumento del 1% de los hogares bajo la línea de indigencia. El fondo del conurbano se mantuvo congelado por todo este período, por lo que el aumento en la recaudación del Estado nacional no se vio reflejado en un aumento de esta transferencia a la provincia. Estos fueron los años de mayor endeudamiento público y la deuda pública representaba más de dos veces la recaudación de la provincia para el año 2004 (Letcher y Strada, 2019). Esta deuda se utilizó para financiar el déficit presupuestario que los aumentos salariales a la administración pública y los aumentos a los jubilados y pensionados generaron en la economía provincial (Bonvecchi y Giraudy 2007). La mayoría de las áreas clave relacionadas con los asuntos económicos (Ministerio de Economía y Obras Públicas), producción y políticas sociales (Salud y Educación), y el banco provincial permanecieron en manos de políticos vinculados a Duhalde y Solá no pudo realizar cambios en estas áreas. Tuvo que enfrentar fuertes resistencias de miembros del gabinete y del personal administrativo para mantener programas sociales de la gestión anterior, particularmente el Plan Vida, lo que redujo notablemente la capacidad del gobernador para modificar y ampliar el gasto social durante su primera gestión (González y Cáceres 2017).

### *El partido provincial*

Solá no pudo ser el líder del partido durante todo su mandato. La derrota de Duhalde en la elección presidencial de 1999 debilitó fuertemente su liderazgo a nivel nacional, pero se mantuvo intacto en la provincia al asegurarse la victoria del peronismo y de su candidato Carlos Ruckauf. El liderazgo de Duhalde en la provincia se mantuvo durante la gobernación de Ruckauf y de Solá. La alianza de Solá con Duhalde le permitió al primero tener al PJ bonaerense a su favor, aunque sin la posibilidad de contar con el liderazgo partidario.

*Ambición política del gobernador*

La ambición de Solá fue clara durante su primer mandato: lograr la reelección en 2003. Para realizarlo, mantuvo la alianza que tenía con Duhalde. En 2003 las elecciones a presidente y a gobernador de la provincia se desdoblaron por primera vez desde la reforma constitucional de 1994. Las primeras fueron en abril y las segundas en septiembre. El peronismo presentó tres fórmulas presidenciales y solamente dos intendentes del conurbano (Othacehé de Merlo y Granados de Ezeiza) no apoyaron a Néstor Kirchner, el candidato presidencial de Duhalde. Sin embargo, en la elección a gobernador (simultánea con las de intendentes) todos los candidatos locales se alinearon con el gobernador Felipe Solá, demostrando el dominio que mantenía Duhalde sobre la provincia (Ollier 2010).

*Ambición política del presidente*

La ambición política de Duhalde era estabilizar el país que se encontraba en medio de su peor crisis política y económica, ordenar al peronismo y posteriormente llamar a elecciones donde pudiera designar al candidato del peronismo. Solá no figuraba entre los posibles candidatos, por lo que no hubo enfrentamientos entre ambos dirigentes.

**2. (b) Segundo periodo (2003-2007)***Diseño institucional provincial*

Felipe Solá no se podía presentar a un nuevo mandato ya que la Constitución se lo impedía, su intento por reinterpretar la ley fue coartado por el presidente Kirchner. El gobernador comenzó su segundo mandato sin ambiciones reeleccionistas públicas. A finales de su segundo período trascendió públicamente un posible intento de reinterpretación de la Constitución provincial a través de la justicia que lo permita postularse a un segundo mandato, ya que él no había sido electo como gobernador en el año 1999 sino como vicegobernador. El intento fue rápidamente

anulado por el presidente Néstor Kirchner, luego de que en Misiones fallara el intento de reformar la Constitución provincial por parte del gobernador Rovira, aliado del kirchnerismo. Kirchner desalentó los proyectos de modificación y/o reinterpretación de las constituciones provinciales que procuraban validar la reelección inmediata y/o indefinida de los gobernadores. Como consecuencia de ello, Eduardo Fellner de la provincia de Jujuy y Felipe Solá debieron abandonar sus proyectos reeleccionistas.

### *Capital político territorial*

Solá tampoco contó con capital político territorial propio en su segundo mandato, y para garantizar la gobernabilidad adoptó dos estrategias: en primer lugar, seguir con el apoyo de Duhalde, y posteriormente el apoyo de Kirchner para evitar inconvenientes en el territorio; en segundo lugar, incorporó al gabinete a dirigentes sociales por fuera del radar de Duhalde y Kirchner. La figura que garantizaba el orden y la estabilidad en la provincia, tanto para Solá como para Kirchner, seguía siendo el exgobernador. Solá no contó ni con una maquinaria electoral propia, ni con el reconocimiento de los intendentes como el líder partidario al comenzar su segundo mandato (Ollier 2010). En las elecciones legislativas del 2005, Kirchner encabezó una disputa frontal contra Duhalde para debilitar su posición en el peronismo bonaerense, y el gobernador fue un partícipe necesario. El comienzo de esta disputa se dio en septiembre de 2004, cuando Solá respaldó públicamente la candidatura de Cristina Fernández de Kirchner como primera senadora nacional por la provincia, lugar que el duhaldismo tenía reservado para “Chiche” Duhalde. En respuesta a esta movida de Solá, Duhalde anunció su postulación a presidente del PJ bonaerense (que en realidad era una simple vuelta ya que el presidente siempre había sido él, solo se tomaba licencias y colocaban a otro duhaldista al frente del partido), con el argumento de evitar una fractura. Duhalde propuso listas de unidad para impedir que hubiera una competencia abierta. El gobernador lanzó su línea interna para diferenciarse del duhaldismo con el apoyo implícito del presidente. Duhalde definió su línea “Lealtad” para poner un límite a las pretensiones del gobernador y, en consecuencia, evitar la

intervención de Kirchner en la provincia (Ollier 2010). El debate sobre la ley de presupuesto a principios de 2005 permitió que se desencadene el conflicto entre Duhalde y Solá, y la mediación de Kirchner provocó la resolución institucional de una posible crisis política que era gobernar sin presupuesto. El gobernador armó su propio bloque en la Cámara de Diputados, y se ubicó como segunda minoría detrás del duhaldismo. Solá se auto habilitó para negociar espacios en la confección de las listas legislativas para las elecciones de ese año, donde la sola posibilidad de que Kirchner se ubicara junto al gobernador impactó en gran parte de los distritos bonaerenses, y 48 de los 76 intendentes peronistas se suscribieron al kirchnerismo expresado por el gobernador. Kirchner negoció con Duhalde las listas legislativas de ese año, pero el exgobernador se negó a aceptar las condiciones presidenciales, lo cual marcó la ruptura del peronismo bonaerense. El Congreso provincial del PJ, controlado por Duhalde, resolvió sancionar a los afiliados que compitiesen por fuera del partido. La disputa concluyó el 23 de octubre, cuando la lista encabezada por Cristina Fernández de Kirchner se impuso con el 45,77% de los votos, superando el 20,43% obtenido por “Chiche” Duhalde. Solá fue un partícipe necesario del desembarco de Kirchner en la provincia, pero se mantuvo al margen de la disputa por el poder, ya que el aparato duhaldista se transformó en kirchnerista (Ollier 2010).

El gobernador intentó sumar apoyos territoriales por fuera del radar de Duhalde y de Kirchner. Replicando la idea del gobierno nacional, Solá sumo dirigentes piqueteros a su gobierno. El primer nombramiento fue el de Emilio Pérsico, uno de los referentes nacionales del Movimiento Evita, como subsecretario de Políticas Públicas en noviembre de 2005. Para principios de 2006 ya figuraba como vicejefe de gabinete en diversos documentos oficiales y despachos de prensa (Di Marco 2006). Esto provocó el ascenso político de otros dirigentes del Movimiento Evita, como el de Fernando “Chino” Navarro, que se convirtió en presidente del bloque de diputados provinciales del Frente Para la Victoria. Este esfuerzo resultó insuficiente, los movimientos sociales incorporados al gobierno provincial no le dieron un capital político propio, ya que el Movimiento Evita se siguió reivindicando como kirchnerista y abandonó el felipismo cuando este se distanció de la gestión kirchnerista.

### *Recursos fiscales provinciales*

Solá tampoco obtuvo recursos discrecionales de parte del gobierno nacional durante su segundo mandato, aunque si la provincia siguió el ritmo de crecimiento del país, y fue de las provincias que más rápido y mejor aprovecharon el crecimiento económico (Gatto 2007). A pesar de ello, la situación económica siguió siendo delicada en la provincia. En este segundo mandato disminuyó significativamente el gasto en personal (lo que demuestra una disminución en los costos del armado político del gobernador) y aumentó el gasto social en más de dos puntos porcentuales. Solá también modificó el gabinete para poner a alguien de confianza en Desarrollo Social, lo que le permitió reforzar las políticas sociales creando cinco programas sociales nuevos y reforzando el Plan Vida, que pasó a llamarse Plan más Vida (González y Cáceres 2017). La consolidación del gobernador le permitió tener un margen político y económico para invertir en gasto social, buscando llegar a un número más amplio de electores con el objetivo de presentarse a una reelección, la cual no fue posible de concretar.

### *El partido provincial*

En su segundo mandato Solá tampoco fue líder del partido provincial, ya que hasta 2005 siguió ejerciéndolo Duhalde, y a partir de las elecciones legislativas del año 2005 la jefatura del partido justicialista bonaerense pasó a manos de Néstor Kirchner. Solá fue una pieza importante en el plan del presidente Kirchner de robarle el liderazgo del partido provincial a Duhalde, pero se mantuvo al margen de la disputa por el poder.

### *Ambición política del gobernador*

En su segundo período Solá tuvo la intención de presentarse a un nuevo mandato mediante una reinterpretación judicial de la Constitución provincial, lo cual no fue posible por expresa indicación del presidente de la Nación. De esa manera, Solá veía coartada su carrera política

ascendente, y finalmente fue candidato a diputado nacional por la provincia de Buenos Aires dentro del kirchnerismo que después abandono.

### *Ambición política del presidente*

Néstor Kirchner se ubicó como el líder indiscutido del peronismo a nivel nacional y provincial con la victoria de Cristina Kirchner sobre “Chiche” Duhalde. La ambición del presidente fue imponer a Cristina como su sucesora, a pesar de tener la posibilidad de una reelección, de manera tal que pudiera presentarse nuevamente él en 2011 (Fernández de Kirchner 2019). La última ambición del presidente con respecto a la provincia fue designar al sucesor de Solá y para ello eligió a Daniel Scioli, por entonces su vicepresidente, quien se impuso en 2007 con el 48,24% de los votos.

## **V. Conclusiones**

El objetivo de este trabajo fue analizar qué factores favorecen a la autonomía política de los ejecutivos subnacionales. Para realizarlo, desarrolle un marco teórico que busco llenar un vacío conceptual y empírico al desarrollar seis factores que pueden afectar la autonomía política aplicándolo a un estudio con un análisis comparativo dentro del mismo caso (*within-case comparison*). Propuse entender a la autonomía política como la capacidad que tiene el gobernador de llevar adelante su agenda de gobierno sin sufrir la injerencia del presidente de la Nación. La hipótesis que guio esta investigación es que los seis factores que favorecen la autonomía política de los ejecutivos subnacionales son: el diseño institucional de la provincia, el capital político territorial del gobernador, los recursos fiscales de la provincia, la injerencia de los intendentes y del presidente en el partido provincial, la ambición política del gobernador, y la ambición política del presidente. Comprendí a los factores que favorecen la autonomía política como un proceso donde un gobernador puede incorporar nuevos factores o perder los que anteriormente tenía a su favor. De esta manera, los gobernadores tienen diferentes grados de autonomía política a partir de los factores con los que cuenta, a medida que se as-

ciende en la escala de grados el gobernador impide el involucramiento del presidente en la política provincial, lo que le permite al gobernador realizar su agenda de gobierno de manera autónoma. De esta manera, busque llevar al centro del debate un concepto que ha sido utilizado para explicar otros fenómenos, pero recibió poca atención en la literatura especializada. Elegí dos gobernadores de la provincia de Buenos Aires porque esta conspira contra la autonomía política de los primeros. En consecuencia, es esperable que, si una serie de factores favorecen la autonomía política de un gobernador bonaerense, lo harán en mayor medida con gobernadores de las restantes provincias. Por lo tanto, esta investigación asume un diseño similar al de analizar un caso extremo, es decir un caso que se encuentra alejado del promedio de las provincias argentinas en cuanto a su autonomía política debido al proceso de anidación de la política nacional en la provincia. Los dos gobernadores analizados, Eduardo Duhalde y Felipe Solá, tuvieron diferencias en cuanto a su autonomía política, y además sufrieron cambios a lo largo de sus mandatos, por lo cual compararlos fue un ejercicio teórico relevante, que me permitió testear el marco teórico propuesto.

Para retomar el análisis empírico, tenemos que por un lado Duhalde tuvo una autonomía media-alta durante toda su primera gestión, e incluso logró aumentar los factores que la favorecen a partir de su agencia, reformando la Constitución provincial y habilitándose a ser reelecto. En su segundo mandato su autonomía política disminuyó a media al contar con tres factores a causa de una reducción de los fondos discrecionales otorgados por el gobierno nacional y de su conflicto por el liderazgo nacional con Menem. La sucesión ordenada que habían pactado no se pudo llevar a cabo a causa de la pérdida de una elección legislativa por parte de Duhalde en su propio territorio. El conflicto desatado entre el gobernador y el presidente debilitó la autonomía política de Duhalde, además de poner en discusión su posibilidad de ser el líder nacional del peronismo. Menem intentó mantener su liderazgo nacional, afectando las condiciones de posibilidad de Duhalde de llegar a la presidencia. Por otro lado, Solá tuvo un grado medio de autonomía política desde el comienzo de su gestión al contar con tres factores que favorecen la autonomía. La ausencia de peso político territorial propio, el no ser el líder del partido provincial, la mala situación económica y el origen de su gestión (era vicegobernador y asumió después de que el gobernador de-

jara su cargo) no le permitieron a Solá realizar su agenda política de manera autónoma. Durante su primera gestión estuvo atado a las decisiones de Duhalde a nivel nacional y a la presión que ejerció en la provincia por ser el líder del justicialismo bonaerense. En su segundo mandato su autonomía política disminuyó y contó solamente con un factor. La presión ejercida por Duhalde se intensificó, para a mediados de su segundo mandato solamente cambiar por la presión ejercida por el presidente Kirchner. Si bien disfrutó de un breve período donde el presidente le otorgó mayor libertad para nombrar a su gabinete económico o sumar aliados territoriales ajenos al gobierno nacional, se diluyó rápidamente al impedirle Kirchner presentarse a un nuevo mandato y a la decisión de Solá de no disputarle al presidente el liderazgo en la provincia.

Este fue un primer aporte conceptual y empírico sobre la autonomía política que sienta las bases para realizar estudios que profundicen esta línea de investigación en el futuro. Los avances aquí realizados invitan a profundizar la teorización desarrollada, buscando expandir el horizonte empírico hacia nuevos casos de estudio dentro de la provincia de Buenos Aires, en otras provincias de la Argentina o en otras unidades subnacionales alrededor del mundo.

## Bibliografía

- Auyero, Javier (2001)** *La política de los pobres*, Buenos Aires, Manantial.
- Behrend, Jacqueline (2011)** “Introducción: política subnacional y democracia”, en *Revista SAAP*, Vol. 5, N°2.
- Benton, Allyson (2003)** “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”, en *Política y Gobierno*, Vol. 10, N°1.
- Bonvecchi, Alejandro (2013)** “Federalismo fiscal y supervivencia presidencial”, Presentado en *XVI Seminario de Federalismo Fiscal*, La Plata, Argentina.
- Bonvecchi, Alejandro y Agustina Giraudy (2007)** “Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional”, en *Revista de Ciencia Política*, Volumen Especial.
- Castellani, Ana y Martín Schorr (2004)** “Argentina: convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque de poder económico”, en *Cuadernos del Cendes*, Vol. 21, N°57.

- Castiglioni, Franco (1998)** “Argentina ¿hacia una nueva configuración política?”, en *Nueva Sociedad*, Vol. 158.
- Cavallo, Domingo (2017)** Entrevista con Domingo Felipe Cavallo, en *UNSAM*, <https://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/archivohistorico-eco-oral/cavallo.html>
- Chiara, Magdalena, Claudia Danani y Judith Filc (1997)** *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación institucional*, Buenos Aires, Universidad de General Sarmiento.
- Dallorso, Nicolás (2012)** “La emergencia de las transferencias monetarias condicionadas en la red de manzanas y comadres de la Provincia de Buenos Aires, Argentina”, en Rubio, Ana María y Nelson Antequera Durán (comp.) *Viejo problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el sur*, Buenos Aires, CLASCO.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2002)** “Back-rooms or Ballot Boxes: Candidate Nomination in Argentina” en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, Nº4.
- Di Marco, Laura (2006)** “Emilio Pérsico: el fogonero de Felipe Solá”, en *La Nación*, <https://www.lanacion.com.ar/opinion/emilio-persico-el-fogonero-de-felipe-sola-nid853390/>
- Di Santi, Matías y Miguel Szejnblum (2017)** “¿Qué es el Fondo del Conurbano y por qué es importante para las provincias?”, en *Chequeado*, <https://chequeado.com/el-explicador/que-es-el-fondo-del-conurbano-y-por-que-es-importante-para-las-provincias/>
- Erbetta, María Cecilia (2010)** “La reconversión del Estado durante la primera gobernación de Duhalde en la Provincia de Buenos Aires”, en *Revista Trabajo y sociedad*, Vol. 15, Nº16.
- Erbetta, María Cecilia (2011)** “La llegada de un ‘peronista biológico’ a la gobernación de Buenos Aires. Una interpretación de la victoria duhaldista en las elecciones de 1991”, en *VI Jornadas de jóvenes investigadores*, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Falleti, Tulia (2001)** “Federalism and Decentralization of Education in Argentina. Unintended Consequences of Decentralization of Expenditures in a Federal Country”, en *97 Annual Meeting of the American Political Science Association*.
- Falleti, Tulia (2010)** *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Fernández de Kirchner, Cristina (2019)** *Sinceramente*, Buenos Aires, Sudamericana.

- Ferrari, Marcela (2013)** “Eduardo Duhalde antes del duhaldismo. Trayectoria individual y transformaciones partidarias (1983-1991)”, en *Nuevo Mundo, Mundos*, Vol. 2013.
- Ferrari, Marcela (2014)** “Entre historia y memoria: la política bonaerense desde la reconstrucción democrática”, en Barreneche, Osvaldo (comp.) *Historia de la Provincia de Buenos Aires - Tomo 5: Del Primer peronismo a la crisis del 2001*, Buenos Aires, UNIPE-EDHASA.
- Frederic, Sabina (2006)** *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.
- Frederic, Sabina y Laura Masson (2006)** “Hacer política en la Provincia de Buenos Aires: representación y profesión política en los '90”, en *Primeras Jornadas Historia Política del Gran Buenos Aires en el siglo XX*. Buenos Aires, Centro de Estudios de Historia Política de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General San Martín.
- Fessha, Yonatan y Coel Kirkby (2008)** “A Critical Survey of Subnational Autonomy in African States”, en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 38, N°2.
- Gatto, Francisco (2007)** “Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad”, en Kosacoff, Bernardo (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas, la económica argentina 2002-2007*, Buenos Aires, Cepal.
- George, Alexander y Andrew Bennett (2005)** *Case Studies and Theory Development in the Social Science*, Cambridge, MIT Press.
- Gerring, John (2007)** *Case Study Research, Principles and Practices*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gervasoni, Carlos (2010)** “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces”, en *World Politics*, Vol. 62, N°2.
- Gibson, Edward (2007)** “Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 47, N°186.
- Gibson, Edward y Julieta Suárez-Cao (2010)** “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and Empirical Application to Argentina”, en *Comparative Politics*, Vol. 43, N°1.
- Giraudy, Agustina (2011)** “La política territorial de la democracia subnacional”, en *Journal of Democracy en español*, Vol. 3.
- Giraudy, Agustina (2014)** *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*, Nueva York, Oxford University Press.

- González, Lucas (2014)** “El poder de los gobernadores. Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil”, en *Revista SAAP*, Vol. 8, Nº2.
- González, Lucas y Belén Cáceres (2017)** “Coaliciones electorales, estabilidad del gabinete y gasto social provincial: los casos de Buenos Aires, Córdoba y San Luis (1993-2009)”, en *Cuaderno CRH*, Vol. 30, Nº80.
- Hueglin, Thomas y Alan Fenna (2006)** *Comparative Federalism: a Systematic Inquiry*, Nueva York, Broadview Press.
- Indec (2023)** *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*, en Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Jones, Mark (2008)** “The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina”, en Morgenstern, Scott y Peter Siavelis (eds.) *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Filadelfia, Pennsylvania State University Press.
- Jones, Mark, Sebastian Saiegh, Pablo Tomas Spiller y Mariano Tommasi (2002)** “Amateur legislators- Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal Systems”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 3, Nº46.
- Mahoney, James (2008)** “Toward a Unified Theory of Causality”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 41.
- Mahoney, James y Gary Goertz (2006)** “A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research”, en *Political Analysis*, Vol. 14.
- Leiras, Marcelo (2006)** *Parties, Provinces and Electoral Coordination: A Study on the Determinants of Party and Party System Aggregation in Argentina, 1983-2005*. Ph.D. Dissertation, The Graduate School, University of Notre Dame.
- Leiras, Marcelo (2007)** *Todos los caballos del rey: La integración de los partidos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.
- Letcher, Hernán y Julia Strada (2019)** “Endeudamiento provincial, el fenómeno silencioso: análisis de la incidencia de la deuda sobre la recaudación provincial en el periodo 2004-2019”, en *Centro de Economía Política Argentina* en <https://centrocepa.com.ar/informes/235-endeudamiento-provincial-el-fenomeno-silencioso-analisis-de-la-incidencia-de-la-deuda-sobre-la-recaudacion-provincial-en-el-periodo-2004-2019.html>
- López Echagüe (2002)** *El otro. Eduardo Duhalde: una biografía política*, Buenos Aires, Norma.
- Ollier, María Matilde (2010)** *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*, Buenos Aires: UNSAM Edita.

- Ollier, María Matilde y Pablo Palumbo (2018)** “Liderazgo provincial fuerte: concepto y tipología en el peronismo bonaerense (1983-2015), en *Revista Colección*, Vol. 29.
- Ortiz de Rozas, Victoria (2016)** “La democracia argentina en clave subnacional: nuevos objetos de estudio e interpretaciones sobre el Estado, los partidos políticos y las élites políticas”, en Mauro, Sebastián, Victoria Ortiz de Rozas y Martin Vaca Narvaja (eds.) *Política subnacional en Argentina. Enfoques y problemas*, Buenos Aires, UBA.
- Ortiz de Rozas, Victoria (2017)** “Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina. Aportes a partir del caso de Santiago del Estero”, en *Colombia Internacional*, Vol. 90.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996)** *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, FLACSO.
- Pérez, Patricia y Laura Masson (2002)** “Política sociales en la provincia de Buenos Aires, una red femenina: miles de evitas”, en *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano*, Vol.19.
- Riker, William (1964)** *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown.
- Rotman, Santiago y Carlos Varetto (2014)** “Se hace camino al andar. Las carreras políticas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011)”, en Escolar, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (coords.) *Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

## Resumen

El objeto de estudio de este trabajo es la autonomía política subnacional de los gobernadores en países federales. La pregunta de investigación es: ¿Qué factores favorecen la autonomía política de los ejecutivos subnacionales? El argumento que guía esta investigación es que los factores que favorecen la autonomía política de los ejecutivos subnacionales son seis: 1) el diseño institucional de la provincia; 2) el capital político territorial; 3) los recursos fiscales de la provincia; 4) la injerencia de

los intendentes y el presidente en el partido provincial; 5) la ambición política del gobernador; 6) la ambición política del presidente. La hipótesis de este trabajo es que la interacción entre estos factores modifica la autonomía política de los gobernadores: cuantos más factores tenga a su favor, mayor será su capacidad de llevar adelante una agenda de gobierno autónoma. Se analizan los casos de los gobernadores bonaerenses Eduardo Duhalde y Felipe Solá.

## **Palabras clave**

Autonomía política — gobernadores — Buenos Aires — federalismo — política subnacional

## **Abstract**

The concept under analysis in this work is the subnational political autonomy of governors in federal countries. The research question is: What factors favor the political autonomy of subnational executives? The argument that guides this research is that there are six factors that favor the political autonomy of subnational executives: 1) the institutional design of the province; 2) the territorial political capital; 3) the fiscal resources of the province; 4) the interference of the mayors and the

president in the provincial party; 5) the political ambition of the governor; 6) the political ambition of the president. The hypothesis of this work is that the interaction between these factors modifies the political autonomy of governors: the more factors they have in their favor, the greater their capacity to carry out an autonomous government agenda. The cases of the governors of Buenos Aires, Eduardo Duhalde and Felipe Solá, are analyzed.

## **Keywords**

Political autonomy — governors — Buenos Aires — federalism — subnational politics