

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Los Patrones de Interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder
Legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 1997-2009.
Un Estudio acerca del Impacto de la Fragmentación Partidaria en la
Legislatura sobre el Poder de Agenda del Jefe de Gobierno**

Alumna: Agustina Haime
Tutor: Ana María Mustapic

Firma del tutor:

Junio, 2010

ABSTRACT

. Este trabajo estudia el impacto de la fragmentación partidaria en el interior de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el poder de agenda del Jefe de Gobierno, en el período 1997-2009.

A través de un estudio cualitativo, comparativo y longitudinal, se comparan las cinco Legislaturas porteñas comprendidas en el lapso bajo análisis, poniendo a prueba una serie de hipótesis formuladas en función de los supuestos y predicciones de la literatura que estudia la influencia de la fragmentación partidaria sobre el funcionamiento de los regímenes presidenciales.

Por un lado, se verifican diferentes niveles de fragmentación partidaria en las Legislaturas consideradas. Por otro, los resultados de la investigación empírica demuestran la ausencia de una relación entre las variables estudiadas para el período en cuestión, contradiciendo las hipótesis sometidas a prueba y, con ello, las expectativas teóricas de gran parte de la literatura sobre el tema. Se concluye, entonces, que el nivel de fragmentación partidaria no permite *a-priori* realizar predicciones acerca del poder de agenda del Ejecutivo y, por ende, del funcionamiento del régimen político de la Ciudad.

El trabajo intenta también realizar una contribución teórica en torno a la importancia de los poderes partidarios del Jefe de Gobierno – a la hora de promover su agenda – en contextos de diferente fragmentación partidaria. Del análisis del período en estudio surge que dichos poderes son menos relevantes cuando la fragmentación en la Legislatura es alta, en tanto se esperaría que adquieran mayor relevancia en escenarios de menor fragmentación.

.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	
Estado de la cuestión	4
Sección 1. Los estudios previos sobre los patrones de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	4
Sección 2. La literatura referente al poder de agenda del Poder Ejecutivo	5
Sección 3. La literatura referente al funcionamiento de los sistemas presidenciales en contextos de fragmentación partidaria	11
CAPÍTULO II	
Las fuentes institucionales del poder de agenda del Poder Ejecutivo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	15
Sección 1. Los poderes constitucionales del Poder Ejecutivo	15
Sección 2. Organización interna de la Legislatura: el Reglamento	18
CAPÍTULO III	
La fragmentación partidaria.....	24
Sección 1. El sistema electoral	24
Sección 2. Elecciones y distribución de las bancas	28
Sección 3. La formación de bloques en el interior de la Legislatura.....	41
CAPÍTULO IV	
El impacto de la fragmentación partidaria sobre el poder de agenda del Jefe de Gobierno en la Ciudad de Buenos Aires	46
Sección 1. Indicadores de la variable dependiente y resultados esperados	46
Sección 2. Resultados obtenidos.....	50
CONCLUSIONES.....	73

BIBLIOGRAFÍA	77
FUENTES PRIMARIAS	83
ÍNDICE DE CUADROS	85
ANEXO	88

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es estudiar el impacto de la fragmentación partidaria dentro de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el poder de agenda del Jefe de Gobierno, en el período comprendido entre los años 1997 y 2009.

Desde las primeras elecciones llevadas a cabo luego de la declaración de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires¹, la fragmentación partidaria se convirtió en un rasgo característico tanto del sistema de partidos como de su Legislatura. Algunas de las causas pueden encontrarse en las reglas que regulan las elecciones para Jefe de Gobierno y legisladores, en la creciente debilidad institucional de los partidos políticos que afecta su disciplina interna, y en ciertas disposiciones del Reglamento Interno de la Legislatura que incentivan la formación de bloques en su interior.

Este escenario de fragmentación partidaria puede ser propicio para una situación de parálisis institucional y, por consiguiente, presentar problemas para el funcionamiento del régimen político de la Ciudad. Si bien existen numerosos trabajos sobre el funcionamiento del régimen presidencial y los patrones de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a nivel nacional (Molinelli, 1991; Molinelli, 1996; Molinelli, Palanza y Sin, 1999; Mustapic y Goretti, 1992; Mustapic y Ferreti, 1995; Mustapic, 2000; Mustapic, 2002), esta temática ha sido poco estudiada en contextos provinciales y locales (Bavastro, 1993; Malamud, 1997; Tula, 1999). De hecho, hasta el momento se conoce sólo un artículo de investigación que analiza las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en un período acotado a su primera Legislatura (1997-2000)².

El presente trabajo pretende contribuir al conocimiento del funcionamiento de los sistemas presidenciales y de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a nivel subnacional. Al mismo tiempo, busca cubrir la carencia de datos referidos a la relación entre ambas ramas de gobierno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para los

¹ A partir de la reforma constitucional del año 1994 se estableció un nuevo régimen de gobierno para la Ciudad de Buenos Aires. El artículo 129 de esta Constitución estableció que “*la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción*” y dispuso que un “*jefe de gobierno (sea) elegido directamente por el pueblo de la ciudad*”. Las primeras elecciones para el Ejecutivo tuvieron lugar en junio de 1996 y para el Legislativo en octubre de 1997.

² Araujo, F. y Oliveros, V. (2003). “La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un estudio sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el nuevo marco institucional (1997-2000)”. VI Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político.

años posteriores al 2000, período que comprende Legislaturas con diferentes niveles de fragmentación partidaria.

Para cumplir con los objetivos propuestos, se realizó un estudio cualitativo, comparativo y longitudinal. Es decir, se comparó la misma unidad de análisis - la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - a través del tiempo, en nuestro caso durante los años 1997 a 2009. Esta etapa, a su vez, se dividió en cinco períodos que coinciden con la renovación del órgano legislativo. Cada uno de éstos fue considerado un caso de estudio diferente. Una de las principales ventajas que presenta el método elegido para el lapso considerado es que a lo largo del mismo se mantuvieron constantes ciertas variables relevantes tales como el sistema electoral³, el sistema político, las instituciones, los poderes constitucionales del Jefe de Gobierno y de la Legislatura, la cultura política y el electorado, entre otras. Los cinco casos bajo estudio son:

1. Legislatura del período diciembre 1997 a agosto 2000
2. Legislatura del período agosto 2000 a diciembre 2003
3. Legislatura del período diciembre 2003 a diciembre 2005
4. Legislatura del período diciembre 2005 a diciembre 2007
5. Legislatura del período diciembre 2007 a diciembre 2009

El universo de análisis definido para la presente investigación comprende todas las leyes sancionadas durante el período 1997-2009⁴, incluyendo también los proyectos de ley, los Decretos de Necesidad y Urgencia y aquellas leyes que hubieran sido vetadas por el Poder Ejecutivo.

Como instrumento de análisis se trabajó con una base de datos original elaborada a partir de información disponible en la Dirección General de Información y Archivo Legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CEDOM), y en la Secretaría Parlamentaria y la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se complementó con entrevistas personales a los ex Jefes de Gobierno Aníbal Ibarra y Jorge Telerman, a legisladores porteños con mandato durante el período bajo estudio y al actual Secretario Parlamentario de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cabe señalar que este trabajo pretende realizar tanto un aporte empírico como teórico. Por un lado, a través del contraste de las hipótesis formuladas para el estudio se

³ La jurisdicción electoral cambió de sesenta a treinta bancas en las elecciones de 2005. Sin embargo, esto no afectó el carácter proporcional del sistema electoral.

⁴ Si bien este trabajo se ocupa solamente de la producción legislativa de la Legislatura, es importante recordar que ésta también sanciona resoluciones y declaraciones.

demuestra empíricamente que la fragmentación partidaria en la Legislatura no tiene impacto sobre el poder de agenda del Jefe de Gobierno y que, por lo tanto, sus consecuencias sobre el funcionamiento del régimen político de la Ciudad no son evidentes. Estos hallazgos resultan relevantes, ya que discuten con una gran parte de la literatura sobre el tema, que afirma que la combinación entre un alto nivel de fragmentación partidaria y un régimen político presidencialista lleva al bloqueo y a la parálisis institucional y, en última instancia, a gobiernos legislativamente inefectivos. Por otro lado, el análisis de los resultados obtenidos permite realizar un aporte teórico en torno a la importancia de los poderes partidarios del Jefe de Gobierno en contextos de diferente fragmentación partidaria: éstos aparecen como menos relevantes para su poder de agenda cuando la fragmentación en la Legislatura es alta, en tanto se esperaría que adquieran mayor relevancia en escenarios de menor fragmentación.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En el primer capítulo se realiza una breve revisión de la literatura existente sobre la relación Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de Buenos Aires, sobre el poder de agenda de los Ejecutivos y, por último, sobre el impacto de la fragmentación partidaria en el funcionamiento de los regímenes presidenciales. También se señalan los puntos débiles o carencias de la literatura referente a este último punto.

En el segundo capítulo se caracteriza el poder de agenda del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a partir de los poderes que le otorga la Constitución local y de las reglas que establece el Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad.

En el tercer capítulo se presenta un estudio exhaustivo sobre nuestra variable independiente, es decir, la fragmentación partidaria, revisando los principales factores que inciden en ésta, su evolución a través del tiempo y los valores que adquiere en cada uno de los casos bajo estudio.

En el cuarto capítulo se describen en detalle las dimensiones que componen nuestra variable dependiente - el poder de agenda del Jefe de Gobierno de la Ciudad - a la vez que se explicitan las hipótesis que se pondrán a prueba. En la segunda sección del mismo se presentan los resultados obtenidos a partir del análisis y comparación de los indicadores de estas dimensiones para cada uno de los casos bajo estudio, y del contraste de las hipótesis formuladas.

Por último, en las conclusiones se recapitulan los hallazgos de nuestra investigación empírica y se presentan interrogantes a ser abordados en futuros trabajos de investigación.

CAPÍTULO I

Estado de la cuestión

En este capítulo se resumirán los diferentes aportes de la literatura vinculada con el tema que nos ocupa. De este modo, estaremos en mejores condiciones de especificar la contribución de nuestro trabajo.

Sección 1. Los estudios previos sobre los patrones de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Como ya se mencionó, los trabajos realizados sobre el funcionamiento del régimen presidencial y los patrones de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a nivel nacional, son varios (Molinelli, 1991; Molinelli, 1996; Molinelli, Palanza y Sin, 1999; Mustapic y Goretti, 1992; Mustapic y Ferreti, 1995; Mustapic, 2000; Mustapic, 2002). Sin embargo, esta temática ha sido poco estudiada en contextos provinciales y locales (Malamud, 1997; Tula, 1999; Bavastro, 1993). Es más, respecto del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires conocemos un solo artículo de investigación que analiza la relación entre el Jefe de Gobierno y el Poder Legislativo entre los años 1997 y 2000. Se trata del trabajo de V.Oliveros y F.Araujo “La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un estudio sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el nuevo marco institucional (1997-2000)”⁵. A lo largo del período estudiado por las autoras, el Jefe de Gobierno Fernando De la Rúa, de la U.C.R, contó con una mayoría absoluta en la Legislatura, compuesta por una alianza entre el radicalismo y el FREPASO. De acuerdo con Araujo y Oliveros, la existencia de una mayoría legislativa afín al Jefe de Gobierno llevaría a asumir la existencia de cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Sin embargo, a través de su investigación, logran demostrar que la Legislatura, lejos de ser complaciente, desempeñó un rol activo frente al Ejecutivo. Por consiguiente, el nivel de cooperación entre ambas ramas de gobierno fue menor al esperado inicialmente.

Para arribar a esta conclusión las autoras analizan distintos aspectos tales como el número de leyes sancionadas por año y el tipo de procedimiento utilizado para su sanción (ordinario o extraordinario), la cantidad de leyes sancionadas de acuerdo con el origen de

⁵ Araujo, F. y Oliveros, V. (2003). “La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un estudio sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el nuevo marco institucional (1997-2000)”. VI Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político.

la iniciativa (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo o Defensor del Pueblo), la cantidad de días necesarios para la sanción de las leyes originadas por cada rama de gobierno, la cantidad de vetos utilizados por el Jefe de Gobierno y de insistencias por parte de la Legislatura, y la cantidad de Decretos de Necesidad y Urgencia sancionados por el Jefe de Gobierno.

El artículo de Araujo y Oliveros analiza detalladamente los patrones de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo durante el mandato de De la Rúa, gobierno en el que se centran y durante el cual el nivel de fragmentación partidaria en el interior de la Legislatura fue bajo. Queda pendiente, entonces, completar el análisis en períodos de mayor fragmentación partidaria. Este es, precisamente, el objetivo del presente trabajo: tomar bajo estudio un lapso de tiempo mayor y, con ello, períodos en los cuales los Jefes de Gobierno de la Ciudad no contaron con mayorías legislativas propias. De este modo, estudiaremos el funcionamiento del régimen presidencial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en contextos de mayor y menor fragmentación partidaria con el fin de evaluar si esta variable efectivamente tiene algún efecto sobre el poder de agenda del Jefe de Gobierno.

Sección 2. **La literatura referente al poder de agenda del Poder Ejecutivo**

El objetivo de esta sección es resumir los principales argumentos teóricos acerca de la fortaleza y capacidad de agenda del Poder Ejecutivo para, de esta manera, definir con mayor precisión nuestra variable dependiente, es decir, el poder de agenda del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La fortaleza del Poder Ejecutivo está determinada en gran medida por la capacidad que tiene para llevar adelante su agenda política (Mainwaring y Shugart, 2002): cuanta mayor capacidad tenga para promover su agenda, más fuerte será y, como contrapartida, cuanta mayor capacidad tenga la Legislatura para definir la agenda, más débil será. De acuerdo con Mainwaring y Shugart (2002) la capacidad de agenda de los Ejecutivos depende de la combinación de dos factores: sus poderes constitucionales y sus poderes partidarios⁶. Los poderes constitucionales son aquellos otorgados al Poder Ejecutivo por medio de la Constitución. Por su parte, los poderes partidarios dependen de las bancas que

⁶ Scott Mainwaring y Matthew Shugart elaboran esta distinción en: Mainwaring S. y Shugart, M. S. (Eds.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós. Véase también Carey, J. M. y Shugart, M.S (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

el/los partido/s que apoyan al Ejecutivo ocupen dentro de la Legislatura, del control que el Ejecutivo tenga sobre éstos y de su nivel de disciplina partidaria (Mainwaring y Shugart, 2002).

Siguiendo a Cox y McCubbins (2005), Carey y Shugart (1998) y a Shugart y Mainwaring (2002) se definirá al poder de agenda como la capacidad que el Ejecutivo tiene para determinar los proyectos que serán considerados por la Legislatura, así como el momento y la forma en que éstos serán tratados. El poder de agenda es la capacidad que tienen los Ejecutivos “...para poner su propio sello sobre las políticas”⁷, influyendo sobre el contenido y la dirección de la legislación.

Asimismo, la capacidad de control de la agenda incluye la facultad de imponer restricciones a las modificaciones que los legisladores introduzcan a los proyectos considerados. De esta manera, el poder de agenda incluye un aspecto positivo que le permite al Ejecutivo introducir los proyectos que serán votados en el recinto e influenciarlos de acuerdo con sus preferencias, y otro negativo que le permite impedir que ciertos proyectos lleguen a ser tratados y votados en el recinto (Cox y McCubbins, 2005; Feierherd, 2006).

Ahora bien, los Ejecutivos poseen distintas herramientas institucionales que les permiten controlar la agenda legislativa y que pueden clasificarse según favorezcan un control positivo o negativo de la misma.

Los poderes “reactivos” le otorgan al Ejecutivo un control negativo de la agenda, dado que le permiten defender el *status quo* contra cualquier tentativa de la Legislatura por modificarlo, pero no le permiten impulsar uno nuevo (Mainwaring y Shugart, 2002; Shugart y Haggard, 2001). Por esta razón son útiles en situaciones en las cuales el Ejecutivo prefiere el *status quo* antes que el punto ideal de la Legislatura (Carey y Shugart, 1998). Por otro lado, los poderes “proactivos” otorgan al Ejecutivo un poder de agenda positivo ya que le permiten impulsar un nuevo *status quo* más acorde a sus preferencias (Mainwaring y Shugart, 2002). Dentro del primer tipo de poderes se encuentran el poder de veto y el poder de iniciativa exclusiva y, dentro del segundo, el poder de decreto.

En primer lugar, el poder de veto puede ser total o parcial: en el primer caso el Ejecutivo puede frenar un proyecto que no esté de acuerdo con sus preferencias, y éste

⁷ Mainwaring S. y Shugart M.S. (2002). Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. En S.Mainwaring y M.S. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp.19-64). Buenos Aires: Paidós. p.49.

debe volver en su totalidad a la Legislatura para que insista en la ley original o acepte el veto. En el segundo caso, el Ejecutivo puede vetar ciertas partes de un proyecto con las cuales no concuerda (las cuales vuelven a la Legislatura) y promulgar el resto de la ley con la cual sí está de acuerdo. Este último tipo de veto “...inclina fuertemente la balanza a favor del Ejecutivo”⁸, ya que le permite acercar la ley vetada a sus preferencias (Carey y Shugart, 1992).

El veto le permite al Ejecutivo influir en la legislación a través de tres formas diferentes (Cameron, 2000)⁹. Por un lado, puede vetar una ley para tratar de evitar su sanción, esperando que eventos de mayor importancia la demoren. Por otro, puede forzar al Congreso a elaborar una nueva versión de la ley (que no será vetada) que se encuentre más en línea con sus intereses. Y, por último, el Ejecutivo puede negociar con los legisladores para que una ley que ha sido vetada sea nuevamente redactada en una forma más acorde a los mismos.

En segundo lugar, el poder de iniciativa exclusiva significa que hay ciertas áreas de políticas para las cuales únicamente el Ejecutivo puede iniciar proyectos de ley. Este poder es clasificado como “reactivo” (Mainwaring y Shugart, 2002; Carey y Shugart, 1998; Haggard y McCubbins, 2001), ya que el Ejecutivo puede evitar cualquier modificación en el *status quo* al no introducir proyectos de ley en las áreas específicas en las que tiene iniciativa exclusiva. El Ejecutivo funciona como un *gatekeeper*: controla las “puertas” (*gates*) de acceso al debate en las áreas específicas que requieren de su iniciativa (Shugart y Haggard, 2001; Carey y Shugart, 1998). De esta manera, el poder de iniciativa exclusiva convierte al Ejecutivo en el actor legislativo más relevante en dichas áreas (Carey y Shugart, 1992).

En tercer lugar, el poder de decreto le otorga al Ejecutivo un papel muy importante en la legislación. Esto se debe a que, a través del decreto, el Ejecutivo dicta normas con rango y fuerza de ley (Ferreira Rubio y Goretti, 1996) y, por lo tanto, presenta a la Legislatura un *fait accompli* antes de que ésta tenga posibilidad de reaccionar (Shugart y Haggard, 2001). De esta manera, a través del poder de decreto, el Ejecutivo puede iniciar una modificación en el *status quo* aún cuando no haya sido consentido *ex-ante* por la Legislatura (Negretto, 2002; Carey y Shugart, 1998). Un decreto, una vez emitido por el Ejecutivo, se convierte

⁸ Mustapic, A.M. y Ferreti, N. (1995). *El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem (1983-1993)*. Working Paper N° 14. Universidad Torcuato Di Tella. p.3.

⁹ Cameron, C.M. (2000). *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 20.

inmediatamente en el nuevo *status quo* hasta que una mayoría legislativa logre modificarlo.

El decreto es un instrumento muy poderoso para que el Ejecutivo fije la agenda legislativa ya que "...priva a los legisladores de la oportunidad de evaluar las consecuencias de un cambio legislativo antes de que éste se produzca"¹⁰. Además, el Ejecutivo puede utilizarlo estratégicamente al identificar un punto en el que las mayorías legislativas sean indiferentes entre el *status quo* y el decreto (Mainwaring y Shugart, 2002). Es importante mencionar también que el poder de decreto por sí sólo no le permite al Ejecutivo dominar el proceso legislativo¹¹, pero sí contribuye a modelarlo acorde a su agenda política y obtener resultados que la Legislatura no hubiera iniciado por sí misma (Mainwaring y Shugart, 2002).

En el capítulo siguiente se especificará cuáles son los poderes constitucionales con los que cuenta el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires pero, por el momento, baste decir que su configuración de poderes lo convierte en un Ejecutivo "potencialmente dominante" de acuerdo con la tipología elaborada por Mainwaring y Shugart¹².

Como se mencionó al comienzo de esta sección, el poder de agenda del Poder Ejecutivo también está determinado por sus poderes partidarios. Esta dimensión partidaria de los poderes del Ejecutivo resulta relevante ya que incide en gran medida en la efectividad de sus poderes legislativos. Un Ejecutivo con amplios poderes constitucionales podría no lograr la aprobación de sus políticas por la falta de poderes partidarios. Por ejemplo, si un Presidente enfrenta a una oposición disciplinada en la Legislatura y emite un decreto, éste podría no ser suficiente para lograr que predominen sus preferencias por sobre las de los legisladores (Carey y Shugart, 1998). Por el contrario, un Presidente que cuenta con pocos poderes legislativos constitucionales podría controlar la dirección de la legislación si cuenta con un contingente mayoritario en el Congreso (Mainwaring y Shugart, 2002)

Los poderes partidarios dependen principalmente del contingente legislativo del Ejecutivo, es decir, de la cantidad de bancas que el/los partido/s que lo apoyan tiene/n dentro de la Legislatura y de su disciplina. Esta última se vincula también con la cohesión

¹⁰ Negretto, G. L. (2002). ¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*. 42 (167), 377- 404. p. 382.

¹¹ Esto dependerá también de cuán exigentes sean los mecanismos que regulan la aprobación de los decretos por parte de la Legislatura, y del contingente legislativo con el que cuente el Poder Ejecutivo.

¹² Mainwaring S. y Shugart, M. S. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate*. Op. cit. p. 58-62.

del bloque político que apoya al Ejecutivo en las votaciones y con el liderazgo de este bloque, si coincide o no con el que el Ejecutivo quiere promover.

Suponiendo que dentro de la Legislatura no hay posibilidad de formar coaliciones entre los distintos partidos y que el partido que apoya al Ejecutivo es disciplinado en sus votaciones, la fragmentación partidaria en el interior de ésta funcionaría como un buen indicador de los poderes partidarios con los que cuenta el Ejecutivo. Esto se debe a que la fragmentación brinda información sobre la cantidad de partidos con representación parlamentaria y, por ende, sobre el tamaño del contingente legislativo del Ejecutivo (es decir, la cantidad de bancas que su partido tiene dentro de la Legislatura).

De esta manera, cuanto mayor sea la fragmentación partidaria, menores serán las posibilidades de que el Ejecutivo cuente con una mayoría legislativa (Mainwaring y Shugart, 2002; Jones, 1995; Figueiredo y Limongi, 2000) y, a la inversa, cuanto menor sea la fragmentación, mayores serán las posibilidades de que el Ejecutivo tenga una mayoría en el Congreso. Tomando en consideración los dos supuestos anteriores acerca de la posibilidad de formar coaliciones y de la disciplina partidaria, es posible sostener que cuanto mayor sea el tamaño del contingente legislativo del Ejecutivo, mayor será su poder de agenda y, por el contrario, cuanto más pequeño sea su contingente legislativo, menor será su poder de agenda.

Los poderes partidarios de los Ejecutivos son influenciados también por otros tres factores: el nivel de disciplina de los partidos en la Legislatura (Mainwaring y Shugart, 2002) y el grado de institucionalización¹³ y de polarización¹⁴ del sistema de partidos. El nivel de disciplina partidaria afecta a los poderes partidarios y, por ende, al poder de agenda de los Ejecutivos de diferentes maneras. Por un lado, si el Ejecutivo se enfrenta a una situación de gobierno dividido en la cual la oposición tiene una mayoría de bancas en la Legislatura, un alto grado de disciplina partidaria afectaría su poder de agenda ya que le resultaría más difícil lograr acuerdos con estos partidos opositores. Si, en cambio, el Ejecutivo cuenta con una mayoría propia en la Legislatura se pueden dar varias situaciones.

¹³ Por “institucionalización” se entiende un sistema de partidos que cuenta con las siguientes características: hay competencia regular entre partidos, los partidos tienen raíces estables en la sociedad, se acepta a las elecciones y a los partidos como instituciones legítimas que determinan quién gobierna, y las organizaciones partidarias tienen reglas y estructuras establecidas (Mainwaring S. y Scully, T. (1995). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: US Stanford University. p.1)

¹⁴ Por “polarización” se entiende la distancia ideológica - en términos de derecha a izquierda - entre los partidos políticos que forman parte de la Legislatura.

En primer lugar, si el liderazgo del partido en la Legislatura no tiene diferencias con el Ejecutivo, entonces un alto grado de disciplina partidaria por parte de este partido significaría un mayor poder de agenda para el Ejecutivo. En segundo lugar, si el liderazgo del partido del Presidente tiene grandes diferencias con éste, entonces un alto nivel de disciplina partidaria disminuiría su poder de agenda. En tercer lugar, si el liderazgo del partido y el Ejecutivo tienen serias diferencias, un menor grado de disciplina partidaria le permitiría a este último negociar con los legisladores individualmente, construyendo bases de apoyo *ad-hoc* (Mainwaring y Shugart, 1994) y obteniendo, de esta manera, apoyo a sus iniciativas.

Por otro lado, con respecto al grado de institucionalización del sistema partidario, cuanto más institucionalizado sea éste, mayores serán las posibilidades de que el Ejecutivo pueda formar coaliciones legislativas estables con otros partidos. Por el contrario, cuanto menos institucionalizados estén los partidos, habrá menor disciplina y cohesión en su interior y la formación de coaliciones inter-partidarias se verá dificultada (Badillo, 2007). En esta situación el Ejecutivo deberá recurrir a mecanismos *ad-hoc* de negociación con los legisladores (por ejemplo, la distribución de patronazgo). De esta manera, existe una relación positiva entre el grado de institucionalización del sistema de partidos y el poder de agenda del Poder Ejecutivo.

Por último, cuanto más polarizado sea el sistema de partidos, mayores dificultades tendrá el Ejecutivo para formar coaliciones con otros partidos. A la inversa, cuanto menor sea la distancia ideológica entre los partidos que forman parte del sistema (es decir, cuanto más cerca se encuentren del centro del espectro ideológico), mayores posibilidades habrá para que el Ejecutivo forme coaliciones con partidos de la oposición (Badillo, 2007). Por consiguiente, la polarización ideológica del sistema de partidos puede impactar negativamente sobre el poder de agenda del Ejecutivo.

En resumen, el poder de agenda de los Ejecutivos está vinculado tanto con sus poderes constitucionales como con sus poderes partidarios, y ambas dimensiones deben ser tomadas en consideración en el análisis. Los poderes constitucionales están definidos por la Constitución y por distintas leyes, y pueden ser “proactivos” o “reactivos” según otorguen un poder de agenda positivo o negativo. Por su parte, los poderes partidarios dependen del contingente legislativo que posee el Ejecutivo en el Congreso y de su disciplina, de la disciplina de los demás partidos con representación parlamentaria y, por último, del grado de institucionalización y polarización del sistema de partidos.

Sección 3. La literatura referente al funcionamiento de los sistemas presidenciales en contextos de fragmentación partidaria

Como ya se mencionó, el objetivo de este trabajo es investigar los patrones de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para interrogarse sobre los efectos que la fragmentación partidaria tiene sobre el ejercicio del poder de agenda del Jefe de Gobierno. Por esta razón, resulta pertinente abordar ahora los principales argumentos teóricos acerca del impacto de la fragmentación partidaria sobre el funcionamiento de los regímenes presidenciales.

Autores como Linz y Valenzuela (1994), Shugart y Haggard (2001), Carey y Shugart (1992) y Stepan y Skach (1994) señalan la presencia de incentivos institucionales en los regímenes presidenciales que llevan al conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo y, en última instancia, al bloqueo entre ambas ramas de gobierno. Los autores sostienen que, dado que en los sistemas presidenciales el Presidente y la Legislatura son elegidos mediante elecciones independientes, pueden resultar electos Ejecutivos que tienen escaso apoyo legislativo, dando lugar a gobiernos de minoría. El principio de división de poderes que caracteriza a los sistemas presidenciales originaría, entonces, una situación en la cual hay dos ramas de gobierno independientes con poderes de veto (Mustapic, 2002). Dada la duración fija del mandato de los Presidentes, éstos deberán “...aguardar dolorosamente hasta el final de sus mandatos, incapaces de implementar un paquete coherente de políticas a causa de la falta de apoyo”¹⁵. De esta manera, la combinación entre los escasos incentivos existentes en los regímenes presidenciales para la formación de coaliciones (Mainwaring y Shugart, 1994) junto con la existencia de gobiernos de minoría, traería como resultado una relación conflictiva entre el Ejecutivo y la Legislatura, así como gobiernos legislativamente inefectivos (Cheibub, 2007).

La existencia de un sistema de partidos altamente fragmentado haría aún más probable el surgimiento de una situación de parálisis institucional entre ambas ramas de gobierno. De acuerdo con autores como Mainwaring (1993) y Jones (1995), la combinación entre un sistema multipartidista y un régimen presidencial es problemática: “Una fragmentación partidaria significativa es con frecuencia un problema para el presidencialismo porque aumenta las posibilidades de una situación en la que el Poder Ejecutivo tenga poco apoyo legislativo y, por tanto, se produzca un bloqueo entre el

¹⁵ Mainwaring, S. y Shugart M.S. (2002). Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. Op. cit. p.38.

Ejecutivo y el Legislativo”¹⁶. Asimismo, cuanto mayor sea la cantidad de partidos que compitan en las elecciones y obtengan efectivamente bancas en la Legislatura, menores serán las probabilidades de que el Ejecutivo cuente con un contingente legislativo mayoritario (Jones, 1995). Esta situación resultaría negativa para el funcionamiento del presidencialismo por una serie de razones que a continuación se explicitan.

En primer lugar, como ya hemos mencionado, se debe tener en cuenta que la formación de coaliciones inter-partidarias estables en regímenes presidenciales es más difícil que en regímenes de tipo parlamentario (Mainwaring, 1993; Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Shugart, 1994; Stepan y Skach, 1994; Linz y Stepan, 1996; Jones, 1995; Samuels y Eaton, 2002). Esto se debe principalmente a que, por un lado, las coaliciones electorales no tienen por qué mantenerse pasadas las elecciones y, por ende, la coalición de gobierno puede ser diferente a la coalición electoral que llevó al Ejecutivo al poder. A diferencia de lo que sucede en los sistemas parlamentarios, donde la coalición que tiene la responsabilidad de formar el gobierno y de gobernar se conforma generalmente luego de las elecciones, en los sistemas presidenciales el Presidente puede no incluir dentro de su gabinete a los partidos que lo ayudaron a llegar al poder (Mainwaring y Shugart, 1994). De la misma manera, los legisladores pueden no respetar la coalición de gobierno y retirar su apoyo al Ejecutivo sin provocar la caída del gobierno, debido al principio de la división de poderes que caracteriza a los sistemas presidencialistas (Mainwaring, 1993; Mainwaring y Shugart, 2002; Mainwaring y Scully, 1995). Además, la naturaleza de suma cero de los sistemas presidenciales también desincentiva la cooperación entre los partidos (Lijphart, 2004). Dado que la presidencia sólo puede ser ocupada por una sola persona y no puede ser dividida entre los partidos que forman parte de una coalición, la política se basa en la competencia inter-partidaria por obtener este cargo.

En segundo lugar, siendo que el proceso de negociación y de formación de coaliciones inter-partidarias es más costoso en sistemas presidenciales que en sistemas parlamentarios, los poderes partidarios del Ejecutivo se ven debilitados. Esto hace que el Ejecutivo tenga más dificultades para lograr apoyo legislativo a sus iniciativas, aumentando las probabilidades de que se produzca un bloqueo entre ambas ramas de gobierno (Negretto, 2006), disminuyendo, así, la efectividad del gobierno (Jones, 1995).

¹⁶ Mainwaring, S. y Shugart M.S (2002). Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. En S. Mainwaring y M.S. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 256-294). Buenos Aires: Paidós p. 257

En tercer lugar, el mandato fijo de la Legislatura y del Ejecutivo, junto con el principio de división de poderes, hacen que no haya ningún mecanismo institucional - como los existentes en regímenes parlamentarios - para resolver esta situación de inmovilismo (Mainwaring, 1993). De esta manera, la fragmentación partidaria no sólo aumentaría las probabilidades de conflicto entre ambos poderes sino que también dificultaría su resolución.

En su artículo “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”¹⁷, Tsebelis brinda una explicación acerca de la influencia de la fragmentación partidaria sobre la estabilidad de las políticas a través de la introducción del término “actores de veto”. El “actor de veto” es definido como todo individuo o grupo cuya aprobación es necesaria para iniciar un cambio de políticas. Estos actores, a su vez, pueden ser de tipo institucional o partidario: en el primer caso están definidos por la Constitución, y en el segundo, son aquellos que forman parte de una coalición de gobierno.

Aplicando el argumento de Tsebelis a la discusión anterior, la fragmentación partidaria aumentaría el número de actores de veto presentes en la Legislatura, elevando los costos de la acción colectiva entre los legisladores (véase también Pérez-Liñán y Rodríguez-Raga, 2009) y dificultando la aprobación de nuevas políticas impulsadas por el Poder Ejecutivo. Scott Morgenstern (2002)¹⁸ también señala la dificultad de organizar la acción colectiva dentro de las Legislaturas y afirma que, cuando ningún partido controla la mayoría de las bancas, el resultado más probable es la parálisis legislativa.

La literatura referente al impacto de la fragmentación partidaria sobre el funcionamiento de los regímenes presidenciales presenta, sin embargo, algunos puntos débiles. En primer lugar no toma en cuenta otras variables además del contingente legislativo del Ejecutivo (como por ejemplo, la ubicación de los actores políticos respecto del *status-quo*¹⁹) que podrían afectar su poder de agenda, la relación entre el Ejecutivo y la Legislatura y, por ende, el funcionamiento del régimen.

Un Ejecutivo que posee un contingente legislativo mayoritario pero cuya posición está muy cercana al *status-quo*, puede tener grandes dificultades en promover sus iniciativas

¹⁷ Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*. 25 (3) 289-325.

¹⁸ Morgenstern, S. (2002). Explaining Legislative Politics in Latin America. En S.Morgenstern, *Legislative politics in Latin America* (pp. 413-445). Cambridge: Cambridge University Press. p.430.

¹⁹ Pérez-Liñán, A. y Rodríguez-Raga, J.C. (2009). Veto players in presidential regimes: institutional variables and policy change. *Revista de Ciencia Política*. 29 (3), 693-720. p.703-704.

políticas. Por el contrario, la presencia de una gran cantidad de partidos pequeños dentro de la Legislatura (y, por ende, la ausencia de un contingente legislativo mayoritario) podría ser beneficioso para el poder de agenda del Ejecutivo siempre que sean capaces de formar coaliciones múltiples para promover cambios del *status-quo* acordes a las preferencias de éste. De esta manera, la parálisis institucional podría no ser una consecuencia necesaria de una situación de gobierno dividido. Tal como afirma Negretto “El número de asientos parlamentarios del partido del presidente o el nivel de fragmentación partidaria en el Congreso provee solo una medida cuantitativa, no un mecanismo causal para explicar el funcionamiento de una democracia presidencialista”²⁰.

En segundo lugar, la literatura no toma en cuenta la posibilidad de que un Ejecutivo que no posee un contingente mayoritario en la Legislatura sea capaz de reunir apoyo entre los legisladores de otros partidos (por ejemplo, a través de la distribución de incentivos selectivos) y, por ende, ser igualmente efectivo que un gobierno mayoritario.

En tercer lugar, la literatura existente no considera el hecho de que los intereses particulares de los legisladores podrían coincidir con el objetivo de evitar la parálisis entre las dos ramas de gobierno. Es decir, podría estar dentro de los objetivos políticos de los legisladores iniciar y sancionar una gran variedad de leyes (incluyendo las provenientes del Poder Ejecutivo) permitiendo que, a pesar de una intensa fragmentación partidaria, haya mecanismos de cooperación que eviten la parálisis legislativa (Socías, 2007).

Teniendo en cuenta estas debilidades, el presente trabajo busca ser un aporte a la literatura existente investigando si la fragmentación partidaria tiene efectivamente un impacto negativo sobre el poder de agenda del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y, por ende, si genera Ejecutivos legislativamente inefectivos y una situación de parálisis institucional.

²⁰ Negretto, G. (2006). Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*. 48 (3), 63-92. p.66.

CAPÍTULO II

Las fuentes institucionales del poder de agenda del Poder Ejecutivo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Para caracterizar el poder de agenda del Jefe de Gobierno, en este capítulo se analizarán los poderes que la Constitución le confiere como, así también, las reglas establecidas por el Reglamento Interno de la Legislatura.

Sección 1. Los poderes constitucionales del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires es ejercido por el Jefe y el Vicejefe de Gobierno. Sus mandatos duran cuatro años y pueden ser reelegidos por un solo período consecutivo²¹. El Jefe de Gobierno tiene a su cargo la administración de la Ciudad, la planificación de la gestión y la aplicación de las normas²². Además, tiene iniciativa legislativa y debe promulgar, publicar, reglamentar²³ (sin alterar su espíritu) y ejecutar las leyes²⁴. Asimismo, participa en la discusión de las leyes, directamente o a través de sus Ministros, y debe publicar los decretos en el Boletín Oficial de la Ciudad²⁵.

Por otro lado, el Vicejefe de Gobierno debe reemplazar al Jefe de Gobierno en caso de ausencia, muerte, renuncia o destitución²⁶. Además, ejerce la Presidencia de la Legislatura y como tal puede iniciar proyectos de ley, conduce los debates que se desarrollan en el seno de la Legislatura y vota en caso de empate²⁷.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires le otorga al Jefe de Gobierno poderes “reactivos” y “proactivos”. Dentro de los primeros se encuentra el poder de veto, tanto total como parcial. Este poder puede ser clasificado como “fuerte”²⁸ ya que para insistir sobre un veto (total o parcial) la Legislatura debe reunir una mayoría especial de dos tercios de sus miembros. De este modo, para superar el veto del Ejecutivo no es suficiente la voluntad de un partido mayoritario, sino que inevitablemente éste deberá recurrir al apoyo de legisladores de otros partidos (Mainwaring y Shugart, 2002). En el caso de que

²¹ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art.98.

²² Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art.102.

²³ La responsabilidad que tiene el Jefe de Gobierno de reglamentar las leyes le otorga un importante poder de agenda negativo, ya que puede no reglamentar aquellas leyes con las cuales no está de acuerdo y, de esta manera, restringir su aplicación.

²⁴ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 102.

²⁵ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 102.

²⁶ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art.99.

²⁷ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 71.

²⁸ Esta clasificación ha sido tomada de Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (2002). Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. Op. cit. p.52.

un proyecto sea vetado en forma total, éste debe volver a la Legislatura, la que necesita reunir una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros para poder insistir el veto²⁹. Por otro lado, en el caso de que el Ejecutivo vete una ley en forma parcial, ésta debe volver íntegramente a la Legislatura para que apruebe el veto con la misma mayoría requerida para la sanción de la ley vetada, o insista con el proyecto original con una mayoría de dos tercios de sus miembros³⁰, dentro del año parlamentario en el que fuera vetada la ley o en el siguiente³¹. Es importante destacar que el hecho de que el Ejecutivo no pueda vetar los puntos con los cuales está en desacuerdo y promulgar el resto de la ley le quita un arma importante al momento de imponer sus preferencias políticas por sobre las de los legisladores.

El Ejecutivo de la Ciudad cuenta con otro poder de tipo “reactivo”: el poder de iniciativa legislativa. El Jefe de Gobierno posee introducción exclusiva en el Presupuesto de gastos y recursos de la Ciudad, y de sus entes autárquicos y descentralizados³². La combinación entre la iniciativa exclusiva en las áreas anteriormente mencionadas y el poder de veto “fuerte” resultan en un factor de poder decisivo para el Ejecutivo (Martelletti, 2004). Esto se debe a que, ante una modificación del proyecto de Presupuesto por parte de una mayoría legislativa, el umbral necesario para superar un veto del Ejecutivo es elevado.

En lo que respecta a los poderes “proactivos” el Jefe de Gobierno cuenta con el “poder constitucional de decreto”³³. Este poder le es otorgado a través de la Constitución sin que medie una delegación de autoridad por parte de la Legislatura. Asimismo, como ha sido mencionado, una vez emitido un decreto, éste se convierte inmediatamente en el nuevo *status quo* hasta que una mayoría legislativa logre modificarlo.

El poder de decreto del Ejecutivo de la Ciudad puede caracterizarse como una atribución “débil” por una serie de razones. En primer lugar, el decreto pierde vigencia luego de un corto lapso de tiempo³⁴. En segundo lugar, la Legislatura puede frenar el unilateralismo en la decisión del Ejecutivo (Martelletti, 2004) y evitar una modificación del *status-quo* no ratificando el decreto, ya sea a través del silencio (dejándolo sin tratamiento) o a través de su rechazo explícito. De esta manera, frente a la emisión de un

²⁹ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 87.

³⁰ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 88.

³¹ Resolución 21/2002. Disponible en: www.buenosaires.gov.ar

³² Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 105.

³³ Este concepto es elaborado por Carey y Shugart en Carey, J. y Shugart, M. (1998). *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 13.

³⁴ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 91y Art. 103.

decreto los legisladores tienen dos opciones: pueden enfrentar el costo político que significaría ir en contra de las preferencias del Ejecutivo y rechazar el decreto, o bien pueden evitar declararse explícitamente en contra de la voluntad del Ejecutivo y dejar que el decreto pierda vigencia pasado el período de tiempo necesario para su ratificación. En tercer lugar, el decreto no requiere de mayorías legislativas especiales para su rechazo.

Sin embargo, es importante destacar que el poder de decreto combinado con el veto “fuerte” le otorga al Ejecutivo de la Ciudad la posibilidad de actuar en forma contraria a las preferencias de las mayorías legislativas (Carey y Shugart, 1998). Esto se debe a que, ante la sanción de un decreto, el Ejecutivo puede bloquear cualquier modificación que no cuente con el apoyo legislativo suficiente (dos tercios de la Cámara) para insistir sobre su veto.

La Constitución de la Ciudad establece que el Jefe de Gobierno puede dictar Decretos de Necesidad y Urgencia sólo en circunstancias excepcionales y cuando no se trate de “*normas que regulen las materias procesal penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*”³⁵. Asimismo, establece que estos decretos deben ser remitidos a la Legislatura para su ratificación³⁶. A este respecto es importante mencionar que el artículo 91 y el 103 establecen distintos períodos de tiempo para la ratificación de los mismos (aunque ambos lapsos son cortos): el primero establece que los Decretos de Necesidad y Urgencia deben ser ratificados dentro de los diez días corridos desde su dictado; el segundo establece que la Legislatura debe ratificarlos dentro de los treinta días en que fueran remitidos a la Legislatura. Por último, es importante destacar que la Constitución no especifica la necesidad de una mayoría legislativa calificada para rechazar los decretos.

En resumen, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires le otorga al Jefe de Gobierno un conjunto de instrumentos que le permiten ejercer un poder de agenda positivo y negativo. De acuerdo con lo que hemos visto a lo largo de esta sección, podemos afirmar que el diseño institucional prescribe un sesgo a favor del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones (Socías, 2007). Utilizando la tipología que Mainwaring y Shugart³⁷ elaboran sobre la autoridad legislativa de los Ejecutivos, la combinación de los poderes constitucionales que posee el Jefe de Gobierno de la Ciudad resulta en un Ejecutivo “potencialmente dominante” sobre la Legislatura. La palabra “potencialmente”

³⁵ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 103.

³⁶ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 91 y Art. 103.

³⁷ Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate*. Op. cit. p. 58-62.

resulta relevante ya que hace referencia al hecho de que los poderes constitucionales no definen por sí solos el dominio de un Ejecutivo, sino que éste también dependerá del apoyo político que sea capaz de reunir dentro de la Legislatura, es decir, de sus poderes partidarios.

Sección 2. Organización interna de la Legislatura: el Reglamento

El Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires constituye un elemento de importancia para estudiar el poder de agenda con el que cuenta el Poder Ejecutivo, ya que es allí donde se establecen las reglas del proceso legislativo. Estas reglas distribuyen poder dentro de la Legislatura, afectando el margen de maniobra y las opciones disponibles para los distintos legisladores (Martelletti, 2004) y, lo que es más relevante, definen los actores que dentro de la Legislatura tienen la capacidad para ejercer el control de la agenda. De esta manera, el Reglamento Interno afecta la capacidad de acción del Jefe de Gobierno *vis-à-vis* el Poder Legislativo.

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es unicameral y está integrada por sesenta miembros que son electos por voto directo³⁸, a través de un sistema electoral proporcional³⁹, duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelectos sólo por un período consecutivo⁴⁰. La Cámara se renueva por mitades cada dos años⁴¹.

La Legislatura entra en sesión con la mayoría absoluta del número total de sus miembros⁴², es decir, con la presencia de 31 diputados/as. Puede debatir sobre los asuntos sometidos a su consideración con quórum de 20 diputados/as, pero para las votaciones se requiere la presencia de la mayoría absoluta⁴³.

A partir de la lectura del Reglamento Interno se pueden distinguir una serie de espacios de poder que permiten influir en la construcción de la agenda legislativa. En primer lugar, la Presidencia, la Vicepresidencia, y las Secretarías de la Legislatura. En segundo lugar, los Presidentes de los bloques parlamentarios, quienes forman parte de la Comisión de Labor Parlamentaria y coordinan el voto de sus respectivas bancadas. Y, por último, la propia Comisión de Labor Parlamentaria y las Comisiones de Asesoramiento Permanente. Cabe destacar que cuanto mayor sea el contingente legislativo del Jefe de Gobierno mayor será la

³⁸ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 69.

³⁹ Se aplica la fórmula electoral D'Hondt en un distrito único.

⁴⁰ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 69.

⁴¹ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 69.

⁴² Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 67°.

⁴³ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 67°.

influencia de su bloque político sobre cada uno de estos espacios de poder y, por ende, mayor será la capacidad de acción del Ejecutivo *vis-à-vis* la Legislatura. A continuación nos ocuparemos de cada uno de estos espacios.

En primer lugar, la Presidencia de la Legislatura es ejercida por el/la Vicejefe/a de Gobierno⁴⁴. Entre sus responsabilidades se encuentra la conducción de los debates en el recinto, la votación en caso de empate, la posibilidad de iniciar proyectos de ley y la presentación a consideración de la Legislatura del Presupuesto de gastos de la Cámara⁴⁵. También corresponde al Presidente girar a las Comisiones y a las Juntas los asuntos ingresados, de conformidad con los criterios establecidos en los artículos 111^{o46} y 133^{o47}. Además, forma parte de la estratégica Comisión de Labor Parlamentaria.

El Presidente de la Legislatura, al igual que el Jefe de Gobierno, posee una importante herramienta para ejercer poder de agenda positivo: puede convocar a sesiones extraordinarias y especiales cuando hubiera “razones de gravedad y urgencia”⁴⁸. Siempre que el Jefe y el Vicejefe de Gobierno no estén enfrentados, el Ejecutivo tiene asegurada la Presidencia de la Legislatura y, con ello, una importante capacidad de agenda en el seno de la misma.

En segundo lugar, la Legislatura cuenta con un/a Vicepresidente/a 1º, un/a Vicepresidente/a 2º y un/a Vicepresidente/a 3º. Éstos son elegidos a simple pluralidad de votos por los diputados/as en las sesiones preparatorias, con anterioridad a la sesión constitutiva⁴⁹. El hecho de que estas autoridades sean electas a simple pluralidad de votos permite que un Jefe de Gobierno que cuenta con una mayoría propia en la Legislatura se asegure que los Vicepresidentes sean de su mismo partido político.

El Reglamento⁵⁰ le otorga al Vicepresidente 1º una serie de atribuciones que le confieren un grado de poder importante dentro de la Legislatura. Tiene a su cargo la administración y la coordinación de la misma, y debe elaborar el Presupuesto de gastos de la Legislatura y elevarlo al Presidente del Cuerpo. Además, designa y remueve al personal de la Legislatura, la representa ante el Tribunal Superior de Justicia, da a publicidad sus

⁴⁴ Reglamento de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 83º.

⁴⁵ Reglamento de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 84º.

⁴⁶ Este artículo establece que los asuntos deben ser girados a la Comisión correspondiente, de acuerdo a la competencia que resulte de su denominación o por afinidad temática.

⁴⁷ Este artículo establece que los asuntos entrados deben ser girados a aquella Comisión o Junta que tenga competencia en su aspecto principal.

⁴⁸ Reglamento de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 68º.

⁴⁹ Reglamento de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 1º.

⁵⁰ Reglamento de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 88º.

resoluciones, normas e iniciativas y debe “*organizar y poner en funcionamiento un sistema de control interno, presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión*”⁵¹. Por último, debe reemplazar al Presidente de la Legislatura cuando éste se encuentre impedido o ausente⁵².

En tercer lugar, la Legislatura cuenta también con tres Secretarios: Parlamentario, Administrativo y de Coordinación. Éstos tienen ciertas competencias de relevancia, tales como disponer el giro de los expedientes a las Comisiones correspondientes⁵³ en el caso del primero, proponer los Presupuestos de sueldos y gastos generales de la Legislatura y manejar los fondos asignados⁵⁴ en el caso del Secretario Administrativo, y planificar y ejecutar los programas de capacitación del personal de la Legislatura en el caso del Secretario de Coordinación⁵⁵.

A su vez, el Presidente, los Vicepresidentes y los Presidentes de los bloques parlamentarios forman parte de la importante Comisión de Labor Parlamentaria. Esta comisión es de suma relevancia dado que es la principal instancia de negociación de la agenda legislativa y, por ende, es allí donde se ejerce el control de la agenda parlamentaria. En esta Comisión se planifican las sesiones, se resuelven las modificaciones a los giros dispuestos en los Boletines de Asuntos Entrados, se consideran las solicitudes de tratamiento preferencial, se resuelven los pedidos de Pronto Despacho, se proponen los expedientes que requieren tratamiento sobre tablas y se consideran las observaciones realizadas a los despachos de las Comisiones⁵⁶. Asimismo, tiene a su cargo la dirección de la discusión en las sesiones y, por lo tanto, debe establecer los tiempos de uso de la palabra, el orden de las intervenciones y la cantidad de oradores por bloque⁵⁷. Por último, la Comisión debe elaborar un Plan Trimestral de Trabajo con los temas que deberán ser tratados en la Cámara⁵⁸.

A partir de la lectura del Reglamento Interno se puede afirmar que esta Comisión incentiva a los legisladores a organizarse en bloques. Esto se debe a que los Presidentes de cada bloque forman parte de la misma y, además, los Secretarios Parlamentarios de los bloques se reúnen en Pre-Labor Parlamentaria (una reunión anterior a la reunión de la

⁵¹ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 88°.

⁵² Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 86°.

⁵³ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 94°.

⁵⁴ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 95°.

⁵⁵ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 95° bis.

⁵⁶ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 108°.

⁵⁷ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 108°.

⁵⁸ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 108°.

Comisión misma) donde se elabora un Informe Preliminar para la reunión de la Comisión. La formación de bloques funcionaría, entonces, como un instrumento importante para que los legisladores puedan participar en la definición de la agenda legislativa (Martelletti, 2004).

Los requisitos para la formación de bloques dentro la Legislatura son poco exigentes. El Reglamento permite no sólo que los bloques puedan estar formados por cualquier número de integrantes sino que, además, se puedan constituir en cualquier momento del año parlamentario⁵⁹. Además, incentiva la formación de bloques al no prever sanciones para aquellos diputados/as que pertenezcan a un bloque que decida no dar quórum⁶⁰, pero sí para aquellos legisladores que no asistieran en forma individual durante tres sesiones consecutivas sin justificación o permiso de la Legislatura⁶¹. De este modo, aquellos legisladores que forman parte de bloques pueden utilizar el quórum como un mecanismo para frenar la discusión de ciertas leyes y, a través de ello, controlar la agenda legislativa. Sin embargo, es importante destacar que el Reglamento pone límites a la formación de bloques con objetivos oportunistas dado que establece que la formación de nuevos bloques *“en ningún caso afectará la cantidad total de personal transitorio o el monto total de las locaciones de obra o servicio asignado por la Legislatura a este fin...”*⁶².

Como se mencionó anteriormente, las 23 Comisiones Permanentes de Asesoramiento de la Legislatura funcionan también como puestos importantes en el control de la agenda legislativa. Esto se debe a que, por un lado, a través de la aprobación del tratamiento preferencial de un asunto, del pedido de Pronto Despacho y de una resolución para modificar el orden de tratamiento de los asuntos⁶³, las Comisiones pueden modificar el orden de tratamiento de los asuntos entrados y con ello fijar la agenda legislativa de acuerdo con sus preferencias. Por otro lado, las Comisiones mantienen el control de las modificaciones que pueden ser tratadas por el Cuerpo y que pueden ser introducidas en los proyectos sobre los cuales éstas han despachado⁶⁴. Las Comisiones más estratégicas⁶⁵ son

⁵⁹ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 103°.

⁶⁰ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 44°.

⁶¹ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 46°.

⁶² Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 105°.

⁶³ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 156°.

⁶⁴ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 170°.

⁶⁵ Entrevista a Marcos Peña, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007; entrevista a Alicia Caruso, diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2005; entrevista a Martín Borrelli, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007, 2007-2011; entrevista a Alvaro González, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007, 2007-2011.

las de Presupuesto, Vivienda y Planeamiento Urbano, Asuntos Constitucionales⁶⁶ y Salud y Educación. Los miembros de las Comisiones duran dos años en su cargo⁶⁷ y deben elegir a pluralidad de votos un/a Presidente/a, un/a Vicepresidente/a 1º y un/a Vicepresidente/a 2º para que integren su Mesa Directiva⁶⁸.

El tamaño del contingente legislativo del Jefe de Gobierno es importante ya que la conformación de las Comisiones de Asesoramiento Permanente debe respetar la proporción en que los sectores políticos están representados dentro de la Legislatura⁶⁹. De esta manera, cuanto mayor sea la fragmentación partidaria en la Legislatura y, por ende, menor sea el contingente legislativo del Ejecutivo, menor será la cantidad de Comisiones que podrán ser presididas por miembros del partido político oficial. Sin embargo, si el Ejecutivo logra reunir el apoyo de los miembros de otras fuerzas políticas, el tamaño de su contingente legislativo podría aumentar, y con ello aumentarían las posibilidades de que legisladores afines a su partido político presidan Comisiones de Asesoramiento Permanente.

Un hecho que merece ser señalado es que, según lo dispuesto en el artículo 132º, en función de la cantidad de diputados/as que deben integrar cada una de las Comisiones, éstos deben participar en forma simultánea en varias de las mismas. Este podría ser un factor "...que inhibe la consolidación de saberes especializados..."⁷⁰ por parte de los legisladores, posibilitando que el Poder Ejecutivo concentre la capacidad técnica para la formulación de las políticas públicas y desplace a las Comisiones a un papel secundario (Socías, 2007).

Por último, los legisladores como actores individuales dentro de la Legislatura también poseen un mecanismo muy importante para modificar la agenda legislativa: la utilización de mociones. Una moción es "*Toda proposición hecha verbalmente por un Diputado/a desde su banca*"⁷¹ y pueden ser "de orden", "de preferencia", "sobre tablas" y "de reconsideración", según su objetivo. El Reglamento Interno permite que los diputados/as presenten proyectos de ley y no establece límites en cuanto a la cantidad de proyectos de

⁶⁶ Esta Comisión debe dictaminar sobre los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el Ejecutivo y recibe los proyectos de ley vetados en forma total o parcial.

⁶⁷ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 141º.

⁶⁸ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 139º.

⁶⁹ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 136º.

⁷⁰ Socías, M. *Fragmentación, incertidumbre y ambiciones políticas progresivas. Un estudio sobre el rol de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el proceso de aprobación del presupuesto*. Tesis de Licenciatura. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. p.35.

⁷¹ Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 194º.

ley que pueden ser presentados por éstos ni sobre el apoyo que deben reunir para poder ser presentados. Esto permitiría a legisladores pertenecientes al mismo bloque presentar proyectos de ley totalmente diferentes, lo que puede dificultar la construcción de una agenda propia del bloque.

CAPÍTULO III

La fragmentación partidaria

La fragmentación partidaria hace referencia a la diversidad de fuerzas y partidos políticos que compiten en las elecciones y que efectivamente obtienen representación en la Legislatura, y a la cantidad de bloques que se forman en el interior de ésta. Para los fines de este trabajo resulta relevante analizar los factores que inciden en dicha fragmentación y su evolución a través del tiempo. En este capítulo se estudiará, en primer lugar, la influencia de una variable institucional – el sistema electoral – sobre la fragmentación del sistema de partidos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En segundo lugar, se estudiará la evolución de la fragmentación partidaria a partir de dos indicadores: el Número Efectivo de Partidos y el número promedio de bloques presentes en cada una de las Legislaturas comprendidas en el período bajo estudio.

Sección 1. El sistema electoral

Las reglas electorales no constituyen la única variable que puede afectar las características del sistema de partidos pero, ciertamente, tienen un fuerte impacto “...sobre el número de partidos, sobre la disciplina partidaria, y por lo tanto, sobre la manera como el presidencialismo probablemente funcione”⁷².

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se combinan dos sistemas electorales diferentes: uno mayoritario a doble vuelta para la elección del Jefe y Vicejefe de Gobierno, y otro proporcional para la elección de la Legislatura. Las elecciones se realizan en forma simultánea, excepto en los períodos en que se renueva parcialmente la Cámara. Ambos sistemas electorales incentivan la fragmentación del sistema de partidos.

El artículo 96 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que “*El Jefe de Gobierno y un Vicejefe o Vicejefa son elegidos en forma directa y conjunta, por fórmula completa y mayoría absoluta. A tal efecto se toma a la Ciudad como distrito único*”. Asimismo, si ninguna de las fórmulas obtiene una mayoría absoluta de los votos, se convoca a una segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas dentro de los treinta días de la primera votación.

Por otra parte, el artículo 69 establece que “*Los diputados se eligen por el voto directo no acumulativo conforme al sistema proporcional*”. Sin embargo, también se prevé

⁷² Mainwaring S. y Shugart, M.S. (Eds.) (2002). Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. Op. cit. p. 256.

que una ley aprobada por una mayoría de dos tercios de los miembros de la Legislatura, defina el régimen electoral de la Ciudad. Esta ley continúa sin ser sancionada por varios motivos. En primer lugar, porque las reglas electorales no son neutras sino que tienen efectos cruciales para estructurar la lucha política (Calvo, Szwarcberg, Micozzi y Labanca, 2001): definen cuán fácil o difícil es para un partido acceder a los cargos y, por ende, sus oportunidades en la distribución del poder político, y también cuál es el peso que tiene cada voto en la distribución de las bancas.

En segundo lugar, porque juntar una mayoría de dos tercios en una Legislatura altamente fragmentada es una tarea difícil. Hasta el momento se han presentado algunos proyectos de ley⁷³ para reformar el sistema electoral, pero ninguno ha tenido éxito. Por esta razón, de acuerdo con lo establecido por el Decreto 37/00 del Poder Ejecutivo⁷⁴, en la Ciudad se aplica el Código Electoral Nacional⁷⁵ para la organización de los comicios y se le otorga al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad competencia originaria en materia electoral. Asimismo, en la Ciudad rige la Ley Órgánica de los Partidos Políticos⁷⁶.

Para poder analizar el efecto del sistema electoral sobre el sistema de partidos de la Ciudad de Buenos Aires, es necesario estudiar los efectos que tienen cada uno de los elementos que lo componen. De acuerdo con Dieter Nohlen (1995)⁷⁷ los sistemas electorales establecen normas para cuatro áreas: la delimitación de las jurisdicciones electorales, las reglas de nominación de los candidatos (el tipo de boleta), la traducción de los votos en bancas y el procedimiento de votación.

En primer lugar, el tamaño de la jurisdicción electoral⁷⁸ resulta importante ya que determina en gran medida el efecto proporcional de un sistema electoral y, de este modo, las oportunidades electorales de los partidos políticos que compiten en elecciones (Nohlen, 1995). A este respecto, la Capital Federal constituye una jurisdicción grande, con un umbral de representación bajo y un efecto proporcional alto. Son 30 bancas que se distribuyen en cada elección legislativa, debiendo señalarse que hasta el año 2005 el número era de 60, dado que no se había realizado una renovación parcial de la Legislatura.

⁷³ Desde el año 1999 se han presentado once proyectos de ley para modificar el sistema electoral: cuatro han sido presentados por la U.C.R, dos por la Alianza, dos por el Frente Compromiso para el Cambio, uno por Juntos por Buenos Aires, uno por el PRO y uno por Aníbal Ibarra durante su gestión como Jefe de Gobierno.

⁷⁴ Decreto 37/00. Disponible en: www.buenosaires.gov.ar

⁷⁵ Ley N° 19.945

⁷⁶ Ley N° 23.298.

⁷⁷ Nohlen, D. (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Nueva Sociedad. p.59.

⁷⁸ El tamaño de la jurisdicción electoral se refiere al número de bancas asignadas a un distrito electoral.

Es importante mencionar también que originalmente – de acuerdo con los artículos 160 y 161 del Código Electoral Nacional – se aplicaba un umbral⁷⁹ del 3% (del padrón electoral del distrito) que en 2003 fue eliminado por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La eliminación de este umbral resulta importante por el impacto que tuvo sobre la fragmentación del sistema partidario. De acuerdo con Calvo, Szwarcberg, Micozzi y Labanca (2001) su eliminación tuvo un efecto de “reproporcionalización”⁸⁰ en la Legislatura de la Ciudad, ya que disminuyó el “sesgo mayoritario”⁸¹ del sistema electoral. Esto se debe a que aumentó el número efectivo de partidos con representación parlamentaria y, respecto del problema que nos ocupa, aumentó la fragmentación en el interior de la Legislatura.

En segundo lugar, el tipo de boleta o la forma de nominación de las candidaturas afecta la relación entre el votante y el candidato, y entre este último y su partido (Nohlen, 1998). Por un lado, afecta la relación entre el candidato y el elector, ya que el tipo de lista determina si este último puede elegir sólo entre los candidatos ya seleccionados por su partido o si puede elegir también entre los candidatos de otros partidos, y también si puede modificar o no el orden en el que los candidatos serán elegidos. Por otro, afecta la relación entre el candidato y su partido ya que si las candidaturas y su orden están determinadas por los líderes partidarios y no pueden ser modificados por los electores, el candidato dependerá en mayor medida de sus líderes, incentivando una mayor disciplina partidaria.

El tipo de lista utilizado en la Ciudad de Buenos Aires – cerrada y bloqueada – incide también sobre la fragmentación de su sistema partidario, ya que la posibilidad de presentar nuevas listas aumenta el incentivo de crear nuevos partidos para presentarse en elecciones (Mainwaring y Shugart, 2002). Cuando las elecciones son concurrentes, los candidatos para las categorías de Jefe de Gobierno y legisladores se presentan en una misma lista, y puede ocurrir que una figura política ampliamente reconocida abandone su anterior partido

⁷⁹ Un umbral – o barrera legal - implica la imposición de un límite a los partidos políticos para poder participar en la distribución de las bancas.

⁸⁰ Calvo, E., Szwarcberg, M., Micozzi, J.P. y Labanca, J.F. (2001). Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. En E. Calvo y J.M. Abal Medina, *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 53-98). Buenos Aires: Eudeba. p.92.

⁸¹ Este sesgo se relaciona con la sobrerepresentación que tienen los partidos más grandes y la subrepresentación de los partidos minoritarios en la Legislatura, como resultado de las reglas electorales (Calvo, E., Szwarcberg, M., Micozzi, J.P. y Labanca, J.F. (2001).Ibid. p. 60.)

y encabece una nueva lista para ayudar a elegir como legisladores a candidatos menos conocidos⁸².

Cuando la lista es cerrada y bloqueada, los electores votan por una lista de candidatos elaborada por los partidos y a la cual no le pueden introducir modificaciones. Los electores sólo pueden elegir entre los candidatos seleccionados por los partidos y en el orden en el que éstos son presentados. De esta manera, el tipo de lista alienta un voto centrado en el partido más que en el candidato (Shugart y Haggard, 2001).

En tercer lugar, el procedimiento de votación está asociado con el tipo de lista utilizada y no tiene un gran impacto sobre la fragmentación del sistema de partidos por sí mismo. Cabe destacar que con una lista cerrada y bloqueada, el elector tiene sólo un voto y vota por la lista en su conjunto (Nohlen, 1997). De esta manera, los votos de la lista se distribuyen entre todos sus miembros. En este caso, los candidatos más reconocidos públicamente pueden ayudar a que otros menos populares accedan a una banca en la Legislatura.

En cuarto lugar, el procedimiento utilizado para la traducción de los votos en bancas (es decir, la fórmula electoral) afecta en gran medida el resultado electoral y tiene, por ende, efectos políticos decisivos. En la Ciudad de Buenos Aires se utiliza la fórmula proporcional D'Hondt. Este método es menos proporcional que otras fórmulas, como por ejemplo la del resto mayor. Sin embargo, la combinación entre una fórmula proporcional y una jurisdicción electoral grande (como la presente en la Ciudad de Buenos Aires) produce resultados electorales más proporcionales (Jones, 1995) y “fraccionaliza” el sistema de partidos, generando sistemas multipartidistas (Rae, 1975)⁸³. Asimismo, según las leyes de Duverger (1954) los efectos mecánicos (es decir, los efectos propios del mecanismo de traducción de votos en escaños) y psicológicos (es decir, los efectos que tienen las reglas electorales sobre los votantes y los líderes partidarios) de las fórmulas proporcionales dan lugar a sistemas multipartidistas.

El sistema electoral utilizado para la elección del Jefe de Gobierno también alienta la fragmentación del sistema de partidos. Como ha sido mencionado al comienzo de esta sección, el Jefe y el Vicejefe de Gobierno son elegidos mediante una fórmula de mayoría

⁸² Anibal Ibarra, por ejemplo, se presentó a las elecciones para Jefe de Gobierno en el año 2000 por el partido Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación (la “Alianza”), mientras que para las elecciones del 2003 creó la Alianza Fuerza Porteña. Esta última estaba compuesta por una serie de partidos más pequeños: Frente Grande, Intransigencia, Socialista, De la Victoria y PAIS.

⁸³ Es importante mencionar que, si bien la combinación de los elementos anteriores genera efectos proporcionales a nivel distrital, esto puede no ser así cuando el análisis es a nivel nacional (Cabrera, 1993).

absoluta a doble vuelta. Estos sistemas tienden en mayor medida al multipartidismo (Carey y Shugart, 1992; Duverger, 1954; Golder, 2006; Jones, 1995; Mascarenhas 2007). Esto se debe a que incentivan en menor medida a los electores a votar de manera estratégica en la primera vuelta (Mascarenhas, 2007) dado que saben que tienen otra oportunidad para expresar sus preferencias electorales y, por ende, incitan a que se presenten más candidatos a las elecciones (Golder, 2006).

Por último, autores como Carey y Shugart (1992), Jones (1995) y Mainwaring y Shugart (2002) destacan la importancia que tiene la disposición en el tiempo de las elecciones para el Ejecutivo con respecto a las legislativas, para el número de partidos presentes en el sistema y, por ende, para el contingente legislativo del Ejecutivo. Cuando ambas elecciones se llevan a cabo de manera simultánea pero el Ejecutivo es elegido en una segunda vuelta electoral, como puede suceder en la Ciudad de Buenos Aires, la teoría predice que el número de partidos del sistema será elevado y que, consiguientemente, habrá una probabilidad baja de que el partido del Ejecutivo tenga una mayoría de bancas en la Legislatura. Además, cuando se realizan elecciones para la renovación de la mitad de la Legislatura durante el mandato de un mismo Jefe de Gobierno, como ocurre en la Ciudad de Buenos Aires, la fragmentación partidaria también aumentará, dado que esto posibilita que nuevos sectores y fuerzas políticas – además de las presentes en la Legislatura – obtengan representación parlamentaria.

Sección 2. Elecciones y distribución de las bancas

Estudiar los resultados de las elecciones para Jefe de Gobierno y para diputados de la Ciudad de Buenos Aires resulta relevante, ya que brinda información acerca de ciertos indicadores del poder de agenda del Ejecutivo y de la fragmentación partidaria en la Legislatura. Por un lado, los resultados electorales permiten conocer el contingente legislativo con el cual cada Jefe de Gobierno inicia su mandato y, por lo tanto, cuáles eran sus poderes partidarios al momento de comenzar su gobierno. Por otro, permiten medir el Numero Efectivo de Partidos⁸⁴ con representación parlamentaria luego de cada elección y, por ende, conocer la evolución de la fragmentación partidaria a lo largo de los años.

Antes de comenzar a analizar los resultados de las elecciones en la Ciudad, es importante destacar que el creciente debilitamiento de los partidos tradicionales ha

⁸⁴ El Numero Efectivo de Partidos es un indicador desarrollado por M. Laakso y R. Taagepera en Laakso, M. y Taagepera, R. “Effective” Number of Parties. A measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*. 12 (1), 3-27.

contribuido a la fragmentación partidaria tanto en la arena electoral como en la Legislatura. Luego de la crisis política y económica del año 2001, los partidos más importantes, en particular el P.J. y la U.C.R., comenzaron a disminuir su caudal electoral, lo que dio como resultado la desestructuración del sistema partidario y el surgimiento de una nueva constelación de partidos políticos que reemplazó a la anterior (Mascarenhas, 2007)⁸⁵. Estas nuevas fuerzas políticas fueron pensadas principalmente como espacios y etiquetas electorales antes que como organizaciones, y se constituyeron, por consiguiente, como alianzas electorales “...entre espacios políticos difícilmente identificables como partidos en el sentido tradicional del término...”⁸⁶. Asimismo, el liderazgo de estos nuevos partidos descansó principalmente en los medios de comunicación, dificultando la construcción de organizaciones partidarias nuevas y la generación de liderazgos sólidos y estables (Zelaznik, 2008). Como resultado, y en particular a partir de las elecciones de 2003, el sistema partidario porteño se fue reconfigurando ante la inminencia de cada nueva elección, generando una fluctuación constante de la competencia inter-partidaria (Mascarenhas, 2007).

Veremos a continuación, con más detalle, los resultados de las elecciones legislativas de 1997, 2000 y 2003. Un primer dato que sobresale es el aumento de la fragmentación a lo largo de estos años, como lo muestran los cuadros que siguen.

⁸⁵ Según Mascarenhas, la desestructuración del sistema partidario en la Capital Federal se debió a cuatro factores: el impacto de la crisis del año 2001 sobre la clase política dominante en el distrito, el surgimiento de liderazgos personalistas no pertenecientes al *establishment* partidario tradicional, la existencia de un electorado con baja lealtad partidaria y una gran exposición a los medios de comunicación masiva (que les permitió vigilar y ser críticos sobre el desempeño de la clase política) y, por último, el sistema electoral. (Mascarenhas, T. (2007). El colapso del sistema partidario de la ciudad de Buenos Aires. Una herencia de la crisis argentina de 2001-2002. *Desarrollo Económico*. 47 (187), 367-400. p.371).

⁸⁶ Mauro, S. (2009). *Coaliciones sin partidos. La Ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001*. [on line]. Disponible en: www.iigg.fsoc.uba.ar/historiapolitica/seminario_investigacion/coaliciones_mauro.pdf. p. 11.

**Cuadro 1. Elecciones legislativas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
octubre 1997**

Partido Político	% s/Votos Positivos	Bancas	% Bancas
Alianza U.C.R.-FREPASO	56,03	37	61,7
Partido Justicialista	17,20	11	18,3
Acción por la República - Nueva Dirigencia	17,01	11	18,3
Unión por Todos-MID	1,88	1	1,7
Otros	7,88	0	0
Total	100,00	60	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nota: “Otros” se refiere a los restantes catorce partidos políticos que se presentaron en las elecciones pero no obtuvieron bancas.

**Cuadro 2. Elecciones legislativas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
mayo 2000**

Partido Político	% s/Votos Positivos	Bancas	% Bancas
Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación	36,67	24	40,00
Alianza Acción por la República- Encuentro por la Ciudad	30,83	20	33,3
PAIS	6,68	4	6,7
Alianza Izquierda Unida	4,43	2	3,3
UCeDé	4,16	2	3,3
Alianza Bs.As. Para Todos	2,98	2	3,3
Movimiento de Jubilados y Juventud	2,98	2	3,3
Partido de la Generación Intermedia	2,67	1	1,7
Humanista Ecológica	2,22	1	1,7
Partido Justicialista	2,09	1	1,7
Alianza FUT-PO	2,05	1	1,7
Otros	2,24	0	0
Total	100,00	60	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nota: “Otros” se refiere a los restantes cuatro partidos políticos que se presentaron en las elecciones pero no obtuvieron bancas.

Cuadro 3. Elecciones legislativas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, agosto 2003

Partido Político	% s/Votos Positivos	Bancas	% Bancas
Alianza Fuerza Porteña	13,84	9	15,0
Autodeterminación y Libertad	12,53	8	13,3
Alianza Frente de la Esperanza Porteña	12,20	8	13,3
Partido de la Ciudad	10,22	7	11,7
Alianza Frente Compromiso para el Cambio	10,35	7	11,7
Alianza Unión para Recrear Buenos Aires	9,92	6	10,0
Movimiento Generacional Porteño	8,10	5	8,3
Partido de la Revolución Democrática	7,38	5	8,3
Alianza de Centro	5,50	3	5,0
U.C.R.	2,20	1	1,7
Alianza Izquierda Unida	1,89	1	1,7
Otros	5,87	0	0
Total	100,00	60	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nota: “Otros” se refiere a los restantes 27 partidos políticos que se presentaron en las elecciones pero no obtuvieron bancas.

En las elecciones legislativas de 1997, de los dieciocho partidos políticos que se presentaron, solamente cuatro obtuvieron representación parlamentaria. En cambio, en las otras dos elecciones (2000 y 2003) el número de partidos políticos que ingresaron en la Legislatura fue casi el triple: once partidos obtuvieron bancas. Los grandes ganadores de las elecciones de 1997 fueron la Alianza U.C.R.-FREPASO, el P.J. y la Alianza Acción por la República-Nueva Dirigencia. Sin embargo, la Alianza U.C.R.-FREPASO superó por más de 40 puntos porcentuales a los otros dos partidos. Este resultado se inscribe dentro del comportamiento habitual del distrito, donde los partidos de centro-izquierda y la U.C.R. obtuvieron siempre buenos resultados electorales, mientras que el P.J. tuvo siempre dificultades para insertarse en la escena política local. El Jefe de Gobierno comenzó, entonces, su mandato con un contingente legislativo mayoritario dentro de la Legislatura, ya que la Alianza U.C.R.-FREPASO con el 56,03% de los votos obtuvo el 61,7% de las bancas. Respecto del Jefe de Gobierno, cabe señalar que en las primeras elecciones, realizadas en junio de 1996, la U.C.R. obtuvo el mayor porcentaje de votos (39,9%), superando por trece puntos porcentuales al segundo candidato (Norberto Laporta) y llevando a Fernando de la Rúa a la Jefatura de Gobierno⁸⁷. Es importante mencionar que, aunque la U.C.R. no concentró la mayoría absoluta de los votos, no se realizó una segunda vuelta electoral ya que no lo exigía la legislación vigente antes de la sanción de la Constitución local. Los resultados de dicha elección se encuentran en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Elecciones para Jefe de Gobierno, junio 1996

Partido Político	Candidato a Jefe de Gobierno	% s/ Votos Positivos
U.C.R.	Fernando de la Rúa	39,89
FREPASO	Norberto Laporta	26,50
Justicialista	Jorge Domínguez	18,62
Nueva Dirigencia	Gustavo Béliz	13,10
Otros	-	1,88
Total	-	100,00

Fuente: Araujo y Oliveros (2003).

Nota: "Otros" se refiere a los restantes siete partidos políticos que presentaron listas en las elecciones.

En mayo de 2000 se llevaron a cabo las elecciones para Jefe/Vicejefe de Gobierno y para Legisladores. La fórmula Ibarra-Felgueras ganó las elecciones para el Ejecutivo con el

⁸⁷ El mandato de Fernando De la Rúa debió ser finalizado por su Vicejefe de Gobierno, Enrique Olivera, ya que asumió como Presidente de la Nación en el año 1999.

49,3% de los votos⁸⁸, superando por dieciséis puntos porcentuales a la segunda más votada (Cavallo-Béliz). Aunque ninguna de ambas alcanzó la mayoría absoluta, no se realizó una segunda vuelta electoral ya que la fórmula Cavallo-Béliz desistió de volver a presentarse. Los resultados del escrutinio se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Elecciones para Jefe/Vicejefe de Gobierno, mayo 2000

Partido Político	Fórmula	% s/Votos Positivos
Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación	A. Ibarra - C. Felgueras	39,00
UCeDé		4,44
Movimiento de Jubilados y Juventud		3,10
Partido de la Generación Intermedia		2,76
Alianza Acción por la República	D. Cavallo - G. Béliz	33,20
PAIS	I.Roy - J.L.Castiñeira de Dios	4,60
Otros	-	12,90
Total	-	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

Nota: “Otros” se refiere a los restantes doce partidos políticos que presentaron listas en las elecciones.

La fórmula ganadora (Ibarra-Felgueras) fue apoyada por cuatro partidos: el principal fue la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación (la “Alianza”) y luego, UCeDé, Movimiento de Jubilados y Juventud, y Partido de la Generación Intermedia. Las últimas tres fuerzas aportaron en conjunto el 20% del total de votos obtenidos. En las elecciones legislativas (cuadro n° 2), junto con la Alianza, obtuvieron 29 bancas (48,3% del total), constituyéndose en la primera minoría de la Cámara. De esta manera, Aníbal Ibarra comenzó su mandato con un contingente legislativo que no llegó a ser mayoritario, y compuesto por diferentes partidos políticos que luego se organizaron en bloques distintos dentro de la Legislatura.

Por otro lado, en estas elecciones el caudal electoral de la Alianza se redujo con respecto a las de 1997 (obtuvo casi un 20% menos de votos), lo cual permitió que siete nuevos partidos ingresaran en la Legislatura: PAIS, UCeDé, Izquierda Unida, Movimiento de Jubilados y Juventud, Partido de las Generación Intermedia, Partido Humanista Ecológico y Alianza FUT-PO.

⁸⁸ Una explicación para el amplio triunfo conseguido por esta fórmula podría encontrarse en la alta popularidad del partido político que la respaldaba (la Alianza) como consecuencia del triunfo en las elecciones presidenciales del año 1999 (Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros. p. 295).

La segunda minoría, representada por el partido que apoyó la candidatura de Cavallo y Béliz (la Alianza Acción por la República-Encuentro por la Ciudad) obtuvo 20 bancas y fue el gran ganador de esta elección, ya que casi duplicó la cantidad de votos y de bancas obtenidas en las elecciones legislativas anteriores. El gran perdedor fue el Partido Justicialista que obtuvo sólo un 2% de votos - había obtenido 17% en 1997 - y pasó de controlar once bancas a tener sólo dos.

El poder dentro de la Legislatura quedó concentrado, entonces, en manos de dos fuerzas principales: la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación y la Alianza Acción por la República-Encuentro por la Ciudad. Ambos partidos concentraron el 73% de las bancas, mientras que las restantes se distribuyeron de manera muy fragmentada entre nueve partidos políticos, cada uno de los cuales obtuvo entre una y dos bancas (excepto el partido PAIS, que obtuvo cuatro bancas).

En agosto de 2003 nuevamente se realizaron elecciones simultáneas para Jefe/Vicejefe de Gobierno y para diputados. Ninguna de las dos fórmulas más votadas para el Ejecutivo (Macri-Rodríguez Larreta e Ibarra-Telerman) obtuvo la mayoría absoluta en la primera vuelta, por lo cual debió realizarse una segunda vuelta electoral. En ésta fue la fórmula Ibarra-Telerman la que se impuso con el 53,5% de los votos, superando por siete puntos porcentuales a Macri-Rodríguez Larreta. Los resultados se sintetizan en los siguientes cuadros:

Cuadro 6. Elecciones para Jefe/Vicejefe de Gobierno, agosto 2003.
Primera vuelta electoral

Partido Político	Fórmula	% s/Votos Positivos
Compromiso para el Cambio	M.Macri - H.Rodríguez Larreta	37,55
Frente de la Esperanza Porteña		
Movimiento Generacional Porteño		
Alianza de Centro		
Alanza Fuerza Porteña	A.Ibarra - J.Telerman	33,54
Partido de la Ciudad		
Partido de la Revolución Democrática		
Autodeterminación y Libertad	L.Zamora - S.Molina	12,29
Unión para Recrear Buenos Aires	P.Bullrich - C.Manfroni	9,76
U.C.R.	C.Caram - A.Isuani	1,89
Izquierda Unida	V.Ripoll - H.Schiller	1,21
Otros	-	3,76
Total	-	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

Nota: "Otros" se refiere a los restantes 26 partidos políticos que presentaron listas en las elecciones.

Cuadro 7. Elecciones para Jefe/Vicejefe de Gobierno, septiembre 2003
Segunda vuelta electoral

Fórmula	Votos Positivos	% s/Votos Positivos
A Ibarra - J. Telerman	928.056	53,48
M.Macri - H.Rodríguez Larreta	807.385	46,52
Total	1.735.441	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Un cambio respecto de las elecciones anteriores fue que el Partido Justicialista no presentó ningún candidato y tampoco lo hizo la segunda fuerza más votada en las elecciones de 2000 (la Alianza Acción por la República-Encuentro por la Ciudad). Asimismo, una de sus notas distintivas fue la débil presencia de los partidos políticos de trayectoria nacional y la participación de una gran cantidad de partidos nuevos, así como de candidatos con escasa o nula trayectoria partidaria (Mauro, 2005; Calvo y Escolar, 2005). De esta manera, cuatro partidos nuevos - Compromiso para el Cambio, Fuerza Porteña, Autodeterminación y Libertad y Unión para Recrear Buenos Aires - organizados en torno de liderazgos de alcance local - Macri, Ibarra, Zamora y Bullrich, respectivamente - obtuvieron en conjunto más del 90% de los votos. Tal como afirman Calvo y Escolar, “No puede hablarse en la ciudad de una estructura partidaria tradicional y estable, sino que se observa la aparición de partidos nuevos (...) y el profundo declive de fuerzas tradicionales como la UCR o el PJ”⁸⁹.

En las elecciones legislativas de 2003 (cuadro n° 3), se presentaron 38 partidos, más del doble de los que se presentaron en las elecciones de 2000. Sin embargo, sólo once obtuvieron bancas en la Legislatura. A diferencia de las elecciones anteriores, el partido con mayor cantidad de votos, la Alianza Fuerza Porteña, obtuvo solamente nueve bancas (15%). Esto significa que el 85% de las bancas fueron distribuidas entre diez partidos políticos, que obtuvieron entre un mínimo de una banca y un máximo de ocho bancas cada uno.

Los partidos que apoyaron la candidatura de Ibarra-Telerman fueron el Partido de la Ciudad, el Partido de la Revolución Democrática y Alianza Fuerza Porteña. Estos partidos obtuvieron en conjunto 21 bancas, y dentro de la Legislatura decidieron mantener su

⁸⁹ Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros. p.306.

autonomía, organizándose en bloques diferentes. Por consiguiente, Aníbal Ibarra comenzó su mandato, al igual que en su gobierno anterior, sin un bloque mayoritario y cohesionado.

Los partidos que respaldaron la fórmula Macri-Rodríguez Larreta fueron Compromiso para el Cambio, la Alianza de Centro, Alianza Frente de la Esperanza Porteña y Movimiento Generacional Porteño. En conjunto estos partidos obtuvieron 23 bancas, convirtiéndose en la primera minoría de la Cámara, y formando un solo bloque dentro de la misma: el Frente Compromiso para el Cambio.

La composición de la Legislatura como resultado de las elecciones de 2003 muestra, entonces, un Jefe de Gobierno que debió comenzar su mandato con una oposición - representada principalmente por Frente Compromiso para el Cambio - más numerosa y unificada que su propia bancada, y una Legislatura altamente fragmentada.

En las elecciones legislativas de octubre de 2005 se pusieron en juego 30 bancas, dado que se debía renovar parcialmente la Legislatura. Esta vez se presentaron 40 partidos políticos, una cantidad similar a la de las elecciones de 2003, aunque sólo cinco de ellos obtuvieron representación parlamentaria. Al estudiar el proceso electoral que se desarrolló durante ese año, Mauro y Montero (2007) afirman que éste "... puso de manifiesto que tanto la multiplicación de fuerzas políticas, como la fluctuación de los sellos partidarios no fueron fenómenos excepcionales producto de la incertidumbre política post 2001, sino características distintivas de la nueva formación política"⁹⁰.

El partido que más bancas obtuvo fue Propuesta Republicana (PRO), una alianza entre el Frente Compromiso para el Cambio y Unión para Recrear Buenos Aires, que ganó el 43% de los escaños en juego. En segundo y tercer lugar se ubicaron el ARI y el Frente para la Victoria, que obtuvieron el 26,7% y el 23,3% de las bancas renovadas, respectivamente. Los otros dos partidos que obtuvieron representación en la Legislatura fueron el Partido Socialista y Autodeterminación y Libertad, con una banca cada uno. Los resultados de estas elecciones se encuentran en el siguiente cuadro.

⁹⁰ Mauro, S. y Montero, F. (2007). Dilemas de la recomposición en la escena porteña. El Juicio Político y la articulación de la retórica opositora. En I. Cheresky (Comp.), *La política después de los partidos* (pp. 277-303). Buenos Aires: Prometeo. p. 281.

Cuadro 8. Elecciones legislativas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, octubre 2005

Partido Político	% s/Votos Positivos	Bancas	% Bancas
Propuesta Republicana	33,21	13	43,3
ARI	20,77	8	26,7
Frente para la Victoria	19,52	7	23,3
Partido Socialista	4,97	1	3,3
Autodeterminación y Libertad	3,51	1	3,3
Otros	18,02	0	0
Total	100,00	30	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

Nota: “Otros” se refiere a los restantes 35 partidos políticos que se presentaron en las elecciones pero no obtuvieron bancas.

Los efectos de estas elecciones sobre la composición de la Legislatura fueron varios. En primer lugar, las fuerzas que apoyaban a Macri y que conformaban el principal bloque opositor al gobierno de Ibarra, se mantuvieron como primera minoría. En segundo lugar, el ARI pasó de tener solamente tres legisladores a tener un bloque de diez. En tercer lugar, el bloque kirchnerista (FpV), a pesar de ser el tercero en caudal de votos en las elecciones, logró un importante avance dentro de la Legislatura: alcanzó a formar un bloque de catorce legisladores, constituyéndose en la segunda minoría de la Cámara.

Por otra parte, las consecuencias para las fuerzas que apoyaban a Ibarra fueron negativas (Mauro y Montero, 2007): el Frente Grande quedó conformado como un monobloque, y el Partido Socialista mantuvo su bloque de dos legisladores⁹¹. El Jefe de Gobierno quedó, entonces, con un ínfimo respaldo en la Legislatura⁹².

Es importante destacar que estas elecciones - aunque no la eliminaron - tuvieron un efecto favorable sobre la fragmentación partidaria, ya que la Legislatura quedó conformada con tres fuerzas principales: el Frente para la Victoria, el ARI y los tres bloques que se agruparon detrás de la figura de Mauricio Macri (Compromiso para el Cambio, Juntos por Buenos Aires y Recrear). En total, estas fuerzas aglutinaron a 46 de los 60 legisladores, es decir, aproximadamente el 77% de las bancas⁹³. Sin embargo, es también importante mencionar que, como se verá más adelante, la delimitación de estos tres espacios no impidió la multiplicación y división de bloques en la Legislatura.

⁹¹ Gran parte del retroceso electoral de A. Ibarra se explica a partir del impacto negativo que tuvo el accidente ocurrido en República Cromañón (diciembre de 2004) sobre la imagen de este mandatario.

⁹² Su gobierno terminaría meses después, luego de ser destituido a través del mecanismo de juicio político, precisamente por la tragedia de Cromañón.

⁹³ Es importante aclarar que estos datos corresponden a la conformación inicial de la Legislatura luego de las elecciones, en diciembre de 2005.

Tras la destitución de Aníbal Ibarra en marzo de 2006, la Jefatura de Gobierno quedó en manos de su Vicejefe, Jorge Telerman. La renovación parcial de la Legislatura tras las elecciones de 2005 hizo que éste debiera comenzar su gobierno con una oposición numerosa y articulada, un oficialismo muy debilitado y una Legislatura aún fragmentada (para marzo de 2006 había un total de ocho monobloques, además de los bloques correspondientes a las tres fuerzas principales mencionadas más arriba).

En junio de 2007 se realizaron elecciones simultáneas para Jefe/Vicejefe de Gobierno y para la Legislatura. Al igual que en el año 2003, dado que ninguna de las fórmulas que se presentaron para el Ejecutivo obtuvo la mayoría absoluta de los votos, se realizó una segunda vuelta electoral entre las dos más votadas: Macri-Michetti y Filmus-Heller. En esta ocasión Propuesta Republicana, representada por la primera de las fórmulas, obtuvo prácticamente el 61% de los votos, superando por más de 21 puntos porcentuales a Diálogo por Buenos Aires, partido que apoyaba a Filmus. Los resultados de estas elecciones se encuentran resumidos en los siguientes cuadros.

**Cuadro 9. Elecciones para Jefe/Vicejefe de Gobierno, junio 2007.
Primera Vuelta**

Partido Político	Fórmula	% s/Votos Positivos
Propuesta Republicana	M.Macri - G.Michetti	45,76
Diálogo por Buenos Aires	D.Filmus - C.Heller	12,51
Frente para la Victoria		11,24
Frente Más Buenos Aires	J.Telerman - E.Olivera	11,06
Coalición Cívica		9,62
Otros	-	9,81
Total	-	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

Nota: "Otros" se refiere a los restantes quince partidos políticos que presentaron listas en las elecciones.

**Cuadro 10. Elecciones para Jefe/Vicejefe de Gobierno, junio 2007.
Segunda vuelta**

Fórmula	Votos Positivos	% s/Votos Positivos
M. Macri - G.Michetti	1.007.729	60,94
D.Filmus - C.Heller	645.779	39,06
Total	1.653.508	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

**Cuadro 11. Elecciones legislativas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
junio 2007**

Partido Político	% s/Votos Positivos	Bancas	% Bancas
Propuesta Republicana	44,32	15	50,0
Diálogo por Buenos Aires	14,44	5	16,7
Frente para la Victoria	10,76	3	10,0
Frente Más Bs. As.	9,95	3	10,0
Coalición Cívica	8,59	2	6,7
M.S.T	4,04	1	3,3
Partido Buenos Aires para Todos	2,97	1	3,3
Otros	4,93	0	0
Total	100,00	30	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Bs.As..

Nota: “Otros” se refiere a los restantes quince partidos políticos que se presentaron en las elecciones pero no obtuvieron bancas.

Varios factores presentes en las elecciones de 2007 brindan evidencia a favor de la constante debilidad institucional de los partidos políticos en la Ciudad de Buenos Aires y de su escasa centralidad en la constitución de la oferta electoral. En primer lugar, la gran mayoría de los partidos que presentaron fórmulas para estas elecciones constituían fuerzas nuevas y la competencia se estructuró más en base a personalidades que en base a estructuras y etiquetas partidarias (Mascarenhas, 2007). En segundo lugar, las coaliciones que se presentaron se formaron a través de negociaciones entre líderes, fragmentos de estructuras partidarias y personajes reconocidos en la esfera política, antes que sobre la base de negociaciones entre partidos políticos estructurados (Mauro, 2007).

En las elecciones legislativas, Propuesta Republicana obtuvo la mitad de las 30 bancas en juego y Diálogo por Buenos Aires logró cinco bancas. Las diez bancas restantes se repartieron entre cinco partidos políticos diferentes, obteniendo entre una y tres bancas cada uno. Debe señalarse que como resultado de estas elecciones cinco nuevos partidos ingresaron en la Legislatura: Diálogo por Buenos Aires, Frente Más Buenos Aires, M.S.T, Partido Buenos Aires para Todos y Coalición Cívica. Los datos se presentan en el siguiente cuadro.

El Jefe de Gobierno electo, Mauricio Macri, inició su gobierno con una legislatura poco fragmentada en comparación con las anteriores: en diciembre de 2007 ésta estaba conformada sólo por diez bloques. Además, obtuvo un contingente legislativo casi mayoritario ya que como resultado de estas elecciones el bloque PRO termina quedando conformado por 28 legisladores. El Frente para la Victoria, la principal fuerza de oposición, no alcanzó a renovar las nueve bancas que había puesto en juego y su bloque quedó

integrado por diez legisladores, junto con el apoyo de los cinco legisladores del bloque Diálogo por Buenos Aires (Mauro, 2007).

Para observar con mayor claridad la evolución del proceso de fragmentación partidaria dentro de la Legislatura, a continuación se presenta un cuadro con el Número Efectivo de Partidos (NEP) con representación parlamentaria luego de cada elección legislativa. Es importante destacar que el NEP no brinda información acerca de la formación de bloques y, por lo tanto, la fragmentación partidaria en las Legislaturas (medida en función de la cantidad de bloques) puede haber sido mayor que la obtenida en este indicador.

Cuadro 12. Número Efectivo de Partidos, elecciones legislativas

Elección	Número Efectivo de Partidos
1997	2,2
2000	3,6
2003	8,9
2005	3,2
2007	3,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

Como se puede ver, la fragmentación partidaria - medida a través del NEP - aumenta a partir de 1997, alcanza su punto máximo en 2003 y desciende nuevamente en 2005 y 2007, ubicándose en un valor cercano al del año 2000. Es decir, entre los años 1997 y 2003 se verifica una multiplicación de la cantidad efectiva de partidos con representación parlamentaria, mientras que entre 2005 y 2007 su valor se mantiene prácticamente constante.

Al analizar este indicador se observa que, como resultado de las elecciones de 1997, su valor es de 2,2 ya que si bien la casi totalidad de las bancas se repartieron entre tres partidos (cuadro n° 1), uno de ellos - la Alianza U.C.R.-FREPASO - concentró el 61,7% de las mismas, en tanto el 36,6% se distribuyó en partes iguales entre los otros dos (Partido Justicialista y Alianza Acción por la República).

Como resultado de las elecciones de 2000 el NEP tiene un valor de 3,6 dado que el 73,3% de las bancas (cuadro n° 2) se distribuyó entre dos partidos que obtuvieron 24 y 20 de las mismas (la “Alianza” y Acción por la República-Encuentro por la Ciudad). El tercero - PAIS - obtuvo cuatro bancas (6,7%). Un conglomerado de partidos menores obtuvieron las restantes bancas: cuatro de ellos con dos bancas cada uno, y otros cuatro con una banca cada uno.

En las elecciones de 2003 (cuadro n° 3) la distribución de las bancas fue más uniforme que en las anteriores: el 91,6% de las mismas se distribuyó entre ocho partidos que obtuvieron entre nueve y cinco bancas cada uno, luego un partido obtuvo tres (5%), y los dos partidos restantes lograron una banca cada uno. De esta manera, el NEP tiene un valor cercano a nueve.

Por último, en las elecciones de 2005 y 2007 se observa para este indicador un valor prácticamente similar, cercano a 3. Con respecto a 2005 (cuadro n° 8) la explicación es que las bancas se distribuyeron entre tres partidos principales: Propuesta Republicana, ARI y FpV, que concentraron el 93,3% de las mismas, quedando por fuera dos partidos menores a los que les correspondió sólo una. En el caso de 2007 (cuadro n° 11) el 66,7% de las bancas se distribuyó entre Propuesta Republicana y Diálogo por Buenos Aires, el 20% entre FpV y Alianza Frente Más Buenos Aires, quedando la Coalición Cívica sólo con dos bancas (6,7%) y dos partidos menores con una banca cada uno.

Los distintos grados de fragmentación en el interior de las Legislaturas y su efecto sobre el contingente legislativo de cada uno de los Jefes de Gobierno permiten formular hipótesis a propósito de las consecuencias para el poder de agenda de cada uno de ellos. A continuación se describen los escenarios legislativos que debieron enfrentar los distintos Ejecutivos al comienzo de sus mandatos.

En primer lugar, dado que De la Rúa comenzó su mandato con un contingente legislativo mayoritario dentro de la Legislatura y se enfrentó a una Cámara poco fragmentada, se esperaría que éste sea un escenario beneficioso para su poder de agenda.

En segundo lugar, Ibarra comenzó su primer gobierno con un contingente legislativo que no llegó a ser mayoritario, compuesto por partidos políticos diferentes que, además, dentro de la Legislatura se organizaron en bloques distintos. Como hemos visto, un Ejecutivo sin un contingente legislativo mayoritario propio tendría a nivel teórico más dificultades para ejercer su poder de agenda sobre la Legislatura.

En tercer lugar, al igual que en su primer gobierno, Ibarra inició su segundo mandato sin un bloque mayoritario propio y se enfrentó a una Legislatura fragmentada. Se considera que esta situación es propicia para que exista una parálisis institucional entre ambas ramas de gobierno y para que el Jefe de Gobierno tenga una menor capacidad de llevar a cabo su agenda. Asimismo, la renovación parcial de la Legislatura tras las elecciones de 2005 hizo que, luego de la destitución de Aníbal Ibarra, su Vicejefe debiera enfrentarse a una Legislatura fragmentada, escenario poco favorable para el ejercicio de su poder de agenda.

Por último, Macri comenzó su mandato con un contingente legislativo casi mayoritario y un escenario de baja fragmentación partidaria en la Legislatura, contexto que se considera favorable para su capacidad de agenda.

Sección 3. La formación de bloques en el interior de la Legislatura

En esta sección se estudiará la evolución de la fragmentación partidaria dentro de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires utilizando como indicador el Número Promedio de Bloques de cada Legislatura desde el año 1997 hasta el 2009, detallado en el siguiente cuadro.

Cuadro 13. Número Promedio de Bloques, Legislatura de la Ciudad

Legislatura	Número Promedio de Bloques
1997-2000	5
2000-2003	19,1
2003-2005	16,9
2005-2007	16,4
2007-2009	13,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Araujo y Oliveros (2003); Martelletti L. (2004).

Nota: El peso de los bloques, en función de la cantidad de legisladores que los Componen, es distinto dentro de cada una de las Legislaturas.

Como se observa, el número promedio de bloques fue en aumento entre la primera y segunda Legislatura. En los períodos correspondientes a la tercera y cuarta Legislatura disminuyó levemente, aunque siguió siendo elevado. Tomando en cuenta las cuatro últimas Legislaturas, el menor valor se registra en la correspondiente a los años 2007-2009.

En la medida que la variable “fragmentación partidaria” es de tipo ordinal, se la puede clasificar en las siguientes categorías: “baja”, “media-baja”, “media-alta” y “alta”. De esta manera, la Legislatura de los años 1997-2000 tuvo una fragmentación partidaria “baja”, la del período agosto 2000-diciembre 2003 tuvo una fragmentación partidaria “alta”, las dos Legislaturas comprendidas en el período diciembre 2003-diciembre 2007 tuvieron una fragmentación partidaria “media-alta” y la última Legislatura tuvo una fragmentación partidaria “media-baja”.

En la primera Legislatura el poder estaba distribuido entre cinco bloques: U.C.R., FREPASO, Nueva Dirigencia, Justicialista y Unión por Todos-MID. Dentro de esta Cámara el poder estaba concentrado, ya que se formó un inter-bloque entre la U.C.R. y el

FEPASO que controlaba el 61,7% de las bancas (cuadro n° 1), mientras que el 38,3% estaba distribuido de manera uniforme entre los restantes tres bloques, Nueva Dirigencia, Justicialista y Unión por Todos-MID. Asimismo, durante este período ninguno de los bloques sufrió escisiones (Araujo y Oliveros, 2003).

En la segunda Legislatura, luego de las elecciones de mayo de 2000, el poder se concentró en dos fuerzas principales, la Alianza y Acción por la República, que sumaban el 73% de las bancas (cuadro n° 2). El resto, 27%, se distribuyó de manera fragmentada entre nueve bloques, cinco de los cuales se conformaron como monobloques al comienzo de las sesiones en agosto de 2000. Entre esta fecha y diciembre de 2003, período durante el cual funcionó esta Legislatura, los dos principales bloques se fueron escindiendo y se formaron nuevos, tales como el bloque Socialista, Fuerza Porteña y Juntos por Buenos Aires.

Por un lado, los legisladores pertenecientes al bloque oficialista de la Alianza se dividieron entre el bloque del FREPASO, el de la U.C.R. y el del ARI, pero finalmente sólo quedaron estos dos últimos. Por otro, la mayoría de los legisladores pertenecientes al bloque de Acción por la República terminaron integrando el bloque del Partido Justicialista, y el resto conformó otros bloques más pequeños. De esta manera, la composición de la Legislatura que se inició con once bloques, fue modificándose de manera progresiva a través de los años, alcanzando un máximo de 25 bloques a fines de noviembre de 2003. Asimismo, a lo largo de la segunda Legislatura, se registraron 26 rupturas en los bloques existentes. Un hecho que merece ser destacado es que para fines de 2003 el bloque Justicialista que inicialmente estaba compuesto sólo por un legislador, Mario O'Donnell, pasó a ser la primera minoría con quince legisladores.

La composición de la tercera Legislatura mostró una gran fragmentación tanto a nivel de los bloques de la oposición como en el seno de la coalición oficialista (Martelletti, 2004). Como ya se mencionó, la oposición (representada principalmente por Compromiso para el Cambio) controló el mayor número de bancas, mientras que el oficialismo no logró conformar un bloque numeroso y cohesionado. Por un lado, el bloque Fuerza Porteña fue uno de los primeros espacios en fragmentarse, quedando en diciembre de 2003 con sólo dos de sus nueve legisladores originales, a los que luego se sumaron otros dos, conformando el bloque Frente Grande. Tres de sus diputados iniciales formaron el bloque Frente Popular de la Ciudad, otros dos reorganizaron el bloque ARI y los otros dos restantes restablecieron el bloque del Partido Socialista. Por otro, el Partido de la Revolución Democrática se dividió en tres bloques: Autonomía Popular, Frente para la Victoria, y Movimiento de Recuperación Popular 11 de Marzo.

Inicialmente - para el 10 de diciembre de 2003 - la Legislatura había quedado conformada por ocho bloques, constituyendo el bloque Compromiso para el Cambio la primera minoría, con 23 legisladores. Sin embargo, entre el 12 y 17 de diciembre de ese mismo año el número de bloques y su composición siguió modificándose, quedando a tan sólo siete días de la renovación de la Cámara una Legislatura conformada por trece. El número de bloques fue en aumento entre 2003 y 2005, a punto tal que para fines de este último año se llegó a 22⁹⁴. Es importante destacar que a partir de diciembre de 2004, luego del episodio de Cromañón, parte de la fragmentación en la Legislatura obedeció a que muchos diputados no quisieron quedar ligados a la figura de Aníbal Ibarra y, por ende, “se corrieron de la escena”⁹⁵.

A diferencia de la Legislatura del período agosto 2000- diciembre 2003, en la tercera no hubo tantos monobloques. Sin embargo, los bloques de tamaño mediano (de seis a nueve legisladores) se escindieron, dejando mayor poder relativo en manos de Compromiso para el Cambio que escapó de esta tendencia a la fractura (Martelletti, 2004).

Con respecto a la Legislatura del período diciembre 2005-diciembre 2007, la fragmentación tuvo un valor similar a la del período diciembre 2003-diciembre 2005. En su conformación inicial, estuvo organizada en dieciséis bloques, la mitad de los cuales eran monobloques. El número total – al igual que en las anteriores Legislaturas – fue variando y aumentando a través de los meses, llegando a dieciocho para noviembre de 2007.

Como ya se mencionó, a diferencia de la inmediatamente anterior, la cuarta Legislatura quedó conformada por tres fuerzas principales. Esto permitió que el número de bloques no fuera tan alto como a fines de 2005, fluctuando entre dieciséis y dieciocho. Sin embargo, es importante mencionar que para principios del año 2007 el bloque del ARI, una de las tres fuerzas principales, se había escindido en dos: Autonomía con Igualdad y Coalición Cívica.

Luego de las elecciones legislativas de 2007, la fragmentación se redujo: el número promedio de bloques pasó de 16,4 a 13,7. La conformación inicial se estructuró en torno de diez bloques, con uno casi mayoritario, el PRO, que se mantuvo como primera minoría durante todo el período legislativo. En los años siguientes, la cantidad de bloques se incrementó con respecto a la conformación inicial: en septiembre de 2009 había ya diecisiete. Sin embargo, para finales del período legislativo, en diciembre de 2009, la cantidad de bloques había disminuido a un valor similar al inicial: doce.

⁹⁴ Según Marcos Peña (diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007) parte de esta fragmentación puede explicarse por el hecho de que Ibarra, ante la ausencia de un bloque oficialista numeroso y disciplinado, tendió a dividir los bloques para tener un mayor poder de negociación ante cada legislador.

⁹⁵ Entrevista a Alicia Caruso. Diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2005.

Es importante destacar que, a lo largo de todos los períodos legislativos bajo estudio, diversos diputados abandonaron los bloques a los cuales pertenecían al momento de ingresar a la Legislatura para formar bloques unipersonales, o bien nuevos bloques con otros legisladores. Este comportamiento, también conocido como “transfuguismo”, es una de las principales causas de la fragmentación partidaria en el interior de las distintas Legislaturas. Las razones de este fenómeno son varias, y a continuación se analizan.

En primer lugar, el Reglamento Interno de la Legislatura contiene una serie de disposiciones que incentivan la formación de bloques: no pone límites al cambio de bloque y tampoco a la formación de bloques unipersonales y, si bien fija sanciones para los legisladores que individualmente decidan no dar quórum, no castiga a los bloques que no asistan a las sesiones.

Otro aspecto se relaciona con un problema de mayor relevancia: la debilidad institucional y la volatilidad de los partidos políticos afuera de la Legislatura y, por ende, el debilitamiento de la disciplina partidaria. La ausencia de partidos políticos fuertes hace que haya varios partidos o grupos que se unen solamente con fines electorales pero que, una vez dentro de la Legislatura, se dividen por cuestiones tales como desacuerdos sobre estrategias y alianzas políticas⁹⁶. Al respecto, el actual Secretario Parlamentario de la Legislatura señaló: “Hasta que no se vuelvan a recomponer los partidos políticos es muy difícil terminar con la formación de bloques”⁹⁷.

Además, la formación de bloques unipersonales brinda incentivos a los legisladores ya que la fragmentación aumenta su poder de negociación y su margen de maniobra a la hora de votar proyectos de ley⁹⁸. Esto se debe a que, por ejemplo, cuando un bloque grande necesita construir mayorías para que una ley sea aprobada y le hace falta el voto de uno o dos diputados más para su proyecto, especialmente para las leyes que requieren mayorías especiales⁹⁹, estos legisladores pueden intercambiar su voto por la aprobación de alguna

⁹⁶ Entrevista a Marcos Peña. Diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007.

⁹⁷ Entrevista a Carlos Pérez. Sub-secretario de Labor Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004-2007 y actual Secretario Parlamentario de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁹⁸ Entrevista a Marcos Peña; Entrevista a Carlos Pérez; Entrevista a Martín Borrelli.

⁹⁹ De acuerdo con el Artículo 82 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, las leyes que requieren mayorías especiales para ser sancionadas son: el Código Electoral y la Ley de los Partidos Políticos; la ley que establece la organización y competencia de las Comunas; la aprobación de los símbolos oficiales de la Ciudad; la aprobación de transacciones, de la desafectación del dominio público y de la disposición de bienes inmuebles de la Ciudad; la aprobación de concesiones, permisos de uso o la constitución de cualquier derecho sobre inmuebles de dominio público; y la disolución de entes descentralizados y reparticiones autárquicas.

iniciativa propia¹⁰⁰. De este modo, aquellos que forman bloques unipersonales se convierten en actores de veto: son una instancia más de negociación para aquellos que desean iniciar leyes dentro de la Legislatura.

Contrariamente a lo esperado a partir de la lectura del Reglamento Interno de la Legislatura, formar parte de la Comisión de Labor Parlamentaria no constituye un incentivo relevante para la formación de bloques nuevos. Todos los legisladores entrevistados para este trabajo negaron que formar parte de esta Comisión fuera una de las causas de la fragmentación en el interior de la Legislatura. Sin embargo, algunos sí afirmaron que participar de la misma es beneficioso para aquellos que forman monobloques o bloques pequeños porque “En términos institucionales es la mayor instancia de tratamiento de información colectiva (...) es una instancia de manejo de información y de definición de la agenda parlamentaria importante”¹⁰¹ y además “...es la antesala a la aprobación legislativa en el recinto”¹⁰².

Por último, la multiplicación de bloques se puede relacionar con la ausencia de mayores costos para los que deciden separarse y formar otros nuevos. Según Aníbal Ibarra, cuando se forma un bloque nuevo no hay costos sociales ni tampoco dentro de la Legislatura: “En otros lados cuando vos te vas de un partido importante tenés costos sociales, acá no porque la gente mira para otro lado, no le interesa.”¹⁰³

¹⁰⁰ Entrevista a Alicia Caruso. Diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2005.

¹⁰¹ Entrevista a Martín Borrelli. Diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007.

¹⁰² Entrevista a Alvaro González. Diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007; 2007-2011.

¹⁰³ Entrevista a Aníbal Ibarra. Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000-2003; 2003-2006.

CAPÍTULO IV

El impacto de la fragmentación partidaria sobre el poder de agenda del Jefe de Gobierno en la Ciudad de Buenos Aires

El objetivo de este capítulo es estudiar el impacto de la fragmentación partidaria en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el ejercicio del poder de agenda del Jefe de Gobierno. El esquema de la relación que se quiere poner a prueba es el siguiente:



Los indicadores utilizados para medir nuestra variable independiente ya han sido presentados y analizados en el capítulo anterior. Por esta razón, en la primera sección de este capítulo se describirán los indicadores que serán utilizados para medir las distintas dimensiones que componen la variable dependiente, y las hipótesis que se buscan poner a prueba a través del estudio empírico. En la segunda sección se analizarán los datos brindados por estos indicadores para cada uno de los casos bajo estudio, y se los comparará, para poder verificar las hipótesis planteadas y contrastar los resultados obtenidos con los esperados.

Sección 1. Indicadores de la variable dependiente y resultados esperados

Como se mencionó, esta investigación se propone contrastar una serie de hipótesis en un contexto en el cual se mantuvieron constantes ciertas variables relevantes tales como el sistema político, los poderes constitucionales del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, el sistema electoral¹⁰⁴, la cultura política, el electorado y las instituciones. Sin embargo, hemos visto que la fragmentación partidaria presentó una gran variación a lo largo del período bajo estudio. A partir de las hipótesis que se plantearán en esta sección se busca poner a prueba el impacto de esta variable sobre el poder de agenda del Poder Ejecutivo de la Ciudad. Es importante mencionar que las hipótesis fueron elaboradas sobre la base de los argumentos planteados por la literatura revisada anteriormente acerca de la influencia de la fragmentación partidaria sobre el funcionamiento de los regímenes presidenciales.

¹⁰⁴ La jurisdicción electoral cambió de sesenta a treinta bancas en las elecciones de 2005. Sin embargo, esto no afectó el carácter proporcional del sistema electoral.

Para poder contrastarlas es necesario, primero, definir y describir las dimensiones que componen nuestra variable dependiente y sus indicadores.

La primera dimensión que compone la variable “poder de agenda” es la producción legislativa según el origen de la iniciativa. Para medir esta dimensión se utilizará como indicador la cantidad total de leyes sancionadas durante cada uno de los casos bajo estudio, distinguiendo entre aquellas iniciadas por la Legislatura, por el Jefe de Gobierno y por el Defensor del Pueblo¹⁰⁵.

La relevancia de estudiar esta dimensión reside, como se vio, en el hecho de que en un escenario de alta fragmentación partidaria se esperaría una mayor dificultad para generar mayorías legislativas para la aprobación de las leyes, especialmente para las iniciadas por el Poder Ejecutivo. La fragmentación partidaria tendría, entonces, consecuencias negativas tanto para la producción legislativa en general como para las iniciativas legislativas provenientes del Ejecutivo.

En primer lugar, la fragmentación partidaria aumenta la cantidad de actores de veto presentes en el interior de la Legislatura (Tsebelis, 1995). Cuanta mayor diferencia haya entre las preferencias de estos actores, más difícil y costoso será juntar mayorías para la aprobación de los proyectos de ley (cualquiera sea su rama de origen) y, por ende, menor será la producción legislativa (Cox, 2003).

En segundo lugar, la fragmentación partidaria disminuye el tamaño del contingente legislativo del Ejecutivo, reduciendo con ello las posibilidades de que éste obtenga una mayoría propia en la Legislatura (Jones, 1995). Este escenario, junto con las dificultades que existen en los sistemas presidenciales para formar coaliciones inter-partidarias, dificultaría la tarea de juntar apoyo legislativo para las iniciativas provenientes del Ejecutivo, generando gobiernos legislativamente inefectivos.

Por las razones anteriores, la primera hipótesis que se intentará poner a prueba es la siguiente:

H1: *“Cuanto mayor sea la fragmentación partidaria en el interior de la Legislatura, menor será la producción legislativa, cualquiera sea el origen de la iniciativa, y la cantidad de leyes sancionadas promovidas por el Poder Ejecutivo”.*

¹⁰⁵ De acuerdo con los artículos 85 y 137 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Defensor del Pueblo también tiene iniciativa legislativa.

La segunda dimensión que se estudiará es la “tasa de éxito” del Jefe de Gobierno (vis-à-vis la “tasa de éxito” del Poder Legislativo). Este término refiere a la relación entre el total de los proyectos de ley presentados y los que efectivamente resultan sancionados. Para medir esta dimensión se calculará, entonces, el porcentaje que representan las leyes sancionadas sobre el total de los proyectos presentados por cada Jefe de Gobierno y Legislatura incluidos en el período bajo estudio.

Estudiar la “tasa de éxito” de cada Jefe de Gobierno resulta relevante, ya que contribuye al análisis de las dificultades existentes para la sanción de las leyes iniciadas por éste en contextos de mayor y menor fragmentación partidaria. De esta forma, este indicador permitirá contrastar el nivel de dificultad que cada Ejecutivo tuvo para juntar mayorías legislativas para la aprobación de sus iniciativas. Además, la “tasa de éxito” funciona como un indicador de la existencia o ausencia de conflicto entre ambas ramas de gobierno.

Como hemos visto, en un escenario de alta fragmentación partidaria, y ante la ausencia de una mayoría legislativa propia por parte del Jefe de Gobierno, se esperaría una mayor dificultad para la aprobación de sus iniciativas. Por consiguiente, se intentará verificar la siguiente hipótesis:

H2: *“Cuanto mayor sea la fragmentación partidaria en el interior de la Legislatura, menor será la tasa de éxito del Jefe de Gobierno”.*

La tercera dimensión que forma parte de la variable “poder de agenda” es el tiempo necesario para la aprobación de las leyes provenientes del Jefe de Gobierno. El indicador de esta dimensión será el promedio, en días, del tiempo de sanción de las leyes originadas por el Poder Ejecutivo. Para calcular este indicador se sumará (para el total de leyes iniciadas por cada Jefe de Gobierno) la cantidad de días transcurridos entre la fecha de entrada de los proyectos de ley al recinto y la fecha de su sanción, y se dividirá esta suma por el total de leyes iniciadas por cada Jefe de Gobierno y sancionadas durante sus respectivos mandatos.

La importancia de estudiar el tiempo de sanción de las leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo proviene del supuesto según el cual, ante una Legislatura fragmentada, éste encontrará mayores dificultades para ver sancionadas sus iniciativas y, por ende, habrá un período de tiempo mayor entre la presentación de sus proyectos de ley y su sanción. Para estudiar esta dimensión se planteará, entonces, la siguiente hipótesis:

H3: *“Cuanto mayor sea la fragmentación partidaria en el interior de la Legislatura, mayor será la cantidad de tiempo necesario para la aprobación de las leyes iniciadas por el Jefe de Gobierno”.*

La cuarta dimensión que forma parte de nuestra variable dependiente es la cantidad de vetos utilizados por el Jefe de Gobierno. Para medirla se utilizará como indicador la cantidad total de vetos emitidos por cada uno de los Jefes de Gobierno incluidos en el período bajo estudio. Se ha visto que el poder de veto es un poder de tipo “reactivo” con el que cuentan los Ejecutivos. Asimismo, éste es un importante instrumento de negociación entre el Ejecutivo y la Legislatura, y un elemento muy relevante “...en el arsenal presidencial de medios enderezados a generar presión para el logro de sus propósitos legislativos”¹⁰⁶.

El objetivo de estudiar la cantidad de vetos utilizados por el Jefe de Gobierno se relaciona con el hecho de que, ante una alta fragmentación partidaria - y, por ende, ante la ausencia de un contingente legislativo mayoritario - y un poder de veto “fuerte”, como el que posee el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, probablemente hará un uso intensivo de esta herramienta para frenar las leyes que se encuentren alejadas de su agenda (Carey y Shugart, 1992; Mainwaring y Shugart, 2002). Por esta razón se intentará verificar la siguiente hipótesis:

H4: *“Cuanto mayor sea la fragmentación partidaria en el interior de la Legislatura, mayor será la cantidad de leyes (provenientes de este poder) vetadas por el Jefe de Gobierno”.*

La quinta dimensión que forma parte de nuestra variable dependiente son las insistencias utilizadas por el Poder Legislativo. Para medir esta dimensión se utilizará la cantidad total de insistencias emitidas por cada una de las Legislaturas incluidas en el período bajo análisis. Al igual que en el uso del veto por parte del Poder Ejecutivo, el estudio de la cantidad de insistencias utilizadas por la Legislatura provee evidencia a favor de una situación de desacuerdo y diferencia en las preferencias de las dos ramas de gobierno. La existencia de un alto grado de fragmentación partidaria dentro de la Cámara dificultaría la formación de mayorías legislativas especiales (de dos tercios de sus miembros) para poder insistir sobre los vetos del Ejecutivo. Por consiguiente, se puede elaborar la siguiente hipótesis:

¹⁰⁶ Molinelli, G. (1991). *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. p.211.

H5: *“Cuanto mayor sea el grado de fragmentación partidaria en el interior de la Legislatura, menor será la cantidad de insistencias utilizadas por parte del Poder Legislativo”.*

La sexta y última dimensión que forma parte de la variable “poder de agenda” son los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) utilizados por el Poder Ejecutivo. Para medir esta dimensión se utilizará como indicador la cantidad total de DNU sancionados por cada uno de los Jefes de Gobierno incluidos en el período bajo estudio. El análisis de la cantidad de DNU utilizados permitirá poner a prueba el supuesto de que aquellos Ejecutivos que no cuentan con mayorías legislativas tratarán de sortear a la Legislatura con el objetivo de establecer un nuevo *status quo* acorde a sus preferencias e implementar sus políticas de gobierno (Samuels y Eaton, 2002; Amorim Neto, 2002; Carey y Shugart, 1992; Figueiredo y Limongi, 2000; Mainwaring y Shugart, 2002). Para estudiar esta última dimensión se intentará, entonces, verificar la siguiente hipótesis:

H6: *“Cuanto mayor sea la fragmentación partidaria en el interior de la Legislatura, mayor será la cantidad de DNU utilizados por el Jefe de Gobierno”.*

Sección 2. Resultados obtenidos.

En esta sección se pondrán a prueba las hipótesis previamente planteadas. Para ello se analizarán los indicadores de las dimensiones de nuestra variable dependiente correspondientes a cada uno de los casos bajo estudio, y se los comparará. Como se mencionó al principio del trabajo, los cinco casos que serán comparados son:

1. Legislatura del período diciembre 1997 a agosto 2000
2. Legislatura del período agosto 2000 a diciembre 2003
3. Legislatura del período diciembre 2003 a diciembre 2005
4. Legislatura del período diciembre 2005 a diciembre 2007
5. Legislatura del período diciembre 2007 a diciembre 2009

Es importante efectuar algunas consideraciones previas. En primer lugar, el segundo gobierno de Ibarra, que debió ser completado por su Vicejefe de Gobierno Jorge Telerman¹⁰⁷, fue el único que tuvo una renovación de la Legislatura a mediados del mismo. Los mandatos de los demás Jefes de Gobierno coinciden con cada una de las restantes Legislaturas bajo estudio. En segundo lugar, sólo han sido considerados los datos

¹⁰⁷ En el análisis de este capítulo, el período de gobierno iniciado por Ibarra y completado por Telerman se incluirá en una sola denominación: “Ibarra-Telerman”.

de los dos primeros años del gobierno de Macri, correspondientes a la Legislatura del período diciembre 2007-diciembre 2009. Por esta razón los resultados para este período deben ser considerados como preliminares, ya que pueden presentar modificaciones a lo largo de los dos años que restan para la finalización de su mandato. En tercer lugar, para contrastar las distintas hipótesis bajo estudio han sido considerados los valores de la variable independiente obtenidos como resultado del número promedio de bloques de cada Legislatura, y no como resultado del NEP. Esta decisión metodológica obedece a que este último indicador - a diferencia del primero - no toma en consideración la formación de bloques en el interior de las Legislaturas luego de cada elección.

Antes de presentar los resultados, debe señalarse que se elaboró una base de datos original a partir de información disponible en la Dirección General de Información y Archivo Legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CEDOM), y en la Secretaría Parlamentaria y la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para poner a prueba la *H1*, en el siguiente cuadro se presenta información sobre las leyes sancionadas durante los distintos gobiernos incluidos en el período bajo estudio, de acuerdo con el origen de la iniciativa. Como hemos mencionado, al igual que el Jefe de Gobierno y la Legislatura, el Defensor del Pueblo¹⁰⁸ también tiene iniciativa legislativa.

¹⁰⁸ El Defensor del Pueblo es designado por la Legislatura por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros y se mantiene en su cargo por un período de cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por solo un período más. (Art. 137, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

Cuadro 14. Leyes sancionadas, según Jefe de Gobierno y origen de la iniciativa

	De la Rúa (1)		Ibarra (2)		Ibarra-Telerman (3)		Macri (4)	
	Cant. leyes	%	Cant. leyes	%	Cant. leyes	%	Cant. leyes	%
Poder Ejecutivo	151	30,2	173	22,6	182	13,4	166	21,7
Legislatura	346	69,2	590	77,2	1173	86,4	586	76,6
Defensor del Pueblo	3	0,6	1	0,2	3	0,2	13	1,7
Total	500	100,0	764	100,0	1358	100,0	765	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

(1) Incluye todas las leyes sancionadas entre el 11 de diciembre de 1997 (cuando se realizó la primera sesión de la Legislatura) y el 5 de agosto de 2000¹⁰⁹ (la última sesión de este año, antes de la renovación de la Legislatura). (2) Incluye todas las leyes sancionadas entre el 6 de agosto de 2000 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2003, incluyendo las iniciadas durante el período anterior por ambas ramas de gobierno. (3) Incluye todas las leyes sancionadas entre el 10 de diciembre de 2003 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2007, incluyendo las iniciadas durante el período anterior por ambas ramas de gobierno. (4) Incluye todas las leyes sancionadas entre el 10 de diciembre de 2007 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2009, incluyendo las iniciadas durante el período anterior por ambas ramas de gobierno. En todos los casos se incluyen las leyes sancionadas por la Legislatura pero vetadas por el Ejecutivo.

El cuadro anterior muestra que la cantidad total de leyes se incrementa a continuación del gobierno de De la Rúa (1996-2000), alcanza su punto máximo durante el mandato de Ibarra-Telerman (2003-2007), y desciende nuevamente durante los dos primeros años del gobierno de Macri (2007-2009). Es importante destacar la gran cantidad de leyes sancionadas durante el período Ibarra-Telerman: más del doble que durante el gobierno de De la Rúa y casi 600 leyes más respecto a las sancionadas durante el período 2000-2003 y en los dos primeros años de la gestión de Macri.

Como ya se vio, durante el gobierno de Ibarra-Telerman el nivel de fragmentación en las Legislaturas (la del período diciembre 2003-diciembre 2005 y la del período diciembre 2005-diciembre 2007) tuvo un valor “medio-alto”. Sin embargo, la cantidad de leyes sancionadas por ambas superó ampliamente a la de las demás Legislaturas, incluyendo las de menor fragmentación, correspondientes al gobierno de De la Rúa y al de Macri. En consecuencia, no se comprueba la relación que plantea la *H1* entre una alta fragmentación partidaria y una baja producción legislativa. Tal como afirma Gabriel Negretto “...el inmovilismo no es una característica estructural de los regímenes presidenciales en situaciones de gobierno dividido.”¹¹⁰.

¹⁰⁹ Los diputados de la primera Legislatura tuvieron un mandato de casi tres años (en lugar de los cuatro años estipulados por la Constitución), ya que la cláusula transitoria N°6 de la Constitución de la Ciudad estableció que: “Los Diputados de la primera Legislatura duran en sus funciones, por única vez, desde el día de la incorporación hasta el día de cese del mandato del Jefe de Gobierno”. Dado que el mandato de Fernando De la Rúa finalizó el 5 de agosto de 2000, el de los diputados también.

¹¹⁰ Negretto, G. (2006). Op. cit. p.70.

Dado que la cantidad de años en que cada Jefe de Gobierno estuvo en el poder no fue exactamente la misma, otra medida para comparar la producción legislativa consiste en tomar el promedio de leyes sancionadas por año:

Cuadro 15. Promedio de leyes sancionadas por año, según Jefe de Gobierno

Jefe de Gobierno	Promedio de leyes sancionadas por año
F. De la Rúa	166,7
A. Ibarra	254,7
A.Ibarra-J.Telerman	339,5
M. Macri	382,5

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El promedio de leyes sancionadas por año fue calculado utilizando los datos del cuadro n° 14.

En el cuadro anterior se observa que el mayor promedio de leyes sancionadas por año corresponde a la gestión de Macri, seguida por el gobierno de Ibarra-Telerman, el primer gobierno de Ibarra y, por último, el de De la Rúa. En este caso, si bien el promedio anual de leyes sancionadas durante el mandato de Ibarra-Telerman es el segundo en importancia, muestra una diferencia de sólo 43 leyes con respecto al primero (período de Macri).

En el cuadro que a continuación se incluye, se aprecia con mayor claridad la cantidad de leyes iniciadas por cada rama de gobierno en cada período, ya que sólo incluye las leyes iniciadas por cada Jefe de Gobierno y cada Legislatura y sancionadas durante sus respectivos mandatos.

Cuadro 16. Leyes sancionadas, según Jefe de Gobierno y origen de la iniciativa

	De la Rúa (1)		Ibarra (2)		Ibarra-Telerman (3)		Macri (4)	
	Cant. leyes	%	Cant. leyes	%	Cant. leyes	%	Cant. leyes	%
Poder Ejecutivo	151	30,2	138	22,9	140	12,7	135	25,5
Legislatura	346	69,2	463	76,9	956	87,0	380	72,0
Defensor del Pueblo	3	0,6	1	0,2	3	0,3	13	2,5
Total	500	100,0	602	100,0	1099	100,0	528	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(1) Incluye solamente las leyes iniciadas y sancionadas entre el 11 de diciembre de 1997 (cuando se realizó la primera sesión de la Legislatura) y el 5 de agosto de 2000. (2) Incluye solamente las leyes iniciadas y sancionadas entre el 6 de agosto de 2000 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2003. (3) Incluye solamente las leyes iniciadas y sancionadas entre el 10 de diciembre de 2003 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2007. (4) Incluye solamente las leyes iniciadas y sancionadas entre el 10 de diciembre de 2007 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2009.

En todos los casos se incluyen las leyes sancionadas por la Legislatura pero vetadas por el Ejecutivo.

Se observa que en todos los casos bajo estudio la cantidad de leyes iniciadas por el Poder Legislativo, tanto en términos nominales como porcentuales, superó ampliamente a las iniciadas por el Poder Ejecutivo, lo que da cuenta de un rol activo por parte de la Legislatura. Este hecho contrasta con lo que sucede a nivel nacional donde la situación es mucho más pareja, ya que el Poder Ejecutivo tiene una mayor participación en la iniciativa legislativa. De acuerdo con datos de Mustapic (2000)¹¹¹, la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo tuvo un valor de 52,4% en el período 1983-1989 y de 46% en el período 1989-1995. Los datos presentados en este trabajo muestran, por el contrario, una incidencia mucho menor de las iniciativas del Poder Ejecutivo.

El cuadro anterior, al igual que el n° 14, revela una gran cantidad de leyes sancionadas por las Legislaturas correspondientes al gobierno de Ibarra-Telerman, que supera ampliamente a las sancionadas durante el mandato de De la Rúa y el primer gobierno de Ibarra: 599 leyes y 497 leyes más, respectivamente. Dado que aún no se ha completado el período de Macri, en este caso la comparación sería prematura.

Con respecto a la participación del Poder Legislativo en la iniciativa legislativa, se observa que alcanza su mayor valor durante el mandato de Ibarra-Telerman. Este es un dato que llama la atención, ya que corresponde a un período caracterizado por una fragmentación partidaria “media-alta”. La diferencia entre este período y los demás es importante tanto en valores nominales como porcentuales. Por un lado, el Poder Legislativo inició 610 leyes más que durante el gobierno de De la Rúa y 493 más que durante el primer gobierno de Ibarra. Por otro, su participación en la iniciativa legislativa se incrementó en un 17,8% y 10,1%, respectivamente. Según Alvaro González, diputado que cumplió su mandato durante el gobierno de Ibarra-Telerman, “el reloj legislativo corría muy rápido” y “se respiraba un vertiginoso ritmo legislativo”¹¹². Una de las razones de este alto nivel de producción legislativa podría encontrarse en el hecho de que el nivel de fragmentación, en términos de la gran cantidad de bloques presentes dentro de ambas Legislaturas, ayudó a que más diputados presentaran iniciativas y consiguieran aprobarlas¹¹³.

Como ya se mencionó, el período Ibarra-Telerman incluye dos Legislaturas diferentes: la del período diciembre 2003-diciembre 2005 y la del período diciembre 2005-diciembre 2007. La cantidad de leyes iniciadas y sancionadas fue mayor durante la

¹¹¹ Mustapic, A.M. (2000). “Oficialistas y diputados”: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*. 39 (156), 571-595. p. 591.

¹¹² Entrevista a Alvaro González. Diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007; 2007-2011.

¹¹³ Entrevista a Alvaro González. Diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007; 2007-2011.

segunda, aunque con una diferencia de sólo 55 leyes con respecto a la primera. Sin embargo, la participación de la Legislatura en la iniciativa legislativa fue levemente superior durante el primer período, con una diferencia a favor de 3,5%. Los datos están volcados en el siguiente cuadro.

Cuadro 17. Leyes sancionadas, gobierno Ibarra-Telerman, según la Legislatura y el origen de la iniciativa

	2003-2005 ⁽¹⁾		2005-2007 ⁽²⁾	
	Cant. leyes	%	Cant. leyes	%
Poder Ejecutivo	58	12,3	82	15,6
Legislatura	412	87,5	442	84,0
Defensor del Pueblo	1	0,2	2	0,4
Total	471	100,0	526	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(1) Incluye solamente las leyes iniciadas y sancionadas entre el 10 de diciembre de 2003 (fecha en que se renovó la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2005. **(2)** Incluye solamente las leyes iniciadas y sancionadas entre el 10 de diciembre de 2005 (fecha en que se renovó la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2007.

Volviendo al cuadro n° 16, se observa que el segundo período de mayor participación del Poder Legislativo en la iniciativa legislativa corresponde al primer gobierno de Ibarra, durante el cual inició un 76,9% de las leyes sancionadas. Este dato resulta relevante ya que fue un período de fragmentación partidaria “alta”. De esta manera, una vez más podría encontrarse una relación entre un alto grado de fragmentación partidaria y una alta participación de los diputados en la iniciativa legislativa. En tercer y cuarto lugar se encuentran los dos casos de menor fragmentación partidaria: la Legislatura correspondiente al gobierno de Macri - con el cuidado de que se trata de dos años - y la correspondiente al gobierno de De la Rúa, respectivamente.

Por otra parte, respecto de la participación del Jefe de Gobierno en la iniciativa legislativa, el cuadro muestra que el mayor porcentaje de leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo corresponde a De la Rúa, seguido por Macri, Ibarra (durante su primer gobierno) y, por último, Ibarra (durante su segundo gobierno) y Telerman¹¹⁴. La diferencia en el porcentaje de leyes iniciadas por los dos primeros Jefes de Gobierno es de sólo 4,6%. Dado que el gobierno de De la Rúa corresponde a un período de fragmentación partidaria “baja” y el de Macri a un período de fragmentación “media-baja”, el alto porcentaje de leyes iniciadas por ambos Jefes de Gobierno comprobaría el supuesto de que una menor fragmentación partidaria contribuye a un mayor éxito del Poder Ejecutivo. Sin embargo, si comparamos la participación en la iniciativa legislativa de Macri y de Ibarra (durante su

¹¹⁴ De acuerdo con los datos del cuadro n°17, el mayor porcentaje de estas leyes fueron iniciadas y sancionadas durante el período de la segunda Legislatura correspondiente a este gobierno.

primer gobierno), observamos que la diferencia entre ambas es de sólo 2,7%. Dado que la fragmentación partidaria en el interior de la Legislatura correspondiente a este último gobierno fue “alta” no se podría afirmar, como plantea la *H1*, que la mayor fragmentación partidaria disminuya de manera significativa la cantidad de leyes sancionadas promovidas por el Poder Ejecutivo. Como afirman Figueiredo y Limongi, “El fracaso legislativo no es un destino inevitable para los presidentes minoritarios (...) La combinación entre presidencialismo y un sistema multipartidista no es necesariamente una amenaza para la *performance* del gobierno”¹¹⁵.

Por último, otro dato brinda evidencia en contra de la hipótesis bajo estudio. Si se comparan los valores nominales de las leyes iniciadas por los diferentes Ejecutivos correspondientes a períodos con distintos niveles de fragmentación partidaria, no se observan diferencias importantes: su valor oscila entre 135 y 151 leyes. De esta manera, si bien el gobierno de Ibarra-Telerman, correspondiente a dos Legislaturas con fragmentación partidaria “media-alta”, tiene el menor porcentaje de leyes iniciadas por el Jefe de Gobierno, en términos nominales ocupa el segundo lugar después del gobierno de De la Rúa.

Veamos a continuación la *H2*. Esta hipótesis plantea una relación entre la fragmentación partidaria y la “tasa de éxito” del Jefe de Gobierno. A continuación, los cuadros que se incluyen presentan información sobre la “tasa de éxito” del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en los diferentes casos bajo estudio.

Cuadro 18. “Tasa de éxito” del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, gobierno de De la Rúa

	Proyectos presentados	Leyes sancionadas	% Leyes/ Proyectos
Poder Ejecutivo	450	151	33,6
Legislatura	2434	346	14,2
Total	2884	497	17,2

Fuente: Araujo y Oliveros (2003).

Nota: El cuadro incluye todas las leyes iniciadas y sancionadas y los proyectos presentados entre el 11 de diciembre de 1997 (cuando se realizó la primera sesión de la Legislatura) y el 5 de agosto de 2000.

Se incluyen también las leyes sancionadas por la Legislatura pero vetadas por el Ejecutivo.

¹¹⁵ Figueiredo, A. y Limongi, F. (2000). Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics*. 32 (2), 151-170. p.167.

**Cuadro 19. “Tasa de éxito” del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo,
primer gobierno de Ibarra**

	Proyectos presentados	Leyes sancionadas	% Leyes/ Proyectos
Poder Ejecutivo	356	138	38,8
Legislatura	2966	463	15,6
Total	3332	601	18,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

Nota: El cuadro incluye las leyes iniciadas y sancionadas y los proyectos presentados, entre el 6 de agosto de 2000 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2003.

Se incluyen también las leyes sancionadas por la Legislatura pero vetadas por el Ejecutivo.

**Cuadro 20. “Tasa de éxito” del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo,
gobierno Ibarra-Telerman**

	Proyectos presentados	Leyes sancionadas	% Leyes/ Proyectos
Poder Ejecutivo	287	140	48,8
Legislatura	4933	956	19,4
Total	5220	1006	21,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

Nota: El cuadro incluye las leyes iniciadas y sancionadas y los proyectos presentados, entre el 10 de diciembre de 2003 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2007.

Se incluyen también las leyes sancionadas por la Legislatura pero vetadas por el Ejecutivo.

**Cuadro 20.1 “Tasa de éxito” del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo,
primera Legislatura, gobierno Ibarra-Telerman**

	Proyectos presentados	Leyes sancionadas	% Leyes/ Proyectos
Poder Ejecutivo	105	58	55,2
Legislatura	2151	412	19,2
Total	2256	470	20,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

Nota: El cuadro incluye las leyes iniciadas y sancionadas y los proyectos presentados, entre el 10 de diciembre de 2003 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2005.

Se incluyen también las leyes sancionadas por la Legislatura pero vetadas por el Ejecutivo.

**Cuadro 20.2 “Tasa de éxito” del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo,
segunda Legislatura, gobierno Ibarra-Telerman**

	Proyectos presentados	Leyes sancionadas	% Leyes/ Proyectos
Poder Ejecutivo	182	82	45,1
Legislatura	2782	442	15,9
Total	2964	524	17,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

Nota: El cuadro incluye las leyes iniciadas y sancionadas y los proyectos presentados, entre el 10 de diciembre de 2005 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2007.

Se incluyen también las leyes sancionadas por la Legislatura pero vetadas por el Ejecutivo.

Cuadro 21. “Tasa de éxito” del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, dos primeros años del gobierno de Macri

	Proyectos presentados	Leyes sancionadas	% Leyes/ Proyectos
Poder Ejecutivo	312	135	43,3
Legislatura	2084	380	18,2
Total	2396	515	21,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

Nota: El cuadro incluye las leyes iniciadas y sancionadas y los proyectos presentados, entre el 10 de diciembre de 2007 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2009.

Se incluyen también las leyes sancionadas por la Legislatura pero vetadas por el Ejecutivo.

Como se observa en los cuadros anteriores, la cantidad de proyectos presentados por las Legislaturas supera en todos los casos a los presentados por los Jefes de Gobierno. Esta situación es usual en Legislaturas de todo el mundo (Molinelli, Palanza y Sin, 1999)¹¹⁶. Sin embargo, es importante destacar el elevado número de proyectos presentados por las Legislaturas correspondientes al gobierno de Ibarra-Telerman, que llegó casi a los 5.000, mientras que en el resto de los casos bajo estudio este valor osciló entre un mínimo de 2.084 (gobierno de Macri, en sus dos primeros años) y un máximo de 2.966 (primer gobierno de Ibarra). Una vez más, la alta cantidad de proyectos presentados podría relacionarse con el elevado número de bloques presentes dentro de las Legislaturas correspondientes al período 2003-2007.

Respecto de las “tasas de éxito” del Poder Ejecutivo, los mayores porcentajes corresponden al gobierno de Ibarra-Telerman (especialmente, durante la primera Legislatura) y a Macri, aunque la diferencia entre ambos es de sólo 5,5%. A este último, en orden decreciente, le sigue el primer gobierno de Ibarra y, finalmente, el de De la Rúa.

Dos hechos no apoyan la H2, según la cual “*cuanto mayor sea la fragmentación partidaria dentro de la Legislatura, menor será la tasa de éxito del Poder Ejecutivo*”. En primer lugar, la mayor “tasa de éxito” del Jefe de Gobierno se alcanzó durante un período de fragmentación partidaria “media-alta”. En segundo lugar, durante los casos de menor fragmentación partidaria se dieron dos situaciones diferentes: durante los dos años de la gestión de Macri la “tasa de éxito” del Ejecutivo fue la segunda más alta, y durante el gobierno de De la Rúa la “tasa de éxito” del Jefe de Gobierno fue la más baja.

Un aspecto que merece ser destacado es que, si bien en todos los casos analizados la “tasa de éxito” de los Jefes de Gobierno supera el grado de éxito de las Legislaturas, es bastante baja si se la compara con lo que ocurre a nivel nacional. De acuerdo con datos de Molinelli (1999) para el período 1983-1996, entre el 49% y 80% de los proyectos del

¹¹⁶ Molinelli, G., Palanza, V. y Sin, G. (1999). Op. cit. p.97.

Ejecutivo fueron aprobados por el Congreso Nacional, con un promedio que oscila en torno al 60%. En la Ciudad de Buenos Aires, en cambio, el promedio de las “tasas de éxito” de los Jefes de Gobierno para el período 1997-2009 tiene un valor de 41%.

Una de las principales razones por la cual la “tasa de éxito” de los Ejecutivos tiende a ser más alta que la de los legisladores, es que los primeros se limitan a enviar a la Cámara aquellos proyectos que realmente quieren ver convertidos en ley. Por el contrario, los diputados tienden a presentar mayor cantidad de proyectos de ley (a efectos, por ejemplo, de complacer a sus votantes o a grupos de interés), aún sabiendo que los mismos tienen escasas oportunidades de ser aprobados (Molinelli, Palanza y Sin, 1999).

Al analizar la “tasa de éxito” del Poder Legislativo, observamos que la más alta corresponde a la primera Legislatura del gobierno de Ibarra-Telerman, seguida por la del período de Macri, la segunda del mandato de Ibarra-Telerman, la correspondiente al primer gobierno de Ibarra y, finalmente, la del gobierno de De la Rúa. Sin embargo, la diferencia de la “tasa de éxito” entre las distintas Legislaturas, es baja; 1% entre los dos primeros casos, y 1,4% entre los dos últimos. Como ya se mencionó, la fragmentación partidaria dentro de la Legislatura fue mayor durante los dos gobiernos de Ibarra y menor durante el gobierno de De la Rúa y el de Macri. Dado que la “tasa de éxito” de la Legislatura varió poco entre períodos con diferente nivel de fragmentación partidaria, esta última no parecería ser una variable que incida sobre la “tasa de éxito” del Poder Legislativo.

Además, el hecho de que la menor “tasa de éxito” corresponda a un período de fragmentación partidaria “baja” no permitiría afirmar que un bajo nivel de fragmentación partidaria esté relacionado con una alta “tasa de éxito” del Poder Legislativo. De igual modo, el hecho de que la mayor “tasa de éxito” corresponda a un período de fragmentación partidaria “alta” no permitiría afirmar que un alto grado de fragmentación partidaria esté relacionado con una baja “tasa de éxito” por parte de la Legislatura.

Para poner a prueba la *H3*, a continuación se presentan dos cuadros: el primero muestra el promedio de días que tardaron en ser sancionadas las iniciativas de los distintos Jefes de Gobierno, y el segundo desagrega este dato entre las dos Legislaturas correspondientes al gobierno de Ibarra-Telerman.

Cuadro 22. Promedio (en días) del tiempo de sanción de las leyes originadas por el Poder Ejecutivo

Jefe de Gobierno	Promedio del tiempo de sanción
F. De la Rúa (1)	215
A. Ibarra (2)	251
A.Ibarra-J.Telerman (3)	106
M. Macri (4)	116

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nota: Para obtener el promedio del tiempo de sanción se sumaron los días que demoraron en ser sancionadas las leyes iniciadas por los distintos Jefes de Gobierno, y se dividió este resultado por el total de leyes iniciadas por cada Jefe de Gobierno y sancionadas durante su mandato.

(1) Incluye las leyes iniciadas por el Jefe de Gobierno y sancionadas entre el 11 de diciembre de 1997 y el 5 de agosto de 2000. (2) Incluye las leyes iniciadas por el Jefe de Gobierno y sancionadas entre el 6 de agosto de 2000 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2003. (3) Incluye las leyes iniciadas por el Jefe de Gobierno y sancionadas entre el 10 de diciembre de 2003 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2007. (4) Incluye las leyes iniciadas por el Jefe de Gobierno y sancionadas entre el 10 de diciembre de 2007 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2009.

Se incluyen también las leyes sancionadas por la Legislatura pero vetadas por el Ejecutivo.

Cuadro 23. Promedio (en días) del tiempo de sanción de las leyes originadas por el Poder Ejecutivo, gobierno Ibarra-Telerman, según la Legislatura

Legislatura	Promedio del tiempo de sanción
2003-2005 (1)	106,8
2005-2007 (2)	104,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(1) Incluye las leyes iniciadas por el Jefe de Gobierno y sancionadas entre el 10 de diciembre de 2003 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2005. (2) Incluye las leyes iniciadas por el Jefe de Gobierno y sancionadas entre el 10 de diciembre de 2005 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2007.

Al analizar el primero de los cuadros se observa que el tiempo promedio de sanción de las leyes originadas por el Poder Ejecutivo varió a lo largo de los distintos períodos. El promedio más bajo corresponde al gobierno de Ibarra-Telerman, seguido por el gobierno de Macri (en sus dos primeros años), mientras que el promedio más alto corresponde al primer gobierno de Ibarra, seguido por el de De la Rúa.

Por un lado, el hecho de que el menor promedio de días de sanción de las iniciativas del Ejecutivo corresponda a un período de fragmentación partidaria “media-alta” brinda evidencia en contra de la hipótesis bajo estudio. Asimismo, los valores del promedio del tiempo de sanción de las iniciativas del Jefe de Gobierno antes y después de la renovación de la Legislatura en el 2005, son muy similares: 106,8 y 104,3, respectivamente. Es decir, que la finalización del período de “luna de miel” entre Congreso y Ejecutivo no parece haber afectado el tiempo de sanción de las leyes originadas por este último.

Por otro lado, el hecho de que durante el gobierno de Macri el tiempo promedio de sanción de sus iniciativas haya sido bajo, permitiría afirmar que una baja fragmentación partidaria ayuda a que el Jefe de Gobierno vea sus iniciativas sancionadas en un lapso menor. Sin embargo, el hecho de que durante el período de menor fragmentación partidaria - el gobierno de De la Rúa - el tiempo promedio de sanción de las leyes del Ejecutivo haya sido alto, contradice esta última afirmación. Como se ha mencionado al principio de esta sección, sólo se están estudiando los dos primeros años del gobierno de Macri, por lo tanto no es posible predecir si el tiempo de sanción de las leyes se mantendrá igual o aumentará en los restantes años de su mandato.

Por último, es posible observar que - al igual que en los dos períodos de menor fragmentación - durante los dos casos de mayor fragmentación partidaria ocurrieron cosas distintas: en uno de ellos (primer gobierno de Ibarra) el tiempo que demoró la sanción de las leyes iniciadas por el Ejecutivo alcanzó el valor más alto, mientras que en el otro (período Ibarra-Telerman) obtuvo el valor más bajo. Esto último, junto con los demás hallazgos, no permitiría afirmar que la fragmentación sea una variable que influya sobre el tiempo de sanción de las leyes iniciadas por el Jefe de Gobierno y, por ende, no se podría concluir que *“cuanto mayor sea la fragmentación partidaria en el interior de la Legislatura, mayor será la cantidad de tiempo necesario para la aprobación de las leyes provenientes del Jefe de Gobierno”*.

La H4 relaciona la fragmentación partidaria con la cantidad de vetos utilizados por los distintos Jefes de Gobierno. Para contrastar esta hipótesis, a continuación se presenta información sobre el indicador de la dimensión bajo estudio.

Cuadro 24. Vetos por Jefe de Gobierno, según el tipo

Jefe de Gobierno	Vetos Parciales	Vetos Totales	Total de Vetos
F. De la Rúa (1)	3	13	16
A. Ibarra (2)	9	26	35
A.Ibarra-J.Telerman (3)	24	60	84
M. Macri (4)	13	17	30
Total	49	116	165

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(1) Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 11 de diciembre de 1997 y el 5 de agosto de 2000.

(2) Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 6 de agosto de 2000 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2003. (3) Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2003 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2007. (4) Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre del 2007 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2009.

Cuadro 25. Vetos, gobierno Ibarra-Telerman, según la Legislatura y el tipo de veto

Legislatura	Vetos Parciales	Vetos Totales	Total de Vetos	%
2003-2005 (1)	11	39	50	59,5
2005-2007 (2)	13	21	34	40,5
Total	24	60	84	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(1) Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2003 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2005. **(2)** Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2005 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2007.

El cuadro n° 24 muestra que la cantidad de vetos emitidos por los Jefes de Gobierno aumentó progresivamente entre los gobiernos de De la Rúa y de Ibarra-Telerman, descendiendo nuevamente durante los dos primeros años de la gestión de Macri. El gobierno de De la Rúa fue el período con menor cantidad de vetos emitidos, y el de Ibarra-Telerman el de mayor cantidad de vetos utilizados, en tanto el primer gobierno de Ibarra y el de Macri se ubican en un nivel intermedio, con prácticamente la misma cantidad de vetos. Por otra parte, en todos los casos la cantidad de vetos totales superó a la de vetos parciales.

Como acabamos de señalar, durante el gobierno de Ibarra-Telerman la cantidad de vetos (totales y parciales) superó ampliamente a la de los demás Jefes de Gobierno. De acuerdo con el cuadro n° 25, la mayor proporción de estos vetos (59,5%) se emitió durante la primera parte del mandato, correspondiente a la Legislatura diciembre 2003-diciembre 2005. El 40,5% restante se utilizó durante los últimos dos años, con Telerman ya como Jefe de Gobierno. En ambos casos, se firmó una mayor cantidad de vetos totales en comparación con los parciales.

Dado que el gobierno de Ibarra-Telerman corresponde a un período de fragmentación partidaria “media-alta”, los datos anteriores brindarían evidencia a favor de la *H4*, según la cual “*cuanto mayor sea la fragmentación partidaria en el interior de la Legislatura, mayor será la cantidad de leyes vetadas por el Jefe de Gobierno*”. De todos modos, la gran cantidad de vetos utilizados durante este período podría estar relacionada con la ausencia de “accountability” por parte de los legisladores, dadas las bajas tasas de reelección.

El cuadro n° 26, que a continuación se incluye, muestra precisamente las bajas tasas de reelección de los legisladores porteños. Asimismo, aquellos que no resultan reelectos no continúan una trayectoria legislativa en el Congreso Nacional como diputados por el distrito (cuadro n° 27): en su mayoría acceden a cargos burocráticos dentro del Poder Ejecutivo de la Ciudad. Estos datos sugieren que - contrariamente a lo que autores como Mayhew (1974), Weintgast y Marshall (1988) y Cox y McCubbins (2007) consideran como el punto de partida del comportamiento de los legisladores - el deseo de reelección no es el principal motor de su comportamiento. Por esta razón, su tarea no necesariamente está orientada a satisfacer las demandas de quienes pueden asegurarle su permanencia en el cargo y, en este sentido, pueden tener un comportamiento “irresponsable” ya que no enfrentan el desafío de tener que rendir cuentas. Asimismo, la debilidad e inestabilidad del sistema de partidos refuerza este tipo de comportamiento dado que desincentiva las carreras vinculadas con lo partidario y con lo legislativo (Socías, 2007).

Cuadro 26. Tasa de reelección de los legisladores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Año Renovación de Legislatura	Tasa de reelección
2000	35,0%
2003	20,0%
2005	26,7%
2007	10,0%
Promedio	22,9%

Fuente: Socías M.(2007) y elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cuadro 27. Carrera política de los legisladores no reelectos

Año que finaliza el mandato	Congreso Nacional	Cargo Partidario	Poder Ejecutivo Nacional	Poder Ejecutivo Ciudad Bs.A.s	Otros
2000	2,5%	5,0%	7,7%	36,0%	48,8%
2003	12,5%	14,6%	16,7%	41,7%	14,5%
2005	9,0%	27,3%	4,5%	22,7%	36,5%
2007	10,4%	12,5%	8,33%	20,8%	47,9%

Fuente: Socías M. (2007) y elaboración propia.

Nota: “Otros” incluye categorías aisladas, diputados que han pasado al sector privado y carreras que no se han podido reconstruir.

Debemos destacar otro hecho que brinda evidencia en contra de la hipótesis bajo estudio. El porcentaje de vetos en relación a las leyes sancionadas durante el primer mandato de Ibarra fue similar al de los dos primeros años de la gestión de Macri, como puede verse en el cuadro n° 28. Sin embargo, estos fueron períodos con distintos niveles de fragmentación. Además, dado que en términos nominales la cantidad de vetos varió muy poco entre ambos períodos (hay sólo cinco vetos de diferencia), la fragmentación no parecería ser una variable que impacte de manera significativa sobre la cantidad de vetos utilizados por el Jefe de Gobierno.

Si se analiza el porcentaje que representa la cantidad de vetos utilizados por cada Jefe de Gobierno sobre el total de las leyes sancionadas en cada período (utilizando los datos del cuadro n° 16), se obtienen resultados similares a los anteriores.

Cuadro 28. Vetos como porcentaje de las leyes sancionadas por la Legislatura, según Jefe de Gobierno

Jefe de Gobierno	% Vetos s/ Leyes sancionadas
F. De la Rúa (1)	3,2
A. Ibarra (2)	5,8
A.Ibarra-J.Telerman (3)	7,6
M. Macri (4)	5,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

(1) Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 11 de diciembre de 1997 y el 5 de agosto de 2000.

(2) Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 6 de agosto de 2000 y el 9 de diciembre de 2003.

(3) Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2003 y el 9 de diciembre de 2007.

(4) Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2007 y el 9 de diciembre de 2009.

El cuadro anterior muestra que la cantidad de vetos utilizados por De la Rúa representa el 3,2% de las leyes aprobadas por la Legislatura. Asimismo, durante su primer gobierno, Ibarra vetó el 5,8% de las leyes sancionadas por los diputados, y durante el mandato completado por Telerman se vetó el 7,6% de las leyes sancionadas por las dos Legislaturas correspondientes a este período¹¹⁷. Por último, la cantidad de vetos utilizados por Macri representa el 5,7% del total de leyes sancionadas durante los dos primeros años de su gobierno. Al analizar los datos obtenidos, surge que el mayor porcentaje de vetos emitidos corresponde nuevamente al gobierno de Ibarra-Telerman, y el menor al de De la Rúa. El porcentaje de vetos utilizados por Ibarra - durante su primer gobierno - y por Macri, tienen valores similares, tal como se había observado en términos nominales.

¹¹⁷ Específicamente, se vetó el 10,6% de las leyes sancionadas durante la primera Legislatura y el 5,4% de las leyes sancionadas durante la segunda.

Por otra parte, con respecto al origen de las leyes que fueron vetadas en los distintos períodos, éstas - como se esperaba - fueron en su mayoría iniciadas por la Legislatura, tal como lo ponen de manifiesto los siguientes cuadros, desagregados por Jefe de Gobierno.

Cuadro 29. Tipo de veto, gobierno de De la Rúa, según origen de la iniciativa

Tipo de veto	Origen de la iniciativa	
	Jefe de Gobierno	Legislatura
Parcial	0	3
Total	1	12

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nota: Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 11 de diciembre de 1997 y el 5 de agosto de 2000.

Cuadro 30. Tipo de veto, primer gobierno de Ibarra, según origen de la iniciativa

Tipo de veto	Origen de la iniciativa	
	Jefe de Gobierno	Legislatura
Parcial	0	9
Total	0	26

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nota: Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 6 de agosto de 2000 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2003.

Cuadro 31. Tipo de veto, gobierno Ibarra-Telerman, según origen de la iniciativa

Tipo de veto	Origen de la iniciativa	
	Jefe de Gobierno	Legislatura
Parcial	2	22
Total	2	58

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nota: Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2003 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2007.

Cuadro 31.1. Tipo de veto, primera Legislatura gobierno Ibarra-Telerman, según origen de la iniciativa

Tipo de veto	Origen de la iniciativa	
	Jefe de Gobierno	Legislatura
Parcial	1	10
Total	1	38

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nota: Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2003 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2005.

**Cuadro 31.2. Tipo de veto, segunda Legislatura
gobierno Ibarra-Telerman, según origen de la iniciativa**

Tipo de veto	Origen de la iniciativa	
	Jefe de Gobierno	Legislatura
Parcial	1	12
Total	1	20

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nota: Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2005 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2007.

**Cuadro 32. Tipo de veto, gobierno de Macri, según
origen de la iniciativa**

Tipo de veto	Origen de la iniciativa	
	Jefe de Gobierno	Legislatura
Parcial	2	11
Total	0	17

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nota: Incluye los vetos emitidos por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2007 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2009.

Como se observa, durante el gobierno de De la Rúa hubo solamente un veto (total) destinado a una ley originada por éste. De acuerdo con Araujo y Oliveros (2003)¹¹⁸, se trata de un caso de veto correctivo por defectos de la ley. Durante el primer gobierno de Ibarra no se registran vetos a iniciativas del Ejecutivo. Durante el gobierno de Ibarra-Telerman, tal como afirma la *H4*, la mayor cantidad de vetos corresponde a leyes iniciadas por el Poder Legislativo. Sin embargo, hay también dos vetos parciales y dos vetos totales a leyes iniciadas por el Jefe de Gobierno. Uno de los vetos parciales y de los totales corresponden a iniciativas de Ibarra, mientras que los otros vetos totales y parciales corresponden a iniciativas de Telerman (ya como Jefe de Gobierno). Asimismo, tres de estos vetos se deben a defectos de la ley en cuestión (leyes 1.956, 1.208 y 1.287) y el restante responde a la falta de presupuesto para llevar a cabo la acción propuesta (ley 2.392)¹¹⁹.

Por otra parte, durante los dos primeros años del gobierno de Macri se observan dos vetos parciales a iniciativas del Jefe de Gobierno (leyes 2.936 y 2.973). La razón de ambos vetos se encuentra en la “diferencia de criterios” acerca de “...los instrumentos o

¹¹⁸ Araujo, F. y Oliveros, V. (2003). Op. cit. p.22.

¹¹⁹ La clasificación de los motivos de los vetos ha sido tomada del trabajo de Mustapic, A.M. y Ferreti, N. (1995). Op. cit.

mecanismos más idóneos para lograr los objetivos perseguidos por la ley”¹²⁰, y en el último caso también se debe a defectos de la ley tal como fue sancionada.

Por último, es importante mencionar que a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional (donde el Ejecutivo puede promulgar parcialmente una ley vetada), los vetos parciales a iniciativas propias no funcionan para el Jefe de Gobierno de la Ciudad como “...un mecanismo que frena la capacidad revisora y, por consiguiente, de control que posee el Congreso sobre los proyectos enviados por el Ejecutivo”¹²¹.

Para poner a prueba la *H5*, el siguiente cuadro presenta evidencia sobre la cantidad de vetos insistidos por las distintas Legislaturas incluidas en el período bajo estudio.

Cuadro 33. Cantidad de Insistencias, según la Legislatura

Legislatura	Vetos Insistidos
1997-2000 (1)	2
2000-2003 (2)	1
2003-2005 (3)	6
2005-2007 (4)	7
2007-2009 (5)	2
Total	18

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(1) Incluye los vetos insistidos por la Legislatura entre el 11 de diciembre de 1997 y el 5 de agosto de 2000.

(2) Incluye los vetos insistidos por la Legislatura entre el 6 de agosto de 2000 y el 9 de diciembre de 2003.

(3) Incluye los vetos insistidos por la Legislatura entre el 10 de diciembre de 2003 y el 9 de diciembre de 2005.

(4) Incluye los vetos insistidos por la Legislatura entre el 10 de diciembre de 2005 y el 9 de diciembre de 2007.

(5) Incluye los vetos insistidos por la Legislatura entre el 10 de diciembre de 2007 y el 9 de diciembre de 2009.

En primer lugar, es importante destacar que las insistencias son el último paso del proceso legislativo y representan el triunfo de la Legislatura cuando las preferencias de ambas ramas de gobierno se encuentran enfrentadas (Molinelli, 1999). Asimismo, este instrumento es considerado como el desafío más explícito que los legisladores plantean al liderazgo del Ejecutivo (Mustapic, 2000).

Contrariamente a lo esperado de acuerdo con la *H5*, la mayor cantidad de insistencias se dio durante un período de alta fragmentación. A la inversa, durante los períodos de menor fragmentación, cuando se esperaría que la formación de mayorías fuera menos difícil de lograr, la cantidad de insistencias fue muy baja: en ambos períodos hubo solamente dos.

¹²⁰ Mustapic, A.M. y Ferreti, N. (1995). Op. cit. p.7.

¹²¹ Ibid. p. 17.

Durante el gobierno de De la Rúa las dos insistencias registradas se refieren a la suspensión del cobro de impuestos en clubes y asociaciones civiles (ley 159) y al Estatuto del Docente (ley 315), respectivamente. Ambas insistencias se realizaron sobre leyes vetadas a iniciativas del bloque del Jefe de Gobierno, la U.C.R. Por esta razón, podrían verse como un desafío de los legisladores del partido de gobierno al Ejecutivo (Araujo y Oliveros, 2003).

Por otro lado, durante el gobierno de Macri – en sus dos primeros años - las insistencias se refieren al otorgamiento del permiso de uso de un inmueble al Sindicato del Seguro de la República Argentina (ley 2.607) y a la afectación de un Distrito de Zonificación del Código de Planeamiento Urbano (ley 2.722). La primera insistencia se realizó sobre un veto a una iniciativa del bloque Frente para la Victoria, mientras que la segunda se efectuó sobre un veto a una iniciativa del bloque Autonomía Popular. Dado que ninguna de estas dos leyes insistidas fue iniciada por el bloque del Jefe de Gobierno, las insistencias podrían verse más como un indicador de las diferencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo antes que como un desafío de los legisladores del partido de gobierno al propio Ejecutivo.

Si se analiza más en detalle el período en el que hubo mayor cantidad de insistencias - el gobierno de Ibarra-Teerman - se observa que éstas se repartieron de manera uniforme entre las dos Legislaturas incluidas en el período: se utilizaron seis y siete, respectivamente. Las primeras seis insistencias corresponden a leyes sobre los siguientes temas: el establecimiento de feriados para el Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires por carnaval (ley 1.322), la afectación de un Distrito de Zonificación (ley 1.365), la modificación de la Ley de Procedimiento Contravencional (ley 1.287), la catalogación de un inmueble (ley 1.684), la habilitación de Salas Velatorias para personas de recursos escasos (ley 1.637) y la creación de la Comisión Técnica de Evaluación y Seguimiento para resolver los conflictos e irregularidades que afecten a quienes adquieran viviendas (ley 1.814). Entre estas insistencias deben destacarse las de las leyes 1.287 y 1.684, ya que la primera fue iniciada por el Jefe de Gobierno (Aníbal Ibarra) y la segunda por su bloque dentro de la Legislatura. Las últimas siete insistencias corresponden a leyes sobre temas diversos: la transferencia de un predio al Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (ley 2.056), la creación de la Ley básica de prevención de enfermedades cardiovasculares, obesidad y diabetes (ley 1.906), la regulación del Servicio de Ambulancias en la Ciudad de Buenos Aires (ley 1.850), la prestación de servicios de salud en situaciones de urgencia y/o emergencia para todos los habitantes de la Ciudad (ley

1.883), la creación de un centro para mujeres con diagnóstico oncológico (ley 2.260) y, por último, dos leyes sobre presupuesto y deudas (leyes 2.258 y 2.155).

Dado que sólo una de las anteriores leyes vetadas e insistidas fue iniciada por el partido del Jefe de Gobierno, las insistencias podrían verse – al igual que en el caso del gobierno de Macri – como un indicador de las diferencias en las preferencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La ausencia de un contingente legislativo mayoritario por parte del Jefe de Gobierno y la “irresponsabilidad” en el comportamiento de los diputados dentro de la Legislatura podrían ser las principales razones de dichas diferencias.

Por último, la única insistencia registrada durante el primer gobierno de Ibarra corresponde a una ley vetada en forma total (ley 870). Esta ley había sido iniciada por el bloque FORJA y su propósito era aumentar los fondos de la Dirección General de Rentas.

Finalmente, cabe poner a prueba la H6: “*cuanto mayor sea la fragmentación partidaria en el interior de la Legislatura, mayor será la cantidad de DNU utilizados por el Jefe de Gobierno*”. En los siguientes cuadros se presentan los datos correspondientes a la cantidad de DNU dictados por cada Jefe de Gobierno.

Cuadro 34. Decretos de Necesidad y Urgencia, según Jefe de Gobierno

Jefe de Gobierno	Total DNU
F. De la Rúa (1)	20
A. Ibarra (2)	12
A.Ibarra-J.Telerman (3)	15
M. Macri (4)	2
Total	49

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(1) Incluye los DNU dictados por el Jefe de Gobierno entre el 6 de agosto de 1996 y el 5 de agosto de 2000.

(2) Incluye los DNU dictados por el Jefe de Gobierno entre el 6 de agosto de 2000 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2003. (3) Incluye los DNU dictados por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2003 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2007.

(4) Incluye los DNU dictados por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2007 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2009.

Cuadro 35. Decretos de Necesidad y Urgencia, gobierno Ibarra-Telerman, según la Legislatura

Legislatura	Total DNU	%
2003-2005 (1)	9	60
2005-2007 (2)	6	40
Total	15	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(1) Incluye los DNU dictados por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2003 y el 9 de diciembre de 2005. (2) Incluye los DNU dictados por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2005 (luego de la renovación de la Legislatura) y el 9 de diciembre de 2007.

Hemos visto que los Decretos de Necesidad y Urgencia le permiten al Jefe de Gobierno dictar normas con fuerza de ley sin que la Legislatura participe de dicha decisión. De esta manera, estos decretos son una herramienta muy importante para el ejercicio del poder de agenda del Ejecutivo, ya que le permiten modificar el *status quo* de acuerdo a sus preferencias, sin un consentimiento previo por parte del Poder Legislativo.

Como puede observarse en el cuadro n° 34, la mayor cantidad de DNU fueron emitidos por De la Rúa, seguido en orden decreciente por Ibarra-Telerman¹²², luego Ibarra en su primer gobierno y, por último, Macri durante sus dos primeros años de gestión. Se deben realizar las siguientes consideraciones.

En primer lugar, es importante mencionar que catorce de los veinte DNU utilizados durante el mandato del primer Jefe de Gobierno fueron sancionados en períodos previos o inmediatos a la conformación de la Legislatura (en diciembre de 1997) y, según lo establecido en las disposiciones transitorias de la Constitución de la Ciudad, debieron ingresarse en la primer sesión ordinaria para su tratamiento¹²³ (Araujo y Oliveros, 2003). Luego, en 1998 y 1999 se dictaron tres DNU más en cada año.

En segundo lugar, dado que están siendo estudiados sólo los dos primeros años del gobierno de Macri, no es posible predecir que la cantidad de DNU se mantenga en el mismo nivel y no supere a los dictados durante los dos períodos de mayor fragmentación partidaria.

¹²² Según los datos del cuadro n° 35 la mayor proporción de estos DNU (60%) fueron dictados durante los primeros dos años de este gobierno, correspondientes a la Legislatura del período diciembre 2003-diciembre 2005.

¹²³ De acuerdo con la cláusula transitoria décima de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: “Los decretos de necesidad y urgencia que emita el Jefe de Gobierno, hasta que se constituya la Legislatura, serán sometidos a la misma para su tratamiento en los diez primeros días de su instalación”.

En tercer lugar, si bien el hecho de que una gran cantidad de DNU se registren en un período de fragmentación partidaria “media-alta” (el gobierno de Ibarra-Telerman) brinda evidencia a favor de la *H6*, este alto número de decretos podría obedecer a un factor distinto de la necesidad del Ejecutivo de evadir a la Legislatura para implementar las políticas de gobierno. De acuerdo con Aníbal Ibarra, no hay una relación directa entre la fragmentación partidaria y la emisión de DNU¹²⁴. En su opinión, dado que contar con un contingente legislativo mayoritario le da seguridad al Jefe de Gobierno de que sus iniciativas serán aprobadas “enseguida”, cuando hay fragmentación en el interior de la Legislatura la utilización de decretos se debe principalmente a la necesidad de acelerar los plazos legislativos para que las iniciativas Ejecutivas sean aprobadas. En sus palabras: “cuando hay fragmentación y uno necesita una ley urgente, entonces va a sacar un DNU porque lo necesita ahora y no puede esperar cuatro meses”. Asimismo, para Jorge Telerman, la utilización de los DNU en un contexto de fragmentación partidaria se debe al mismo motivo: la necesidad de que una ley que se necesita de manera urgente tarde menos tiempo en ser aprobada¹²⁵. En sus palabras, la utilización de DNU en un contexto de fragmentación “es por una cuestión de tiempo (...) son cosas de administración, manejos normales de la administración”.

Por último, es importante destacar que si bien en los períodos de mayor fragmentación partidaria se emitieron una gran cantidad de decretos, la mayoría de estos fueron ratificados por la Legislatura. Ello se evidencia en los cuadros que a continuación se incluyen.

Cuadro 36. Tratamiento de los Decretos de Necesidad y Urgencia, primer gobierno de Ibarra

Tratamiento	Cant. DNU	%
Ratificados	9	75,0
Rechazados	0	0
Sin tratamiento	3	25,0
Total	12	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

Nota: El cuadro incluye el tratamiento de los DNU dictados por el Jefe de Gobierno entre el 6 de agosto de 2000 y el 9 de diciembre de 2003.

¹²⁴ Entrevista a Aníbal Ibarra. Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000-2003; 2003-2006.

¹²⁵ Entrevista a Jorge Telerman. Vicejefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2006; Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006- 2007.

Cuadro 37. Tratamiento de los Decretos de Necesidad y Urgencia, gobierno Ibarra-Telerman

Tratamiento	Cant. DNU	%
Ratificados	10	66,7
Rechazados	1	6,7
Sin tratamiento	4	26,7
Total	15	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

Nota: El cuadro incluye el tratamiento de los DNU dictados por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2003 y el 9 de diciembre de 2007.

Cuadro 38. Tratamiento de los Decretos de Necesidad y Urgencia, gobierno Ibarra-Telerman, según la Legislatura

Tratamiento	2003-2005 (1)	2005-2007 (2)
Ratificados	6	4
Rechazados	0	1
Sin tratamiento	3	1
Total	9	6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Ciudad Autónoma de Bs.As.

(1) Incluye el tratamiento de los DNU dictados por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2003 y el 9 de diciembre de 2005.

(2) Incluye el tratamiento de los DNU dictados por el Jefe de Gobierno entre el 10 de diciembre de 2005 y el 9 de diciembre de 2007.

Se observa que durante el primer gobierno de Ibarra el 75% (9) de los DNU fueron ratificados, y ninguno de ellos rechazado. Durante el gobierno de Ibarra-Telerman, el 66,7% (diez) fueron ratificados y sólo uno fue rechazado. Por consiguiente, la utilización de decretos en ambos períodos no estaría indicando una situación de conflicto y desacuerdo entre ambas ramas de gobierno ocasionada por la falta de un contingente legislativo mayoritario por parte del Ejecutivo.

CONCLUSIONES

Este trabajo estudió el impacto de la fragmentación partidaria en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el poder de agenda del Jefe de Gobierno, durante el período 1997-2009. Para ello se partió de una serie de hipótesis formuladas en función de los supuestos y predicciones de la literatura que analiza la influencia de la fragmentación partidaria sobre el funcionamiento de los regímenes presidenciales. A fin de verificar dichas hipótesis se compararon diferentes Legislaturas porteñas con distintos niveles de fragmentación partidaria en el período bajo estudio.

Los resultados obtenidos a partir de la investigación empírica realizada contradicen las hipótesis sometidas a prueba y brindan evidencia en contra de la relación entre las dos variables bajo estudio. Por un lado, se comprobó que la fragmentación partidaria no tuvo un impacto negativo sobre el poder de agenda del Jefe de Gobierno de la Ciudad, y por otro, no se encontró una relación positiva entre ambas variables estudiadas. De este modo, se puede afirmar que el nivel de fragmentación partidaria no permite *a-priori* realizar predicciones acerca del poder de agenda del Jefe de Gobierno y, por ende, del funcionamiento del régimen político de la Ciudad. Esta conclusión contradice, entonces, las expectativas teóricas de gran parte de la literatura existente, que afirma que la combinación entre un alto nivel de fragmentación partidaria y un sistema presidencialista es problemática tanto para el funcionamiento del régimen político como para la fortaleza de los Ejecutivos.

Las afirmaciones vertidas por los ex Jefes de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cuya gestión coincide con los períodos de mayor fragmentación partidaria en los años bajo análisis, reafirman los resultados del presente estudio. Aníbal Ibarra calificó su relación con la Legislatura como “tranquila” y afirmó que “...pude sacar las leyes principales, no tuve grandes conflictos con la Legislatura (...) No había una relación conflictiva, de obstrucción, que uno dijera no me dejan gobernar”¹²⁶. Por su lado, Jorge Telerman recordó haber tenido una buena relación con la Cámara durante sus casi dos años de gobierno, desde principios de 2006 hasta fines de 2007, y afirmó que “Cuando yo asumí no tenía ningún diputado (...) No tengo el recuerdo de una Legislatura que me haya impedido gobernar, siendo no sólo minoría, sino abrumadora la diferencia que había”¹²⁷. En línea

¹²⁶ Entrevista a Aníbal Ibarra. Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000-2003; 2003-2006.

¹²⁷ Entrevista a Jorge Telerman. Vicejefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2006; Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006- 2007.

con estas apreciaciones, para el Sub-Secretario de Labor Parlamentaria de la Legislatura durante 2004-2007, la fragmentación partidaria no impidió que al Jefe de Gobierno le aprobaran sus iniciativas porque “la parte institucional ha sido siempre respetada” por parte de la Legislatura, y “el Ejecutivo y la Legislatura han trabajado en conjunto.”¹²⁸.

Por otra parte, trabajos como el de Pérez-Liñan y Rodríguez-Raga (2009) y el de Calvo y Aleman (2010)¹²⁹ también brindan sustento a los hallazgos de nuestra investigación (véase también Negretto, 2006; Figueiredo y Limongi, 2000). De acuerdo con el primero de los artículos mencionados, la fragmentación tiene efectos “mixtos” y, por esta razón, no afecta necesariamente de manera negativa al poder de agenda del Ejecutivo. Según el trabajo de Calvo y Aleman, un escenario de gobierno dividido (que en el marco de esta investigación sería una Legislatura fragmentada) no afecta al éxito legislativo del Presidente tanto como afecta a las iniciativas de los legisladores individuales. En palabras de estos autores “...cambios en el apoyo congresional no tienen ningún efecto estadístico sobre el éxito legislativo de las iniciativas ejecutivas [...] la ausencia de un gobierno unificado impacta en la tasa de éxito relativo de los representantes individuales en mayor grado vis-à-vis la tasa de éxito legislativa del Presidente”¹³⁰.

Como resultado del presente estudio surge además que los poderes partidarios del Jefe de Gobierno resultan menos importantes para su poder de agenda cuando el contexto legislativo es más fragmentado, en tanto se esperaría que adquieran mayor relevancia cuando la fragmentación en la Cámara es menor y, por ende, la posición de cada legislador se torna más valiosa. De hecho, enfrentarse a una Legislatura fragmentada podría ser un escenario favorable para el Ejecutivo. Por un lado, podría aprovechar la mayor cantidad de sectores e intereses contrapuestos en el seno de la misma para alternar los legisladores con los cuales negocia y formar mayorías distintas para la aprobación de sus leyes¹³¹. Por otro, la ausencia de un bloque opositor mayoritario le permitiría negociar más fácilmente con aquellos bloques medianos y pequeños que estén de acuerdo con sus iniciativas¹³².

¹²⁸ Entrevista a Carlos Pérez. Sub-secretario de Labor Parlamentaria, 2004-2007 y actual Secretario Parlamentario de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

¹²⁹ Calvo, E., Aleman, E. (2010). *Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President* [online]. Disponible en: http://calvo.polsi.uh.edu/Aleman-Calvo_CPS-versionfinal.pdf

¹³⁰ Ibid. p.18 y p.22.

¹³¹ Entrevista a Martin Borrelli. Diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007; 2007-2011.

¹³² Entrevista a Aníbal Ibarra. Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000-2003; 2003-2006.

En este trabajo se estudiaron los poderes constitucionales del Jefe de Gobierno de la Ciudad, clasificándolo como un Ejecutivo “potencialmente dominante” frente a la Legislatura (Mainwaring y Shugart, 2002). Esto se debe a que el Jefe de Gobierno cuenta, por un lado, con el poder de decreto que le permite ejercer un poder de agenda positivo y, por otro, con un poder de veto “fuerte” y de iniciativa exclusiva que le permiten ejercer un poder de agenda negativo. Al mismo tiempo, a través del análisis del Reglamento Interno de la Legislatura fue posible distinguir una serie de espacios de poder que permiten ejercer un control de la agenda en el interior de la misma: la Presidencia, Vicepresidencia y Secretarías, la Presidencia de los bloques parlamentarios y, por último, la Comisión de Labor Parlamentaria y las Comisiones de Asesoramiento Permanente. Al respecto se señaló que cuanto mayor sea el contingente legislativo de un Jefe de Gobierno mayor será la incidencia de su bloque político sobre cada uno de estos espacios de poder y, por ende, mayor será su capacidad de acción *vis-à-vis* la Legislatura.

Al realizarse un análisis exhaustivo de la fragmentación partidaria se mostró que los principales factores que inciden en esta variable - dentro y fuera de la Legislatura - son, por un lado, el sistema electoral utilizado tanto para la elección del Jefe de Gobierno como de los diputados y, por el otro, la debilidad institucional de los partidos políticos que compiten en el distrito, resultado de la desestructuración del sistema de partidos. Se estudiaron también dos indicadores que permiten medir la fragmentación partidaria: el Número Efectivo de Partidos con representación parlamentaria luego de cada elección legislativa y el número promedio de bloques presentes en cada Legislatura correspondiente al período en estudio. Dado que el primero de los mismos no toma en consideración la formación de bloques en el interior de las Legislaturas, los valores de la variable “fragmentación partidaria” se construyeron a partir del segundo. En la medida que esta variable es de tipo ordinal, fue clasificada en las categorías: “baja”, “media-baja”, “media-alta” y “alta”. De esta manera, la Legislatura de los años 1997-2000 resultó tener una fragmentación partidaria “baja”, la del período agosto 2000-diciembre 2003 una fragmentación partidaria “alta”, las dos comprendidas en el período diciembre 2003-diciembre 2007 una fragmentación partidaria “media-alta” y, finalmente, la del período diciembre 2007-diciembre 2009 una fragmentación partidaria “media-baja”.

Además, se señaló un fenómeno presente en todas las Legislaturas bajo estudio y que constituye una de las principales causas de la fragmentación partidaria en el interior de las mismas: el “transfuguismo”. Las principales razones de dicho fenómeno se encuentran en la debilidad de los partidos políticos fuera de la Legislatura y, por ende, en el

debilitamiento de la disciplina partidaria, en algunas de las disposiciones presentes en el Reglamento Interno de la Legislatura que incentivan la formación de bloques en su interior, en el hecho de que la formación de bloques unipersonales aumenta el poder de negociación y el margen de maniobra de los legisladores y, por último, en la ausencia de mayores costos para aquellos legisladores que deciden separarse y formar nuevos bloques.

Dado que se demostró empíricamente que un alto grado de fragmentación partidaria en la Legislatura no afecta al poder de agenda del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, es pertinente preguntarse si afecta a alguna otra variable. Para dar respuesta a esta pregunta, futuras investigaciones podrían analizar si la fragmentación, en lugar de afectar la capacidad decisoria del Jefe de Gobierno, impacta sobre el propio ámbito de trabajo de la Legislatura. Específicamente, se podría estudiar si la fragmentación afecta la estrategia que los legisladores utilizan para promover sus iniciativas: la fragmentación ¿aumenta el “co-sponsoreo” de las iniciativas?¹³³; aquellos legisladores que “co-sponsorean” las iniciativas ¿pertenecen a la misma o a diferentes fuerzas políticas?. En un contexto de alta fragmentación partidaria, donde las probabilidades de que el Jefe de Gobierno tenga un contingente legislativo mayoritario son bajas y donde el número de actores de veto presentes en la Legislatura es elevado, podría pensarse que el “co-sponsoreo” sería una estrategia favorecida por los legisladores del partido oficialista. Sin embargo, este hecho es de difícil comprobación en el caso de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, donde el “transfuguismo” es un fenómeno habitual, y por ende, la composición de los bloques muchas veces no refleja la filiación partidaria de los legisladores al momento de ingresar a la Legislatura, y donde las coaliciones son inestables.

Por último, queda pendiente recolectar datos sobre las distintas dimensiones de nuestra variable dependiente para los dos últimos años del gobierno de Macri. Esto permitiría contrastar las hipótesis planteadas en esta investigación incluyendo a las dos Legislaturas correspondientes a este gobierno y comprobar, de esta manera, si los resultados preliminares se sostienen para todo el período.

¹³³ El “co-sponsoreo”, en la medida que refleja que un proyecto cuenta con amplio apoyo, podría aumentar las probabilidades de que sea aprobado.

BIBLIOGRAFÍA

Araujo, F. y Oliveros, V. (2003). “La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un estudio sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el nuevo marco institucional (1997-2000)”. VI Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político.

Amorim Neto, O. (2002). “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil”. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 48-78). New York: Cambridge University Press.

Badillo, M.J. (2007). Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina. *Opinio Pública*. 13 (1), 148-184.

Bavastro, R. D. (1993). “Gobierno y oposición en la administración de la Ciudad. La interacción partidaria en el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires entre 1983 y 1985”. Trabajo presentado en el I Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político.

Cabrera, E. (1993). Magnitud de distrito y fórmula electoral en la representación proporcional. *Desarrollo Económico*. 33 (130), 281-294.

Calvo, E. y Aleman, E. (2010). *Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President* [online]. Disponible en: http://calvo.polsci.uh.edu/Aleman-Calvo_CPS-versionfinal.pdf

Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Calvo, E., Szwarcberg, M., Micozzi, J.P. y Labanca, J.F. (2001). Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. En E. Calvo y J.M. Abal Medina, *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 53-98). Buenos Aires: Eudeba.

Cameron, C.M. (2000). *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Carey, J.M y Shugart, M. S. (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Carey, J.M. y Shugart, M.S. (1998). *Executive Decree Authority*. GB: Cambridge University Press.

Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Cox, G. (2003). The organization of democratic legislatures. Artículo preparado para ser incluido en Weintgast, B. y Wittman, D. (2005). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Cox, G. y McCubbins, M. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cox G. y McCubbins, M. (2007). *Legislative Leviathan: party government in the House*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cox, G. W. y Morgenstern. S. (2001). Legislaturas reactivas y Presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*. 41 (163), 373-393.

Duverger, M. (1954). *Political parties. Their organization and activity in the modern state*. Gran Bretaña: Methuen.

Feierherd, G. (2006). *¿Quién controla las puertas del plenario? La importancia del control de la agenda parlamentaria en el Congreso de la Nación*. Tesis de Licenciatura, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (1996). Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994). *Desarrollo Económico*. 36 (141), 443-474.

Figueiredo, A. y Limongi, F. (2000). Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics*. 32 (2), 151-170.

Golder, M. (2006). Presidential Coattails and Legislative Fragmentation. *American Journal of Political Science*. 50 (1), 34-48.

Jones, M. (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Londres: University of Notre Dame Press.

Laakso, M. y Taagepera, R. "Effective" Number of Parties. A measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*. 12 (1), 3-27.

Lijphart, A. (2004). Constitutional design for divided societies. *Journal of democracy*. 15 (2), 96-109.

Linz, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Linz, J. y Valenzuela, A. (1994) (Eds.). *The failure of presidential democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*. 26 (2), 198-228.

Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: US Stanford University.

Mainwaring, S. y Shugart M.S. (1994). Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. *Desarrollo Económico*. 34 (135), 397- 418.

Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (Eds.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Malamud, A. (1999). La U.C.R. y el P.J. en la legislatura bonaerense. ¿Aliados o adversarios?. *Revista de Ciencias Sociales*. 10, 231-258.

Martelletti, L. (2004). *Fragmentación y Transfuguismo. Los problemas de gobernabilidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Tesis de Licenciatura. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

Mascarenhas, T. (2007). El colapso del sistema partidario de la Ciudad de Buenos Aires. Una herencia de la crisis argentina de 2001-2002. *Desarrollo Económico*. 47 (187), 367-400.

Mauro, S. (2009). *Coaliciones sin partidos. La Ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001* [on line]. Disponible en: www.iigg.fsoc.uba.ar/historiapolitica/seminario_investigacion/coaliciones_mauro.pdf.

Mauro, S. (2005). La campaña electoral por la Jefatura de Gobierno de Buenos Aires: Estrategias políticas e inteligibilidad de la agenda. *Revista Argentina de Sociología*. 3, 78-98.

Mauro, S. (2007). Buenos Aires viceversa. La Ciudad autónoma y la recomposición permanente de la escena. En I.Cheresky (Comp.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. (pp. 305-377). Buenos Aires: Homo Sapiens.

Mauro, S. y Montero, F. (2007). Dilemas de la recomposición en la escena porteña. El Juicio Político y la articulación de la retórica opositora. En I. Cheresky (Comp.), *La política después de los partidos* (pp. 277-303). Buenos Aires: Prometeo.

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

Molinelli, G. (1991). *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Molinelli, G. (1996). Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina '83-'95. *PostData*. 2, 59-90.

Molinelli, G., Palanza, V. y Sin, G. (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Morgenstern, S. (2002). Explaining Legislative Politics in Latin America. En S.Morgenstern, *Legislative politics in Latin America* (pp. 413-445). Cambridge: Cambridge University Press.

Morgenstern, S. (2004). *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call voting in Latin America and the United States*. USA: Cambridge University Press.

Mustapic, A.M. (2000). "Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*. 39 (156), 571-595.

Mustapic, A.M. (2002). Oscillating Relations: President and Congress in Argentina. En S.Morgenstern, *Legislative politics in Latin America* (pp. 23-47).Cambridge: Cambridge University Press.

Mustapic, A.M. y Ferreti, N. (1995). *El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem (1983-1993)*. Working Paper N° 14. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

Mustapic, A.M y Goretti, M. (1992). Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989). *Desarrollo Económico*. 32(126), 251-269.

Negretto, G. (2002). ¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*. 42 (167), 377-404.

Negretto, G. (2006). Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*. 48 (3), 63-92.

Nohlen, D. (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.

Nohlen, D. (1998). *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pérez-Liñán, A. y Rodríguez-Raga, J.C.(2009). Veto players in presidential regimes: institutional variables and policy change. *Revista de Ciencia Política*. 29 (3), 693-720.

Rae, D. (1975). *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.

Samuels, D. y Eaton, K. (2002). *Presidentialism and, or, and versus parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research*. Manuscrito presentado en la Conferencia sobre las Consecuencias de las instituciones políticas para la democracia, Duke University.

Shugart, M.S. y Haggard, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems. En S. Haggard (Ed.), *Presidents, Parliaments and policy*. (pp. 64-102). New York: Cambridge University Press.

Socías, M. (2007). *Fragmentación, incertidumbre y ambiciones políticas progresivas. Un estudio sobre el rol de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el proceso de aprobación del presupuesto*. Tesis de Licenciatura. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

Stepan, A. y Skach C. (1994). Presidentialism and Parliamentarism Compared. En J. Linz y A. Valenzuela (Eds.), *The failure of presidential democracy* (pp. 119-136). Baltimore: John Hopkins University Press.

Tula, M. I. (1999). “La ley de Lemas y sus efectos sobre la gobernabilidad del sistema político. Un estudio sobre la provincia de Santa Fe (1991-1995)”. Programa de becas UBACyT, Universidad de Buenos Aires.

Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*. 25 (3), 289-325.

Weingast, B. y Marshall, W. (1992). The Industrial Organization of Congress: or why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*. 96 (1), 132-163.

FUENTES PRIMARIAS

- Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: www.cedom.gov.ar. Consulta de los proyectos de ley y de las leyes sancionadas durante el período 1997-2009, y de los fundamentos de los vetos utilizados por los Jefes de Gobierno.
- Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996). J.R. Vanossi y R. Thompson (Eds.). Buenos Aires: El Ateneo.
- Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: www.legislatura.gov.ar
- www.legislatura.gov.ar: Consulta de datos sobre la composición y el número de bloques de las distintas Legislaturas.
- www.buenosaires.gov.ar: Consulta de las leyes vetadas e insistidas y del tratamiento de los Decretos de Necesidad y Urgencia.
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: www.tsjbaires.gov.ar. Consulta de los resultados electorales para el período 1996-2009.
- Entrevistas:

- Aníbal Ibarra (Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000-2003; 2003-2006), Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Marzo 2010.
 - Alicia Caruso (diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2005), Marzo 2010.
 - Alvaro González (diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2003-2007; 2007-2011, actualmente forma parte del bloque PRO y es Presidente de la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria, y Vicepresidente de la Comisión de Planeamiento Urbano), entrevista por correo electrónico, Mayo 2010.
 - Carlos Pérez (Sub-Secretario de Labor Parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2004-2007 y actual Secretario Parlamentario de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires), Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Marzo 2010.
 - Jorge Telerman (Vicejefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2006; Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006-2007), La Trastienda, Marzo 2010.
 - Marcos Peña (diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007), Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Marzo 2010.
 - Martín Borrelli (diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007; 2007-2011, actualmente forma parte del bloque PRO y es Presidente de la Comisión de Justicia), Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Abril 2010.
 - Silvio Massaro (Personal Administrativo de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Marzo 2010.
- Decreto 37/00. Disponible en: www.buenosaires.gov.ar
 - Resolución 21/2002. Disponible en: www.buenosaires.gov.ar
 - Ley nacional N° 23.298
 - Ley nacional N° 19.945
 - Artículos 160 y 161 del Código Electoral Nacional

