

# **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\***

*por Agustina Haime\*\**

## **I. 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 Aires<sup>1</sup>, 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.

---

\* Una versión más extensa de este trabajo fue publicada como tesis de Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella.

\*\* UTDT/UNSAM. E-mail: [agus.haime@gmail.com](mailto:agus.haime@gmail.com).

<sup>1</sup> 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.

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 1999, 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 (Araujo y Oliveros 2003).

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 años posteriores a 2000, período que comprende legislaturas con diferentes niveles de fragmentación partidaria.

El universo de análisis definido para la presente investigación comprende todas las leyes sancionadas durante el período 1997-2009<sup>2</sup>, 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, y a legisladores porteños con mandato durante el período bajo estudio.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección 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

---

<sup>2</sup> Si bien este trabajo se ocupa solamente de la producción legislativa de la Legislatura, es importante recordar que ésta también sanciona resoluciones y declaraciones.

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 la segunda sección 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 la tercera sección se presenta un estudio 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 la cuarta sección 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. Luego 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.

## **II. Breve resumen de la literatura existente**

### **II. I. Los estudios previos sobre los patrones de interacción entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

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). De hecho, 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 Oliveros y Araujo “La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un estudio sobre las relaciones Ejecutivo-Legis-

lativo en el nuevo marco institucional (1997-2000)”. Este artículo 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.

## **II.2. La literatura referente al poder de agenda del poder ejecutivo**

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). 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 partidarios. 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 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” (Mainwaring y Shugart 2002: 49), 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 statu 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 statu 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 statu 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 la sección 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 mencionar que su configuración de poderes lo convierte en un ejecutivo “potencialmente dominante” de acuerdo con la tipología elaborada por Mainwaring y Shugart (2002).

El poder de agenda del poder ejecutivo también está determinado por sus poderes partidarios. Esta dimensión partidaria del poder 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. Dichos poderes 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 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.

### **II.3. La literatura referente al funcionamiento de los sistemas presidenciales en contextos de fragmentación partidaria**

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" (Mainwaring y Shugart 2002: 38). 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 resulta-

do 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 Ejecutivo y el Legislativo” (Mainwaring y Shugart 2002: 257). 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).

En su artículo “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, Tsebelis (1995) 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 (Pérez-Liñán y Rodríguez-Raga 2009) y dificultando la aprobación de nuevas políticas impulsadas por el poder ejecutivo. Scott Morgenstern (2002) 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 statu quo) que podrían afectar su

poder de agenda, la relación entre el ejecutivo y la legislatura y, por ende, el funcionamiento del régimen. 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, sea igualmente efectivo que un gobierno mayoritario. En tercer lugar, 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.

### **III. Las fuentes institucionales del poder de agenda del poder ejecutivo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

#### **III.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 consecutivo<sup>3</sup>. 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. Éste puede ser clasificado como “fuerte” (Mainwaring y Shugart 2002) 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 legis-

<sup>3</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 98.

ladores de otros partidos (Mainwaring y Shugart 2002). En el caso de que un proyecto sea vetado en forma total, éste debe volver a la Legislatura, que necesita reunir una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros para poder insistir el veto<sup>4</sup>. 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 miembros<sup>5</sup>, dentro del año parlamentario en el que fuera vetada la ley o en el siguiente<sup>6</sup>. 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 descentralizados<sup>7</sup>. 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” (Carey y Shugart 1998: 13). El poder de decreto del ejecutivo de la ciudad puede caracterizarse como una atribución “débil” por una serie de razones. En primer lugar, pierde vigencia luego de un corto lapso de tiempo<sup>8</sup>. En segundo lugar, la Legislatura puede frenar el unilateralismo en la decisión del ejecutivo (Martelletti 2004) y evitar una modificación del statu quo no ratificando el decreto, ya sea a través del silencio (dejándolo sin tratamiento) o a través de su rechazo explícito. En tercer lugar, el decreto no requiere de mayorías legislativas especiales para su rechazo.

---

<sup>4</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 87.

<sup>5</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 88.

<sup>6</sup> Resolución 21/2002. Disponible en: [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)

<sup>7</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 105.

<sup>8</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, arts. 91 y 103.

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.

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 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 Shugart (2002) 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” debe ser destacada 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.

### **III.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 directo<sup>9</sup>, a

---

<sup>9</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 69.

través de un sistema electoral proporcional<sup>10</sup>, duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelectos sólo por un período consecutivo<sup>11</sup>. La cámara se renueva por mitades cada dos años<sup>12</sup>. 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. Cuanto mayor sea el contingente legislativo del jefe de gobierno mayor será la 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.

Es importante mencionar la importancia de la Comisión de Labor Parlamentaria y de las 23 comisiones de Asesoramiento Permanente en la negociación, definición y control de la agenda legislativa. Las comisiones más estratégicas<sup>13</sup> son las de Presupuesto, Vivienda y Planeamiento Urbano, Asuntos Constitucionales<sup>14</sup> y Salud y Educación. El tamaño del contingente legislativo del jefe de gobierno resulta relevante ya que la conformación de las 23 comisiones debe respetar la proporción en que los sectores políticos están representados dentro de la Legislatura<sup>15</sup>. 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.

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 pro-

<sup>10</sup> Se aplica la fórmula electoral D'Hondt en un distrito único.

<sup>11</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 69.

<sup>12</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 69.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 136.

posición hecha verbalmente por un Diputado/a desde su banca”<sup>16</sup> y pueden ser “de orden”, “de preferencia”, “sobre tablas” y “de reconsideración”, según su objetivo.

## **IV. 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.

### **IV.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” (Mainwaring y Shugart 2002: 256). 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<sup>17</sup>, y otro proporcional<sup>18</sup> para la elección de la Legislatura<sup>19</sup>. Las elecciones se realizan en forma simultánea, excepto en los períodos en que se renueva parcialmente

<sup>16</sup> Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 194º.

<sup>17</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 96º.

<sup>18</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art.69º.

<sup>19</sup> Es importante mencionar que en la Constitución de la Ciudad se prevé que una ley aprobada por una mayoría de dos tercios de los miembros de la Legislatura defina el régimen electoral de la ciudad. Sin embargo, esta ley continúa sin ser sancionada. Hasta el momento se han presentado algunos proyectos de ley 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 ejecutivo, en la ciudad se aplica el Código Electoral Nacional 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 Orgánica de los Partidos Políticos.

la Cámara. Ambos sistemas electorales incentivan la fragmentación del sistema de partidos.

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) 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 electoral<sup>20</sup> 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.

Es importante mencionar también que originalmente —de acuerdo con los artículos 160 y 161 del Código Electoral Nacional— se aplicaba un umbral<sup>21</sup> del 3 por ciento (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 tuvo un efecto de “reproporcionalización” en la Legislatura de la ciudad, ya que disminuyó el “sesgo mayoritario” del sistema electoral (Calvo, Szwarcberg, Micozzi y Labanca 2001). 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). 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

---

<sup>20</sup> El tamaño de la jurisdicción electoral se refiere al número de bancas asignadas a un distrito electoral.

<sup>21</sup> Un umbral —o barrera legal— implica la imposición de un límite a los partidos políticos para poder participar en la distribución de las bancas.

listas aumenta el incentivo de crear nuevos partidos para presentarse en elecciones (Mainwaring y Shugart 2002). 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 1998). 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)<sup>22</sup>. 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, el jefe y el vicesjefe de gobierno son elegidos mediante una fórmula de mayoría absoluta a doble vuelta. Estos sistemas tienden en mayor medida al multipartidismo (Carey y Shugart 1992, Duverger 1954,

---

<sup>22</sup> 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).

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.

## **IV.2. La formación de bloques en el interior de la Legislatura**

A continuación se estudiará la evolución de nuestra variable independiente —la fragmentación partidaria— utilizando como indicador el Número Promedio de Bloques de cada Legislatura desde el año 1997 hasta el 2009<sup>23</sup>.

Como se observa en el Cuadro 1 el número promedio de bloques fue en aumento entre la primera y segunda Legislaturas. En los períodos correspondientes a la tercera y cuarta Legislatura disminuyó levemente, aunque

<sup>23</sup> La decisión metodológica de utilizar como indicador el Número Promedio de Bloques y no el Número Efectivo de Partidos (NEP) con representación parlamentaria luego de cada elección legislativa obedece a que este último indicador no toma en consideración la formación de bloques en el interior de las legislaturas luego de cada elección, por lo cual la fragmentación en el interior de las mismas podría ser mayor que la reflejada por éste.

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: UCR, 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 UCR y el Frepaso que controlaba el 61,7 por ciento de las bancas, mientras que el 38,3 por ciento 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 por ciento de las bancas. El resto 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 Portefía y Juntos por Buenos Aires. 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.

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). 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. 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 anterior. 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.

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. 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.

Por último, 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<sup>24</sup> 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.

---

<sup>24</sup> Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, arts. 44° y 103°.

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 políticas<sup>25</sup>. 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 ley<sup>26</sup>. 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 especiales<sup>27</sup>, estos legisladores pueden intercambiar su voto por la aprobación de alguna iniciativa propia<sup>28</sup>. 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.

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”<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Entrevista a Marcos Peña, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007.

<sup>26</sup> Entrevista a Marcos Peña; Entrevista a Carlos Pérez; Entrevista a Martín Borrelli.

<sup>27</sup> De acuerdo con el artículo 82º 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.

<sup>28</sup> Entrevista a Alicia Caruso, diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2005.

<sup>29</sup> Entrevista a Aníbal Ibarra, jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000-2003 y 2003-2006.

## **V. El impacto de la fragmentación partidaria sobre el poder de agenda del jefe de gobierno en la Ciudad de Buenos Aires**

El objetivo de esta sección 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.

### **V.I. Indicadores de la variable dependiente e hipótesis**

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 electoral<sup>30</sup>, 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. 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 pueblo<sup>31</sup>. La relevancia de estudiar esta dimensión reside, como se vio, en el hecho de que en un

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

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. 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”.

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. El objetivo de estudiar esta dimensión se relaciona con el hecho de que, ante una alta fragmentación partidaria y un poder de veto “fuerte”, como el que posee el jefe de gobierno de la ciudad, 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:

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 statu 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”.

## **V.2. Resultados obtenidos**

En esta parte 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. 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 Telerman<sup>32</sup>, 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 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. En tercer lugar, 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 Cuadro 2 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. Se 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

---

<sup>32</sup> 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”.

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 (2006: 70) "...el inmovilismo no es una característica estructural de los regímenes presidenciales en situaciones de gobierno dividido".

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. En el Cuadro 3 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 4 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. 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), la iniciativa legislativa del poder ejecutivo tuvo un valor de 52,4 por ciento en el período 1983-1989 y de 46 por ciento 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 4, al igual que el Cuadro 2, 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 no se cuentan con datos para todo el mandato de Macri, la comparación con este caso sería prematura. Con respecto a la participación del poder legislativo en la iniciativa legislativa, se observa que al-

canza 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 por ciento y 10,1 por ciento, 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”<sup>33</sup>. 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 aprobarlas<sup>34</sup>.

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 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 por ciento. Los datos están volcados en el Cuadro 5.

Volviendo al Cuadro 4, 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 por ciento 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.

<sup>33</sup> Entrevista a Alvaro González, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007 y 2007-2011.

<sup>34</sup> Entrevista a Alvaro González, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007 y 2007-2011.

Por otra parte, respecto de la participación del jefe de gobierno en la iniciativa legislativa, el Cuadro 4 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 Telerman<sup>35</sup>. La diferencia en el porcentaje de leyes iniciadas por los dos primeros jefes de gobierno es de sólo 4,6 por ciento. 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 probaría 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 primer gobierno), observamos que la diferencia entre ambas es de sólo 2,7 por ciento. 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 (2000: 167), “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”.

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. Los Cuadros 6, 7, 8, 8.1, 8.2 y 9 presentan información sobre la “tasa de éxito” del poder ejecutivo y del poder legislativo en los diferentes casos bajo estudio. Como se observa allí, la cantidad de proyectos presentados por las Legis-

---

<sup>35</sup> De acuerdo con los datos del Cuadro 5, el mayor porcentaje de estas leyes fueron iniciadas y sancionadas durante el período de la segunda Legislatura correspondiente a este gobierno.

laturas 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). 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 por ciento. 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 fue la más baja.

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 por ciento entre los dos primeros casos, y 1,4 por ciento 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, se presentan dos cuadros: el Cuadro 10 muestra el promedio de días que tardaron en ser sancionadas las iniciativas de los distintos jefes de gobierno, y el Cuadro 11 desagrega este dato entre las dos Legislaturas correspondientes al gobierno de Ibarra-Telerman. Al analizar el primero de ellos 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 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 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 se presenta información sobre el indicador de la dimensión bajo estudio. El Cuadro 12 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 13, la mayor proporción de estos vetos (59,5 por ciento) se emitió durante la primera parte del mandato, correspondiente a la Legislatura diciembre 2003-diciembre 2005. El 40,5 por ciento 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.

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 13. 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 14), se obtienen resultados similares a los anteriores. El Cuadro 14 muestra que la cantidad de vetos utilizados por De la Rúa representa el 3,2 por ciento de las leyes aprobadas por la Legislatura. Asimismo, durante su primer gobierno, Ibarra vetó el 5,8 por ciento de las leyes sancionadas por los diputados, y durante el mandato completado por Telerman se vetó el 7,6 por ciento de las leyes sancionadas por las dos Legislaturas correspondientes a este período<sup>36</sup>. Por último, la cantidad de vetos utilizados por Macri representa el 5,7 por ciento 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. 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.

Para poner a prueba la H5, el Cuadro 15 presenta evidencia sobre la cantidad de vetos insistidos por las distintas Legislaturas incluidas en el período bajo estudio. 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 en

---

<sup>36</sup> Específicamente, se vetó el 10,6 por ciento de las leyes sancionadas durante la primera Legislatura y el 5,4 por ciento de las leyes sancionadas durante la segunda.

frentadas (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.

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 Cuadros 16 y 17 se presentan los datos correspondientes a la cantidad de DNU dictados por cada jefe de gobierno. Como puede observarse en el Cuadro 16, la mayor cantidad de DNU fueron emitidos por De la Rúa, seguido en orden decreciente por Ibarra-Telerman<sup>37</sup>, 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 tratamiento<sup>38</sup> (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. Por último, es importante destacar que si bien en los períodos de mayor fragmentación partidaria se emitió una gran cantidad de decretos, la mayoría de estos fueron ratificados por la Legislatura. Ello se evidencia en los Cuadros 18, 19 y 20. Se observa que durante el primer gobierno de Ibarra el 75 por ciento (9) de los DNU fueron ratificados, y ninguno de ellos rechazado. Durante el gobier-

---

<sup>37</sup> Según los datos del cuadro n 17 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.

<sup>38</sup> 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*”.

no de Ibarra-Telerman, el 66,7 por ciento (10) 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.

## VI. 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

governar”<sup>39</sup>. 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”<sup>40</sup>. En línea 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”<sup>41</sup>.

Por otra parte, trabajos como el de Pérez-Liñán y Rodríguez-Raga (2009) y el de Calvo y Aleman (2010) 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 congressional 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” (Calvo y Aleman, 2010: 18).

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

---

<sup>39</sup> Entrevista a Aníbal Ibarra, jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000-2003 y 2003-2006.

<sup>40</sup> Entrevista a Jorge Telerman, vicejefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2006 y jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006-2007.

<sup>41</sup> Entrevista a Carlos Pérez, sub-secretario de Labor Parlamentaria, 2004-2007 y actual secretario parlamentario de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

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 leyes<sup>42</sup>. 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 iniciativas<sup>43</sup>.

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: ¿aumenta el “co-sponsoreo” de las iniciativas?<sup>44</sup>, y si así fuera, 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.

---

<sup>42</sup> Entrevista a Martín Borrelli, diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003-2007 y 2007-2011.

<sup>43</sup> Entrevista a Aníbal Ibarra, jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000-2003 y 2003-2006.

<sup>44</sup> El “co-sponsoreo”, en la medida que refleja que un proyecto cuenta con amplio apoyo, podría aumentar las probabilidades de que sea aprobado.

**CUADRO I**  
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.

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.

**CUADRO 2**  
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
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>100,0</b>	<b>764</b>	<b>100,0</b>	<b>1358</b>	<b>100,0</b>	<b>765</b>	<b>100,0</b>

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

(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 2000<sup>1</sup> (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.

**CUADRO 3**  
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 2.

**CUADRO 4**  
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
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>100,0</b>	<b>602</b>	<b>100,0</b>	<b>1099</b>	<b>100,0</b>	<b>528</b>	<b>100,0</b>

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.

### CUADRO 5

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
<b>Total</b>	<b>471</b>	<b>100,0</b>	<b>526</b>	<b>100,0</b>

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.

### CUADRO 6

“Tasa de éxito” del poder ejecutivo y del poder legislativo, gobierno de De la Rúa

	Proyectos presentados	Leyes sancionadas	Porcentaje Leyes/proyectos
Poder ejecutivo	450	151	33,6
Legislatura	2.434	346	14,2
<b>Total</b>	<b>2.884</b>	<b>497</b>	<b>17,2</b>

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.

**CUADRO 7**  
**“Tasa de éxito” del poder ejecutivo y del poder legislativo,**  
**primer gobierno de Ibarra**

	<b>Proyectos presentados</b>	<b>Leyes sancionadas</b>	<b>Porcentaje Leyes/proyectos</b>
Poder ejecutivo	356	138	38,8
Legislatura	2.966	463	15,6
<b>Total</b>	<b>3.332</b>	<b>601</b>	<b>18,0</b>

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

**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 8**  
**“Tasa de éxito” del poder ejecutivo y del poder legislativo,**  
**gobierno Ibarra-Teerman**

	<b>Proyectos presentados</b>	<b>Leyes sancionadas</b>	<b>Porcentaje Leyes/proyectos</b>
Poder ejecutivo	287	140	48,8
Legislatura	4.933	956	19,4
<b>Total</b>	<b>5.220</b>	<b>1.006</b>	<b>21,0</b>

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

**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 8.1

“Tasa de éxito” del poder ejecutivo y del poder legislativo,  
primera Legislatura, gobierno Ibarra- Telerman

	Proyectos presentados	Leyes sancionadas	Porcentaje Leyes/proyectos
Poder ejecutivo	105	58	55,2
Legislatura	2.151	412	19,2
<b>Total</b>	<b>2.256</b>	<b>470</b>	<b>20,8</b>

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

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 8.2

“Tasa de éxito” del poder ejecutivo y del poder legislativo,  
segunda Legislatura, gobierno Ibarra- Telerman

	Proyectos presentados	Leyes sancionadas	Porcentaje Leyes/proyectos
Poder ejecutivo	182	82	45,1
Legislatura	2.782	442	15,9
<b>Total</b>	<b>2.964</b>	<b>524</b>	<b>17,7</b>

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

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 9**  
**“Tasa de éxito” del poder ejecutivo y del poder legislativo,**  
**dos primeros años del gobierno de Macri**

	<b>Proyectos presentados</b>	<b>Leyes sancionadas</b>	<b>Porcentaje Leyes/proyectos</b>
Poder ejecutivo	312	135	43,3
Legislatura	2.084	380	18,2
<b>Total</b>	<b>2.396</b>	<b>515</b>	<b>21,5</b>

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

**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.

**CUADRO 10**  
**Promedio (en días) del tiempo de sanción**  
**de las leyes originadas por el poder ejecutivo**

<b>Jefe de gobierno</b>	<b>Promedio del tiempo de sanción</b>
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 11

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.

## CUADRO 12

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
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>116</b>	<b>165</b>

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 13****Vetos, gobierno Ibarra- Telerman, según la Legislatura y el tipo de veto**

<b>Legislatura</b>	<b>Vetos parciales</b>	<b>Vetos totales</b>	<b>Total de vetos</b>	<b>Porcentaje</b>
2003-2005 (1)	11	39	50	59,5
2005-2007 (2)	13	21	34	40,5
<b>Total</b>	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.

**CUADRO 14****Vetos como porcentaje de las leyes sancionadas por la Legislatura, según jefe de gobierno**

<b>Jefe de gobierno</b>	<b>Porcentaje vetos/leyes sancionadas</b>
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 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 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.

**CUADRO 15**  
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
<b>Total</b>	<b>18</b>

**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.

**CUADRO 16**  
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
<b>Total</b>	<b>49</b>

**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 17**  
**Decretos de Necesidad y Urgencia, gobierno Ibarra- Telerman,**  
**según la Legislatura**

<b>Legislatura</b>	<b>Total DNU</b>	<b>Porcentaje</b>
2003-2005 (1)	9	60
2005-2007 (2)	6	40
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

**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.

**CUADRO 18**  
**Tratamiento de los Decretos de Necesidad y Urgencia,**  
**primer gobierno de Ibarra**

<b>Tratamiento</b>	<b>Cant. DNU</b>	<b>Porcentaje</b>
Ratificados	9	75,0
Rechazados	0	0
Sin tratamiento	3	25,0
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>100,0</b>

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

**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.

**CUADRO 19**  
Tratamiento de los Decretos de Necesidad y Urgencia,  
gobierno Ibarra-Telerman

Tratamiento	Cant. DNU	Porcentaje
Ratificados	10	66,7
Rechazados	1	6,7
Sin tratamiento	4	26,7
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100,0</b>

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

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 20**  
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
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>6</b>

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

(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.

## Bibliografía

- Araujo, Fernanda y Virginia Oliveros (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, Rosario.
- Amorim Neto, Octavio (2002) “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil”, en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Bavastro, Roberto (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, Córdoba.
- Cabrera, Ernesto (1993) “Magnitud de distrito y fórmula electoral en la representación proporcional”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 130.
- Calvo, Ernesto y Eduardo Aleman (2010) “Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President”, disponible en [www.calvo.polsci.uh.edu](http://www.calvo.polsci.uh.edu).
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005) *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Calvo, Ernesto, Maeriela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca (2001) “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (comps.) *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Cameron, Charles (2000) *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carey, John M. y Matthew S. Shugart (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carey, John M. y Matthew S. Shugart (1998) *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cheibub, Jose A. (2007) *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cox, Gary (2003) “The Organization of Democratic Legislatures”, artículo preparado para ser incluido en Weintgast, Barry y Wittman, Donald (2005) *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (2005) *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Cox Gary y Mathew McCubbins (2007) *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001) "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 163.
- Duverger, Maurice (1954) *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, Londres, Methuen.
- Feierherd, German (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.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1996) "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)", en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 141.
- Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi (2000) "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil", en *Comparative Politics*, Vol. 32, N° 2.
- Golder, Matt (2006) "Presidential Coattails and Legislative Fragmentation", en *American Journal of Political Science*, Vol. 50, N° 1.
- Jones, Mark (1995) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Londres, University of Notre Dame Press.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) (1994) *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott (1993) "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination", en *Comparative Political Studies*, Vol. 26, N° 2.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1994) "Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", en *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 135.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.) (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Malamud, Andres (1999) "La UCR y el PJ en la legislatura bonaerense. ¿Aliados o adversarios?", en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 10.
- Martelletti, Leandro (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, Tomas (2007) "El colapso del sistema partidario de la Ciudad de Buenos Aires. Una herencia de la crisis argentina de 2001-2002", en *Desarrollo Económico*, Vol. 47, N° 187.
- Molinelli, Guillermo (1991) *Presidentes y congresos en Argentina: mitos y realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Molinelli, Guillermo (1996) "Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina '83-'95", en *POSTData*, N° 2, noviembre.

- Molinelli, Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999)** *Congreso, presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Temas.
- Morgenstern, Scott (2002)** “Explaining Legislative Politics in Latin America”, en Morgenstern, Scott, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott (2004)** *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mustapic, Ana María (2000)** “Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156.
- Mustapic, Ana María (2002)** “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”, en Morgenstern, Scott (ed.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mustapic, Ana María y Natalia Ferreti (1995)** “El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem (1983-1993)”, Working Paper N° 14, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Mustapic, Ana María y Matteo Goretti (1992)** “Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 126.
- Negretto, Gabriel (2002)** “¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 167.
- Negretto, Gabriel (2006)** “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, N° 3.
- Nohlen, Dieter (1995)** *Elecciones y sistemas electorales*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Nohlen, Dieter (1998)** *Sistemas electorales y partidos políticos*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Pérez-Liñán, Anibal y Juan Carlos Rodríguez-Raga (2009)** “Veto Players in Presidential Regimes: Institutional Variables and Policy Change”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29, N° 3.
- Rae, Douglas (1975)** *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.
- Samuels, David y Kent Eaton (2002)** *Presidentialism and, or, and versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research*, trabajo presentado en la Conferencia sobre las Consecuencias de las Instituciones Políticas para la Democracia, Duke University, 5-7 de abril.
- Shugart, Matthew y Stephen Haggard (2001)** “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en Haggard, Stephan (ed.) *Presidents, Parliaments and policy*, Nueva York, Cambridge University Press.

- Socías, Manuel (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.
- Stepan, Alfred y Cincy Skach (1994) “Presidentialism and Parliamentarism Compared”, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Tula, María Inés (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, George (1995) “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 25, N° 3.

## **Fuentes primarias**

- Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: [www.cedom.gov.ar](http://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](http://www.legislatura.gov.ar).
- Consulta de datos sobre la composición y el número de bloques de las distintas Legislaturas en [www.legislatura.gov.ar](http://www.legislatura.gov.ar).
- Consulta de las leyes vetadas e insistidas y del tratamiento de los Decretos de Necesidad y Urgencia en [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar).
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, [www.tsjbaire.gov.ar](http://www.tsjbaire.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 y 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 y 2007-2011), 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 y 2007-2011), 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.

## Resumen

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. Con este fin 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 estu-

dia la influencia de la fragmentación partidaria sobre el funcionamiento de los regímenes presidenciales y sobre el poder de agenda del poder ejecutivo. 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.

## **Palabras clave**

poder ejecutivo – Ciudad Autónoma de Buenos Aires – sistemas políticos – partidos políticos – Poder Legislativo

## **Abstract**

This article studies the impact of legislative fragmentation inside the legislature of Ciudad Autónoma de Buenos Aires in the agenda power of the Executive between the years 1997 and 2009. It compares the five legislatures included in the period under analysis, trying to test a series of hypothesis based in the assumptions and predictions of the literature that studies the influence of

party fragmentation on the workings of presidential systems and on the agenda power of executives. The results of the empirical investigation provide evidence against a relationship between the two variables under study during the period in question, contradicting the original hypotheses and, therefore, the theoretic expectations of the literature under consideration.

## **Key words**

Executive Power – Ciudad Autónoma de Buenos Aires – political system – political parties – Legislative Power