



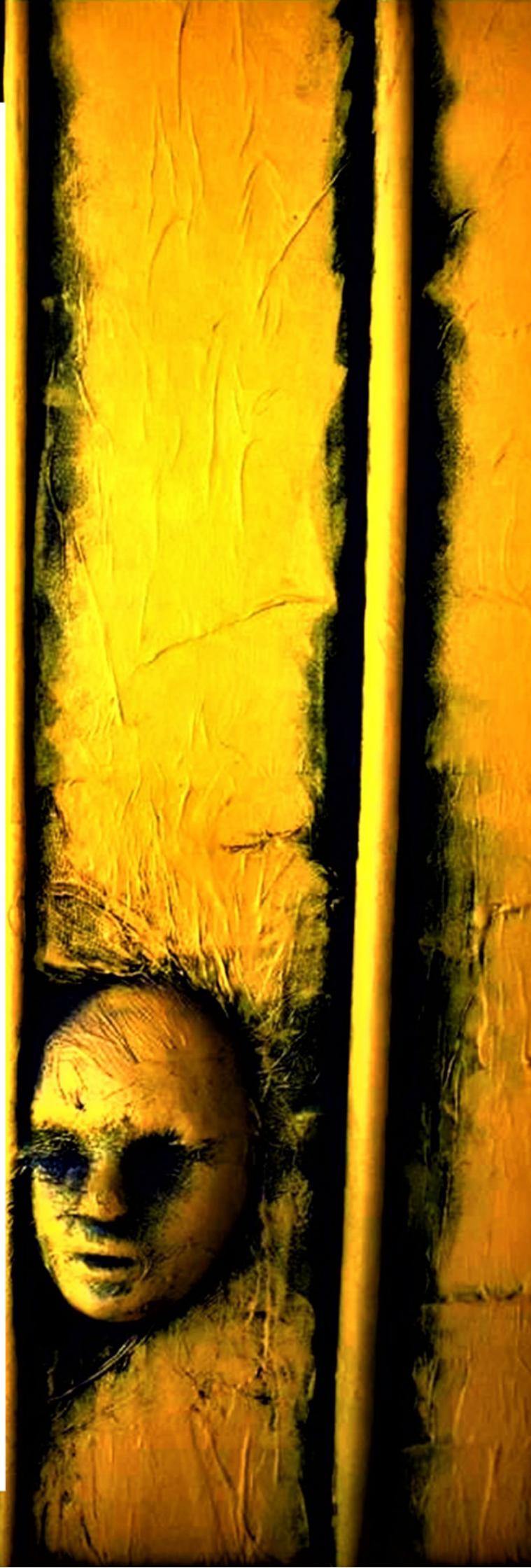
Revista
electrónica
de la Secretaría
de Investigación
y Postgrado

FHyCS-UNaM

Nº 10 Enero-Julio 2018



► www.larivada.com.ar



La Rivada. Investigaciones en Ciencias Sociales.

Revista electrónica de la Secretaría de Investigación y Postgrado. FHycS-UNaM

La Rivada es la revista de la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones. Es una publicación semestral en soporte digital y con referato, cuyo objeto es dar a conocer artículos de investigación originales en el campo de las ciencias sociales y humanas, tanto de investigadores de la institución como del ámbito nacional e internacional. Desde la publicación del primer número en diciembre de 2013, la revista se propone un crecimiento continuado mediante los aportes de la comunidad académica y el trabajo de su Comité Editorial.

Editor Responsable: Secretaría de Investigación y Postgrado. FHycS-UNaM.

Tucumán 1605. Piso 1.
Posadas, Misiones.
Tel: 054 0376-4430140

ISSN 2347-1085

Contacto: larivada@gmail.com

Artista Invitado

Fabián Rodríguez

<https://www.facebook.com/people/Fabian-Biko/1053711315>

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones.

Decana: Mgter. Gisela Spasiuk

Vice Decano: Esp. Cristian Garrido

Secretario de Investigación: Mgter. Froilán Fernández

Secretaria de Posgrado: Mgter. Diana Arellano

Director: Roberto Carlos Abinzano (Profesor Emérito/Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

Consejo Asesor

- Dra. Ana María Camblong (Profesora Emérita/ Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Dr. Denis Baranger (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Dra. Susana Bandjeri (Universidad Nacional del Comahue/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Equipo coordinador

- Froilán Fernández
- Adriana Carísimo Otero
- Carmen Guadalupe Melo

Comité Editor

- Débora Betrisey Nadali (Universidad Complutense de Madrid, España)
- Zenón Luis Martínez (Universidad de Huelva, España)
- Marcela Rojas Méndez (UNIFA, Punta del Este, Uruguay)
- Guillermo Alfredo Johnson (Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil)
- María Laura Pegoraro (Universidad Nacional del Nordeste, Argentina)
- Alejandra C. Detke (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)
- Ignacio Mazzola (Universidad de Buenos Aires-Universidad Nacional de La Plata)
- Mariana Godoy (Universidad Nacional de Salta, Argentina)
- Carolina Diez (Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina)
- Pablo Molina Ahumada (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)
- Pablo Nemiña (Universidad Nacional de San Martín, Argentina)
- Daniel Gastaldello (Universidad Nacional del Litoral, Argentina)
- Jones Dari Goettert (Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil)
- Jorge Aníbal Sena (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- María Angélica Mateus Mora (Universidad de Tours, Francia)
- Patricia Digilio (Universidad de Buenos Aires, Argentina)
- Mabel Ruiz Barbot (Universidad de la República, Uruguay)
- Ignacio Telesca (Universidad Nacional de Formosa, Argentina)
- Christian N. Giménez (Universidad Nacional de Misiones)
- Bruno Nicolás Carpinetti (Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina)
- María Eugenia de Zan (Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina)
- Juliana Peixoto Batista (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina)

Consejo de Redacción

- Natalia Aldana (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Lisandro Rodríguez (Universidad Nacional de Misiones/CONICET)
- Miguel Ávalos (Universidad Nacional de Misiones/CONICET)

Asistente Editorial

Antonella Dujmovic (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

Coordinador Sección En Foco

Sandra Nicosia (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Apoyo técnico

Federico Ramírez Domíñiko

Corrector

Juan Ignacio Pérez Campos

Diseño Gráfico

Silvana Diedrich
Diego Pozzi

Diseño Web

Pedro Insfran

Web Master

Santiago Peralta

ARTÍCULOS

1. Gobierno y partidos en la provincia de Entre Ríos. Un análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo a nivel subnacional, 1999-2015.

Por Elías Manuel Fernández

2. Gestión de la mirada, género y publicidad.

Por Natalia Colombo

3. La Liga Patriótica Argentina en el Congreso Nacional (1919-1960). La pervivencia del poder político entre bastidores.

Por Noemí María Girbal-Blacha

4. Análisis de los vínculos Familia-Empresa en los Contratistas de Maquinaria Agrícola Pampeano.

Por José Muzlera

Gobierno y partidos en la provincia de Entre Ríos. Un análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo a nivel subnacional, 1999-2015

Government and parties in Entre Ríos province. Analysis of the Executive-Legislative relations at the subnational level, 1999-2015

Por Elías Manuel Fernández*

Ingresado: 03/03/2018 // Evaluado: 15/05/2018 // Aprobado: 07/06/2018

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la relación Ejecutivo-Legislativo en la provincia de Entre Ríos desde 1999 hasta 2015, lo que comprende cuatro gestiones de gobierno. La ley electoral propende a instaurar gobiernos con mayorías legislativas. En efecto, durante la temporalidad del estudio todos los gobernadores contaron con *quorum* propio tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. Pero a pesar de este diseño institucional, se argumenta que el hecho de que el oficialismo provincial cuente con mayoría parlamentaria no significa que los legisladores aceptarán sin más todas las iniciativas elaboradas por el titular del Ejecutivo. La hipótesis que guía el estudio es que el diseño mayoritario constituye sólo un punto de partida que, aunque es favorable al gobernador, está sujeto a las características del sistema de partidos y a la cohesión partidaria del bloque oficialista, que inciden en los procesos de toma de decisiones a lo largo de todo el período de gobierno.

Palabras clave: gobierno – partidos – legisladores – Entre Ríos



Universidad Nacional de Misiones

Abstract

The main objective of this paper is to analyze the Executive-Legislative relations in Entre Ríos province, from 1999 to 2015, which includes four government administrations. The electoral law tends to ensure the legislative majority to the winner of the Executive Power elections. In fact, during the time of the research, each governor had the absolute majority of seats in the Chamber of Deputies and in the Senate. But despite this, we argue that does not mean that the legislators will accept all the initiatives of the Executive Power. The hypothesis of the study is that the institutional design is only a starting point that, although it favors the governor, depends at the same time on the characteristics of the party system and the party discipline of the ruling parliamentary bloc, that affect decision processes during the government administration.

Keywords: government - parties - legislators - Entre Ríos



Universidad Nacional de Misiones

Elías Manuel Fernández

* *Licenciado en Ciencia Política (Universidad Nacional de Entre Ríos) y Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Becario postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos.*

E-mail: elias_fernandez86@yahoo.com.ar

Cómo citar este artículo:

Fernández, Elías Manuel (2018). "Gobierno y partidos en la provincia de Entre Ríos. Un análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo a nivel subnacional, 1999-2015". Revista La Rivada 6 (10), 107-125. <http://www.larivada.com.ar/index.php/numero-10-julio-2018/93-3-articulos/171-gobierno-y-partidos-en-la-provincia-de-entre-rios>

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la relación de poderes en la provincia de Entre Ríos desde 1999 hasta 2015, lo que comprende cuatro gestiones de gobierno. El primer período (1999-2003) fue liderado por la Unión Cívica Radical (UCR), que llegó al poder de la mano de la Alianza Para el Trabajo, la Justicia y la Educación. Los tres períodos subsiguientes (2003-2007, 2007-2011, 2011-2015) fueron encabezados por el Partido Justicialista (PJ), en un contexto político caracterizado por la fragmentación de la oposición y los conflictos por el liderazgo partidario al interior del peronismo.

El diseño institucional de la provincia propende a instaurar gobiernos con *quorum propio*, es decir, gobiernos que cuentan con la mayoría absoluta de las bancas en la legislatura. En efecto, durante la temporalidad del estudio todos los gobernadores tuvieron más de la mitad de los asientos legislativos, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. Sin embargo, la hipótesis que guía el estudio es que el diseño mayoritario constituye sólo un punto de partida que, aunque es favorable al gobernador, está sujeto a las características del sistema de partidos y a la cohesión partidaria del bloque oficialista, que inciden en los procesos de toma de decisiones a lo largo de todo el período de gobierno.

La exposición se organiza de la siguiente manera: en un principio, se desarrollan las bases teóricas y metodológicas del trabajo: por un lado, se alude a la noción de *división de poderes* y a la emergencia de la política de partidos; por otro lado, se presentan diferentes variables propuestas para analizar la relación entre poderes en los regímenes presidencialistas, entre las cuales posteriormente se seleccionan aquellas que son útiles para el objeto de estudio del trabajo. En segundo lugar, se hace referencia al diseño institucional y a la normativa electoral de la provincia, y luego se hace un breve repaso en torno a los procesos electorarios del período 1999-2015. Luego, se exhibe la disciplina partidaria en la Legislatura provincial a través de dos indicadores –disciplina

relativa y disciplina absoluta–, con el propósito de efectuar un primer acercamiento a la dinámica de la legislatura. Finalmente, se abordan dos variables de la relación de poderes: primero, se describe la división de la función legislativa entre el poder ejecutivo y el poder legislativo a través de la noción de *agenda de gobierno*, al tiempo que se examina la capacidad de los diputados y los senadores de realizar modificaciones en la misma; y segundo, se presentan los vetos interpuestos por el poder ejecutivo provincial y el tratamiento que sufrieron en la Asamblea Legislativa.

1.1. División de poderes y partidos políticos

La doctrina de separación de los poderes, sobre la cual se asientan los actuales Estados democráticos, parte de la premisa de que el ejercicio pleno de la libertad no es posible bajo un esquema de poder concentrado: un Estado libre es, inexorablemente, un Estado dividido. Su principal mentor, el barón de Montesquieu, afirmaba que “todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos” (Montesquieu, 2003 [1748]: 207). Así, según el pensador francés, la separación entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial se convierte en una herramienta institucional imprescindible para evitar el gobierno despótico de un solo hombre o de un conjunto de hombres –ya sean éstos de la nobleza o del pueblo– sobre los demás miembros de la comunidad política. Los argumentos de Montesquieu serían retomados decenios más tarde en *El Federalista*, donde se fundamenta el sistema de *frenos y contrapesos* y la adopción del régimen presidencialista en la Constitución de Estados Unidos, que sería replicada posteriormente, con algunos matices, por las Constituciones latinoamericanas.



El problema derivado de este diseño es cómo garantizar que los poderes sean efectivamente independientes. Para Madison, la solución a este dilema es posible a través de la selección diferenciada de los miembros de cada una de las ramas del Estado. En palabras del autor: “Si este principio se siguiera rigurosamente, requeriría que todos los nombramientos para las magistraturas supremas, del ejecutivo, el legislativo y el judicial, procediesen del mismo origen, o sea del pueblo, por conductos que fueran absolutamente independientes entre sí” (Madison, 2004: 220). De esta manera, se concebía que una división efectiva entre poderes debía estar garantizada por métodos de selección que fueran, a su vez, independientes entre sí, a fin de asegurar el pluralismo político en el ejercicio del gobierno.

Gargarella (2004) apunta que, más allá de las posturas presentes en *El Federalista* en favor de un ejecutivo más fuerte o más débil en el marco del sistema de frenos y contrapesos, lo cierto es que se dejaron en manos del presidente funciones de importancia gravitacional, que trascienden largamente las de llevar adelante la administración general del país a través de la legislación dispuesta por el Congreso. Y estos rasgos en favor del ejecutivo se acentuaron aún más en el caso argentino, dando lugar a lo que Nino (1992) denominó *hiperpresidencialismo*.¹

Ahora bien, en la segunda mitad del siglo XIX, la expansión del sufragio y la emergencia de los partidos de masas generaron una transformación progresiva en los principios de la representación política (Manin, 1992), lo cual produjo cambios substantivos en la organización de los gobiernos. Eric Howsbawn (2009: 95) señala que hacia la década de 1870 comenzó a ser visible que “la democratización de la vida política de los estados era absolutamente inevitable. Las masas acabarían

haciendo su aparición en el escenario político, les gustara o no a las clases gobernantes. Eso fue realmente lo que ocurrió”. Durante este período, en efecto, emergieron los partidos en el sentido moderno del término (Duverger, 1957:15).

Según Gargarella (2004), una de las consecuencias más importantes del proceso de expansión del sufragio y de la emergencia de los partidos políticos modernos fue la alteración del esquema de interacción entre poderes tal como había sido concebido en el modelo tradicional. Conforme el derecho al sufragio se fue extendiendo a capas cada vez más numerosas de la población, los partidos, en tanto conductos para la selección de representantes, alejaron la dinámica del gobierno del tipo ideal elaborado por los autores clásicos. En particular, esta alteración fue producida por la conducta cohesionada de los partidos políticos en el ámbito parlamentario, esto es, la disciplina partidaria. Al adecuar el comportamiento de los legisladores a las directrices de los líderes partidarios, la disciplina en el órgano legislativo echó por tierra el esquema de división de poderes como fundamento del gobierno democrático.

1.2. Presidencialismo y relación entre poderes

En el contexto de la denominada *tercera ola de democratización* desarrollada en las décadas de 1980 y 1990, emergió con fuerza un debate académico en torno a las normas que regulan la competencia política y el ejercicio de la autoridad pública. En particular, el debate estuvo impregnado por los argumentos seminales de Juan Linz (1997) sobre los problemas que acarrea el presidencialismo para la estabilidad democrática.²

1 Según Nino, el diseño constitucional de nuestro país se apartó del modelo instaurado en Estados Unidos en una serie de puntos centrales. Un aspecto crucial de esta diferencia es “la discrecionalidad absoluta que tiene el presidente [...] para designar a los miembros del gabinete y a los demás integrantes del gobierno y de la administración en general, frente a la cláusula de la Constitución norteamericana que exige tanto el consejo como el consentimiento del Senado para las designaciones en el gobierno y la administración (Nino, 1992: 524).

2 El régimen presidencialista se caracteriza por: a) elección popular directa del presidente y el congreso; b) unipersonalidad del órgano ejecutivo, lo que implica que en una misma figura se concentra la jefatura de Estado y la jefatura de gobierno; c) división de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; d) mandato fijo de presidente y Congreso, es decir, tanto el presidente como



Según este autor, el régimen presidencialista posee dos rasgos particulares que afectan la gobernabilidad de la democracia. El primero es la *legitimidad democrática dual*, que implica que tanto el titular del Ejecutivo como los miembros del Parlamento tienen legitimidad popular, dado que son designados en elecciones separadas. El segundo rasgo es la *rigidez*, que alude al hecho de que tanto el presidente como los legisladores son elegidos por un período de tiempo predeterminado e inmodificable.

Estos rasgos, en la óptica de Linz, imprimen a los procesos políticos un elemento de *suma-cero*, ya que convierte en ganador absoluto a quien se imponga en las elecciones presidenciales: el ganador se lleva todo (*winnertakesall*). Puesto que ha sido elegido directamente por el pueblo, el presidente electo se siente independiente de cualquier otro poder, razón por la cual habitualmente se hace autónomo incluso de los parlamentarios de su propia fuerza política. No obstante, dado que los legisladores también cuentan con legitimidad popular, los conflictos entre poderes se encuentran siempre latentes en el presidencialismo, generando una fuerte inestabilidad en los procesos políticos. Además de la legitimidad dual, la rigidez en la duración de los mandatos se convierte en un fuerte escollo a la hora de encontrar salidas flexibles a las eventuales crisis que pueden presentarse durante el período de gobierno.

En la década del 1980, el debate académico estuvo impregnado por los argumentos seminales de Linz sobre los problemas que acarrea el presidencialismo para la estabilidad democrática y las supuestas ventajas constitutivas del régimen parlamentario, que funciona en la mayor parte de Europa. Sin embargo, esa *moda universal* en favor del parlamentarismo no logró trascender los círculos intelectuales, por lo que no tuvo andamiaje político en América Latina (Lanzaro, 2001). En los años subsiguientes, diversos estudios tendieron a matizar los supuestos problemas

inherentes al presidencialismo. Estas investigaciones partieron de la premisa de que los defectos adjudicados a este tipo de régimen no son aplicables a todos los casos por igual. Para observar las diferencias entre ellos hay que tener en cuenta una serie de variables que devienen del entorno político e institucional.

1.3. Hipótesis y variables de estudio

Las investigaciones aludidas fueron desarrolladas para estudiar regímenes presidencialistas en el plano nacional. En el presente trabajo, en cambio, son tomadas para abordar un caso subnacional que, al igual que los demás estados provinciales argentinos, adoptó este tipo de régimen.

En virtud del artículo 5° de la Constitución nacional, las provincias argentinas pueden elaborar sus propias Constituciones y sus propias leyes electorales para designar cargos electivos del orden provincial: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano [...]”. Esta característica del federalismo argentino constituye un indicador de la autonomía potencial que poseen los subsistemas políticos provinciales respecto al orden nacional (Gibson y Suárez Cao, 2010), lo cual adquiere especial relevancia cuando se observa que esa facultad “ha sido puesta en práctica de forma sistemática llegando al extremo de que tanto en lo referido a los sistemas electorales como a los regímenes municipales, en rigor, ninguna provincia es igual a otra” (Escolar y Calcagno, 2004: 15).

Carrizo y Galván (2006) apuntan que el sistema político argentino está compuesto por veinticuatro *presidencialismos provinciales* que se caracterizan por una gran diversidad política e institucional. Así, teniendo en cuenta que se trata del mismo diseño institucional en lo referente a la división de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, se trasladan al nivel subnacional algunas conceptualizaciones pensadas para analizar el presidencialismo en el plano nacional.

los congresistas duran un tiempo predeterminado en sus funciones, y ese tiempo no puede ser acortado a partir de la intervención de un poder sobre otro, con la excepción del uso de un mecanismo excepcional como el juicio político (Pegoraro y Zulcovsky, 2006).

En suma, este estudio de caso³ centrado en el nivel provincial del sistema federal argentino pretende servir de insumo para futuros estudios comparados que se focalicen en el ámbito subnacional y que, al mismo tiempo, analicen las múltiples determinaciones que existen entre los distintos niveles de gobierno que componen el sistema federal argentino. En especial, deviene necesario examinar el caso de Entre Ríos en el contexto de la Región Centro, que también integran las provincias de Córdoba y Santa Fe.⁴

Para la hipótesis del trabajo, resulta de utilidad la diferenciación de Lijphart entre *modelos consensuales* y *modelos mayoritarios* de democracia. Según el autor, aunque existen infinitas formas de organizar y gobernar una democracia, “las pautas y regularidades aparecen claramente cuando estas instituciones se examinan desde la perspectiva de lo mayoritarias o consensuales que son sus normas y prácticas” (Lijphart, 1999: 13). Por consiguiente, pueden hallarse básicamente dos modelos de democracia, el mayoritario y el consensual: el primero busca concentrar el poder en manos de una mayoría escasa; en tanto que el segundo intenta limitar y dividir el poder entre diferentes expresiones políticas.

La elección de un *sistema electoral*⁵ es clave, ya que influye sobre la concentración o la dispersión del poder político. Existen sistemas más proporcionales –aquellos que tienden a distribuir los cargos electivos en forma proporcional a los

votos que acopian los partidos– y sistemas más mayoritarios –aquellos que otorgan beneficios ostensibles a los partidos que más votos obtienen y, de este modo, perjudican a las fuerzas más pequeñas–. Como se verá en el siguiente apartado, la normativa electoral de Entre Ríos se inscribe en el polo mayoritario.

Ahora bien, a causa de su inclinación en favor del Poder Ejecutivo, Lijphart inscribe a todos los regímenes presidencialistas dentro del modelo mayoritario. Sin embargo, en este trabajo se argumenta que la relación entre poderes está atravesada por una serie de factores que tienden a morigerar esta observación. En concreto, se analiza el funcionamiento del presidencialismo provincial de Entre Ríos partiendo desde la hipótesis de que el diseño mayoritario constituye sólo un punto de partida que, aunque es favorable al gobernador electo, está sujeto a dos variables que inciden en los procesos de toma de decisiones a lo largo de todo el período de gobierno: las características del sistema de partidos y la disciplina partidaria.

Al respecto, Mainwaring y Shugart (2002) señalan que la *fortaleza* del titular del Ejecutivo en su relación con el Congreso está compuesta por dos categorías de *poderes presidenciales*. La primera alude a los poderes constitucionales asignados al presidente, a saber: los poderes de veto, veto parcial, decreto y exclusividad de iniciativa legislativa sobre determinadas áreas. Mientras que la segunda refiere a las características de los partidos y el sistema de partidos: el grado de disciplina partidaria y el número efectivo de partidos en la legislatura.

En relación a los poderes constitucionales otorgados al Ejecutivo, los autores señalan que obligan a los legisladores a tener en cuenta los intereses del presidente a la hora de aprobar las leyes. Estos poderes presentan dos dimensiones: a) *poderes proactivos*, es decir, aquellos que posibilitan que el presidente establezca un nuevo *statu quo* legislativo, en particular, a través de decretos; b) *poderes reactivos*, esto es, aquellos que permiten que el jefe del Poder Ejecutivo defienda el *statu quo* legislativo, por ejemplo, el poder de veto que tenga sobre las leyes sancionadas en el Congreso, que puede ser más fuerte o más débil

3 Un estudio de caso, según Sartori (1994), puede realizarse en perspectiva comparada en la medida en que recupere categorías y conceptos que han sido construidos para mirar otros casos, lo cual permite que futuras investigaciones puedan utilizarlo para llevar a cabo comparaciones con distintos escenarios políticos.

4 La Región Centro surgió del llamado *Tratado de Integración Regional* firmado en 1998 por los gobernadores de Córdoba y Santa Fe, al que se sumaría Entre Ríos al año siguiente. Esta instancia de articulación interprovincial está organizada a partir de una serie de órganos –como la Junta de Gobernadores, el Comité Ejecutivo y, dentro de él, la Mesa Ejecutiva–, cuyo análisis puede arrojar evaluaciones significativas sobre el funcionamiento de las instituciones en esta parte de la República Argentina.

5 El concepto de sistema electoral hace referencia a las reglas mediante las cuales los votos son convertidos en escaños parlamentarios o en cargos ejecutivos (Nohlen, 2004).



de acuerdo a la cantidad de votos parlamentarios que se necesiten para proceder a su anulación y a la consecuente *insistencia* sobre el proyecto original.

Así, los autores formulan una tipología de regímenes presidenciales de acuerdo a las potestades constitucionales otorgadas. Esta tipología establece que, según los poderes de veto, veto parcial, decreto y exclusividad de iniciativa legislativa sobre determinadas áreas, la autoridad legislativa del presidente puede ser potencialmente dominante, proactiva, reactiva y potencialmente marginal. Ahora bien, tal como advierte Mustapic (2000), el hecho de que Mainwaring y Shugart utilicen el término *potencialmente* para calificar a los ejecutivos *dominantes* y *marginales*, muestra que los poderes constitucionales no son decisivos por sí mismos. Y es aquí donde entra en juego la otra categoría de los poderes presidenciales: los poderes partidarios.

Si el presidente posee un férreo control sobre su partido, y si éste tiene la mayoría de los escaños en el Congreso, podrá ejercer una fuerte influencia sobre las políticas públicas a seguir, llevando a cabo su agenda de gobierno sin mayores dificultades. Hay que tener en cuenta, por lo tanto, la fragmentación partidaria en el Congreso y el grado de disciplina partidaria del partido del presidente. En caso de no controlar una porción significativa de escaños parlamentarios, con frecuencia el presidente encuentra dificultades para llevar a cabo su agenda de gobierno. Pero también puede suceder que, incluso contando con mayoría parlamentaria, no pueda implementar sus políticas debido a que el bloque oficialista no vota los proyectos de ley en forma cohesionada, lo que implica un bajo nivel de disciplina partidaria. Un partido disciplinado, por el contrario, es aquel donde los legisladores tienden a votar las leyes en forma coordinada –a favor o en contra– siguiendo las directivas de los líderes.

A partir de las consideraciones previas, en el apartado que sigue se describe el sistema electoral y las características del sistema de partidos. Posteriormente, se aborda la disciplina partidaria en el órgano legislativo, principalmente del bloque oficialista. Y finalmente, se examinan, por

un lado, los poderes constitucionales otorgados al titular del ejecutivo, en particular, el poder de veto y el tratamiento que recibieron los vetos en la Asamblea Legislativa; y por otro lado, la capacidad de los legisladores para modificar los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo.

2. Escenario electoral de Entre Ríos, 1999-2015

En el año 2008 se llevó a cabo en Entre Ríos un proceso de reforma constitucional, pero el diseño institucional instaurado en 1933 no sufrió cambios significativos.

La Legislatura de la provincia es bicameral. En cuanto a la Cámara de Diputados, la Constitución establece que el partido más votado obtiene la mayoría absoluta de las bancas independientemente de si supera la mitad de los votos, mientras que los asientos restantes se distribuyen en forma proporcional siguiendo la fórmula de resto mayor, cuyo umbral de exclusión está determinado por el cociente electoral.⁶ Dado que este dispositivo constitucional asegura la mitad más uno de los escaños al partido más votado en la categoría de diputados provinciales, se lo denomina *cláusula de gobernabilidad*, y fue trasladado al nuevo texto constitucional gracias al apoyo de los partidos mayoritarios.⁷ La Asamblea Constituyente desa-

6 Una vez asignada la mayoría de los cargos a la fuerza más votada, la distribución posterior puede incluso otorgarle bancas adicionales en caso de superar el 50% de los sufragios, algo que sólo ocurrió en 2011.

7 Frente a la oposición de los partidos más chicos, los convencionales constituyentes de la UCR y del PJ coincidieron en trasladar la cláusula de gobernabilidad a la nueva Constitución provincial reformada en 2008. Jorge Buñi, ex gobernador de la provincia por el justicialismo y presidente de la Asamblea Constituyente, argumentó que “[...] la minoría no gobierna [...], la minoría tiene que controlar [...] Si el Poder Ejecutivo cuando está en minoría no puede disolver la Legislatura, la Constitución le debe dar la mayoría en la Cámara de Diputados”. Fabián Rogel, convencional del otro partido mayoritario, expresó que el bloque radical votaría a favor de la continuidad del artículo por decisión del congreso partidario de la UCR, cuyos



rollada en 2008 amplió levemente el número de miembros de la Cámara Baja –se pasó de 28 a 34 bancas–. La composición del Senado, en cambio, no sufrió modificaciones, ya que conservó tanto el tamaño como el método de elección de los representantes. Los senadores son designados en circunscripciones uninominales a simple pluralidad de sufragios, donde las circunscripciones coinciden con los departamentos. Debido a que existen 17 departamentos, la Cámara posee 17 bancas. En cuanto a la gobernación, se mantuvo el método para designar al titular de Poder Ejecutivo –sistema de mayoría relativa, según el cual el cargo se dirige a simple pluralidad de sufragios–, aunque se habilitó la reelección por un período consecutivo más. En suma, puesto que se mantuvo en términos generales la forma de elegir a los representantes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se entiende que la reforma no significó un punto de ruptura en el diseño institucional de la provincia, sino más bien una continuidad.

Por último, cabe destacar que todos los cargos provinciales –ejecutivos y legislativos– son designados en forma simultánea cada 4 años. El *ciclo electoral* es una variable clave para explicar el número de partidos en los regímenes presidencialistas (Shugart y Carey, 1992). Si las elecciones ejecutivas y legislativas se llevan a cabo en calendarios diferentes, dado que las campañas se desarrollan en forma independiente, el formato que adquiere el sistema de partidos en la Legislatura no está relacionado directamente con las elecciones presidenciales. En cambio, el calendario electoral concurrente conduce a que las elecciones ejecutivas determinen en gran medida a las legislativas y, por lo tanto, influye en el grado de fragmentación del sistema partidario. En el mismo sentido, Molina (2001) sostiene que el calendario electo-

congresales “dijeron que [...] había que mantenerlo, porque están convencidos que a esta provincia, más temprano que tarde, la vamos a volver a gobernar” (Diario de Sesiones, Reunión Nro. 06 – 15 de abril de 2008, 5ta. Sesión Ordinaria).

ral concurrente propende a centralizar el proceso electoral en las candidaturas ejecutivas, y por ende se produce un arrastre en las preferencias de los votantes desde las categorías ejecutivas hacia las legislativas. Debe tenerse en cuenta, además, que tanto los diputados como los senadores entrerrianos son elegidos con métodos que poseen un claro sesgo mayoritario: los primeros, a partir de la cláusula de gobernabilidad, y los segundos en listas uninominales, a simple pluralidad de sufragios. Conforme a este diseño, las chances de que se establezcan gobiernos divididos –es decir, sin mayorías legislativas– son muy pocas.

El Cuadro N° 1 muestra los partidos que ocuparon el Ejecutivo entrerriano desde 1983 hasta 2015, junto con el porcentaje de bancas que obtuvieron en las dos cámaras. La bancada oficial refiere al porcentaje de legisladores que ingresaron en las boletas partidarias de los gobernadores electos.

Cuadro N° 1: Relación Ejecutivo-Legislativo en Entre Ríos, 1983-2011

Elección	Gobernador	Partido de Gobierno	Bancada oficial (%)	
			Diputados	Senadores
1983	Sergio Montiel	UCR	53,6	73,3
1987	Jorge Busti	PJ	53,6	62,5
1991	Mario Moine	PJ	53,6	56,3
1995	Jorge Busti	PJ	53,6	43,8
1999	Sergio Montiel	Alianza*	53,6	64,7
2003	Jorge Busti	PJ	53,6	82,4
2007	Sergio Urribarri	PJ	53,6	82,4
2011	Sergio Urribarri	PJ	55,8	100

*Nota: la Alianza estuvo compuesta por la UCR y el Frente País Solidario (FRE-PASO). Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

Se puede observar que, a excepción de los comienzos de 1995, cuando el gobernador asumió con minoría en el Senado, en las restantes elecciones el titular del Ejecutivo tomó el cargo con mayoría absoluta en las dos cámaras.

El Cuadro N° 2 presenta el número efectivo de partidos electorales y el número efectivo de partidos legislativos.⁸ El NEP medido en bancas, natu-

8 La fórmula se expresa de la siguiente manera: $N_s = \frac{1}{\sum p_i^2}$, donde N_s es el número efectivo de partidos, y p_i es el porcentaje

Cuadro N°2: Número efectivo de partidos electorales y número efectivo de partidos legislativos. Elecciones ejecutivas y legislativas provinciales en Entre Ríos, 1983-2011

Elección	Gobernador	Diputados provinciales		Senadores provinciales	
	NEP según votos	NEP según votos	NEP según bancas	NEP según votos	NEP según bancas
1983	2,4	2,5	2	2,4	1,6
1987	2,3	2,4	2,1	2,4	1,9
1991	2,2	2,3	2,1	2,3	2
1995	2,3	2,4	2,2	2,4	2
1999	2,1	2,2	2	2,3	1,8
2003	2,9	2,8	2,4	2,9	1,4
2007	3,3	3,3	2,7	3,4	1,4
2011	2,6	2,8	2,6	2,8	1

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

ralmente, es inferior al NEP medido en votos, ya que la distribución de los cargos refleja el *efecto reductor* del sistema electoral (Cox, 2004). Cuanto más mayoritario es un sistema electoral, mayor es la desproporción entre los votos que obtienen los partidos minoritarios y los cargos que luego les son asignados. En el caso entrerriano, el efecto reductor es más notorio en el Senado –donde los representantes son electos en listas uninominales a partir de los 17 departamentos– que en la Cámara de Diputados –donde los legisladores son electos en listas plurinominales considerando a la provincia como distrito único–.

Lijphart señala que un *sistema bipartidista puro* debería arrojar un NEP igual a dos (2). En caso de haber dos partidos grandes y uno mediano, se está frente a un *sistema de dos partidos y medio* (2,5). También es posible que un partido sea notoriamente más fuerte que los otros, llevándolo a obtener, por ejemplo, el 70% de los votos/escaños contra un 30% de sus competidores, en cuyo caso el NEP será inferior a los dos partidos efectivos (1,7) y provocará la emergencia de un *sistema de partido predominante*.

de votos o escaños logrados por los partidos. Con esta fórmula puede obtenerse, por un lado, el *número efectivo de partidos electorales*, que equivale a la fragmentación medida a partir del porcentaje de votos que acopia cada partido. Y por otro, el *número efectivo de partidos parlamentarios*, esto es, la fragmentación de los órganos legislativos según la porción de escaños que obtiene cada partido.

Hasta 1999, puede decirse que el sistema era *bipartidista*, puesto que el NEP medido en bancas rondaba los dos partidos efectivos a causa de la competencia equilibrada entre radicales y peronistas. Desde 2003, se observa que el aumento del número efectivo de partidos electorales (NEP según votos) conllevó un incremento en el número efectivo de partidos parlamentarios (NEP según bancas) sólo en la Cámara de Diputados. En el Senado, cuya elección es efectuada en listas uninominales, la dispersión electoral favoreció visiblemente al peronismo que, a diferencia del radicalismo, logró conservar un importante caudal de votos.

Al igual que en el nivel nacional, en los comicios de 1999 se constituyó en Entre Ríos la *Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación* (en adelante, la Alianza) para las categorías provinciales –en 1997 esta etiqueta había competido en las legislativas nacionales–. Así, el radicalismo arribó al gobierno provincial en sociedad con el Frente País Solidario (FREPASO). Aunque la fórmula para la gobernación estuvo compuesta por dos dirigentes de extracción radical, Sergio Montiel y Edelmiro Pauletti, el bloque oficialista en la Legislatura contenía representantes de las dos fuerzas.

En los comicios de 2003, la UCR sufrió una importante pérdida de sufragios en relación con sus pisos históricos, pero se posicionó como la



segunda fuerza más votada al obtener el 34% en la categoría ejecutiva. El PJ logró el 44,6% y se quedó nuevamente con la gobernación a partir del liderazgo de Jorge Busti. Además, una tercera fuerza, el Nuevo Espacio Entrerriano (NEE), acopió el 18,1% de los sufragios. En términos descriptivos, puede decirse que en estos comicios quedó plasmado un *sistema de dos partidos y medio*.

En 2007 se amplió aún más el margen entre la UCR y el PJ, esta vez en casi 30 puntos porcentuales. A causa de sus disputas internas, el peronismo provincial presentó dos opciones separadas. Por una parte, la oficialista Alianza Frente Justicialista para la Victoria fue impulsada por el entonces gobernador Busti y estuvo encabezada por su ministro de Gobierno, Sergio Urribarri, quien ganó la gobernación con el 47,1% de los sufragios. Por otra parte, la Alianza Frente Para la Victoria y la Justicia Social llevó como candidato al intendente de Paraná, Julio Solanas, que alcanzó el 18,6%. El radicalismo quedó segundo con el 20%, un porcentaje muy alejado de su promedio histórico. La Alianza Concertación Entrerriana, liderada por el NEE, obtuvo apenas el 8,5% de los votos, por lo que no consiguió consolidarse en el electorado luego de su buena performance en los comicios de 2003.

En 2011, el oficialismo logró la reelección con un peronismo nuevamente dividido. El Frente Justicialista Para la Victoria, liderado por el gobernador Urribarri, se alzó con el 55,9% de los sufragios, lo que constituyó la primera reelección de un mandatario provincial gracias a la reforma constitucional. En esta oportunidad, la UCR integró el Frente Progresista Cívico y Social (FP-CyS) junto a la Coalición Cívica y una fracción del socialismo, y se posicionó en segundo lugar con el 18,9% de los votos, muy lejos de la lista ganadora. La otra línea del PJ, el Frente Entrerriano Federal, alcanzó un 18,4%. La misma estuvo encabezada por Busti, tres veces gobernador de la provincia por el PJ e impulsor de la candidatura de Urribarri en las elecciones anteriores.

En resumen, el sistema de partidos provincial rondaba los dos partidos efectivos hasta 1999, principalmente en lo que atañe a la distribución de asientos legislativos. Pero a partir de 2003 el

voto comenzó a fragmentarse, primero como consecuencia de la emergencia de una tercera fuerza con potencial electoral, el NEE; y luego debido a las fracturas del peronismo. Si se suman los votos alcanzados por las distintas expresiones del PJ en 2007 y 2011 en la categoría gobernador, el partido obtuvo el 65,8% y el 74,3% de los sufragios respectivamente. De manera que, desde entonces, el escenario electoral entrerriano puede ser calificado como un *sistema de partido predominante*, una clase de sistema donde, según Sartori (1992), un solo partido se impone en varias elecciones consecutivas por un amplio margen sin que las fuerzas opositoras, que se encuentran normalmente divididas, sean capaces de disputarle su posición en el gobierno.

3. Disciplina partidaria

En el apartado anterior se mostró que el sistema electoral provincial propende a la construcción de *gobiernos unificados*, es decir, con mayoría propia en la Legislatura. Sin embargo, los poderes partidarios no están compuestos únicamente por la cantidad de legisladores propios, sino también por la disciplina partidaria.

Como sugiere Jones (2001), se observa la disciplina partidaria a través de las votaciones nominales, para lo cual se utilizan como fuente los *diarios de sesiones* de la Cámara de Diputados de la Legislatura provincial. A partir de las votaciones nominales se calculan dos indicadores propuestos por el autor. En primer lugar, la *disciplina relativa*, que equivale al porcentaje de los miembros del partido que votaron con la mayoría del partido. Es decir, se tiene en cuenta a la totalidad de los legisladores sin importar si están presentes o ausentes al momento de la votación. En segundo lugar, la *disciplina absoluta*, que representa el porcentaje de miembros del partido presentes en la sesión legislativa que votaron con la mayoría del partido.⁹

⁹ Para calcular la disciplina absoluta, Jones tiene en cuenta a quienes votaron en contra, se abstienen o se retiran del recinto al momento de la votación. En el presente trabajo se utiliza



La siguiente descripción presenta datos de la Cámara Baja pero no de la Cámara Alta.¹⁰ No obstante, la información suministrada permite realizar un primer acercamiento al comportamiento de los legisladores.

El reglamento de la Cámara establece dos formas de votación: por signos y nominal. La primera se desarrolla levantando la mano en caso de votar afirmativamente. La segunda determina que debe plasmarse en la versión taquigráfica los nombres de los sufragantes y la expresión de su voto. Este tipo de votación se efectúa en dos situaciones: a) para elegir autoridades de la Cámara: presidente, vicepresidente 1°, vicepresidente 2°, secretario y prosecretario; b) cuando lo requiere un quinto de los diputados presentes antes de llevar a cabo la votación. Entonces, la votación nominal sólo es obligatoria para la designación de autoridades. El segundo caso se da cuando los diputados solicitan que su voto sea de público conocimiento. Esto no se produce necesariamente durante la votación en general y en particular de los proyectos de ley, sino que también puede requerírsela frente a pedidos de informes al Poder Ejecutivo para que explique los detalles de su accionar sobre algún asunto determinado; mociones de preferencia para el tratamiento sobre tablas de un proyecto; y en la votación de proyectos de resolución, que son disposiciones presentadas por los diputados

un criterio diferente, ya que se considera como presentes a todos aquellos que se encuentran en el recinto al momento de la votación. Esto obedece dos razones: primero, como señala Mustapic, porque resulta difícil precisar si aquellos diputados que se retiran del recinto lo hacen necesariamente por no estar de acuerdo con la mayoría del partido; y segundo, porque en muchas de las versiones taquigráficas relevadas no consta la asistencia de los legisladores al comienzo de la sesión.

10 Los diarios de sesiones de la Cámara Alta están disponibles a partir del año 2002, lo que no permite hacer una evaluación completa del período 1999-2015.

para adoptar medidas relativas a la composición u organización interna de la Cámara, para efectuar modificaciones al reglamento de la misma, y para ocuparse sobre cualquier asunto que no revista carácter de ley.

El Cuadro N°3 expone la disciplina partidaria de los dos partidos mayoritarios. En total, se registraron 136 votaciones nominales, de las cuales 70 corresponden a la elección de autoridades de la

Cuadro N°3: Disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de Entre Ríos, 1999-2015

Período	Disciplina partidaria	UCR y aliados		PJ	
		Elección de autoridades	Pedido de diputados	Elección de autoridades	Pedido de diputados
1999-2003	Relativa	81,7	64,3	89,2	84,6
	Absoluta	83,7	69,2	99	91,7
2003-2007	Relativa	100	93,5	98	90,9
	Absoluta	100	96,3	99,2	95
2007-2011	Relativa	99,1	97,6	95,5	72,8
	Absoluta	100	100	99,4	78,9
2011-2015	Relativa	95,2	83,3	93,8	93,7
	Absoluta	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

Cámara, mientras que las restantes 66 se realizaron a pedido de los diputados.

Como es esperable, la disciplina relativa marca niveles inferiores, ya que se calcula considerando a todos los diputados del bloque, independientemente de su presencia al momento de la votación. En general, la elección de autoridades no revistió mayores discrepancias. Mientras que las votaciones nominales desarrolladas por pedido de los legisladores mostraron, en algunas ocasiones, oposiciones internas.

El cuadro muestra que los niveles más bajos de disciplina corresponden al período 1999-2003, y esto fue consecuencia de la fractura de la bancada oficialista a partir de la segunda mitad del gobierno.¹¹ Más allá de este período, los niveles de

11 La Alianza obtuvo 15 diputados, de los cuales sólo ocho siguieron formando parte del bloque oficial hasta el final



cohesión interna marcan niveles que, en general, estuvieron por encima del 90%.

No obstante, cabe resaltar que en las votaciones nominales pedidas por los diputados del período 2007-2011, el peronismo presentó valores inferiores a los exhibidos en los restantes años que aborda el trabajo, 72,8% en el caso de la disciplina relativa y del 78,9% en la absoluta. Esto se debe principalmente a las disputas al interior del partido.

Si bien en los comicios de 2007 el peronismo propuso dos opciones electorales, en la Cámara de Diputados ambas vertientes confluyeron en un único bloque. Pero a pesar de esta temprana confluencia, el período de gobierno 2007-2011 estuvo atravesado por el conflicto intrapartidario protagonizado por Busti, ex mandatario provincial y presidente de la Cámara de Diputados, y Urribarri, gobernador en ejercicio.¹²

En las elecciones de 2011, el peronismo volvió a competir con dos tendencias diferentes. La línea oficialista fue encabezada por Urribarri y la línea disidente por Busti. Como en el período anterior, los diputados electos por las dos listas convergieron en un único bloque¹³, y los niveles de disciplina partidaria volvieron a ser altos.

La descripción previa resulta de utilidad para efectuar un primer acercamiento al comporta-

del mandato. En cuanto a los siete restantes, tres votaban de manera independiente, acompañando en determinadas ocasiones al oficialismo y en otras a la oposición, mientras que los otros cuatro crearon un nuevo bloque, Intransigencia para el Cambio, compuesto por dos radicales y dos frepasiistas.

12 Hacia la mitad del período 2007-2011, el bloque de diputados peronistas cambió su nombre a Frente Peronista Federal, un espacio político liderado por el ex gobernador Busti, quien además presidía la Cámara Baja. En el último año de gestión se conformó un nuevo bloque, Entre Ríos Entre Todos, compuesto por dos diputados justicialistas aliados al gobernador, José Allende y Rolando Kaheler, y un diputado que había sido electo por la Concertación Entrerriana, Héctor de la Fuente.

13 En el período 2011-2015 ingresaron diecinueve diputados por la lista oficialista –Frente para la Victoria y la Justicia Social– y seis por la lista disidente –Frente Entrerriano Federal–. La fusión de estos dos espacios se oficializó sobre la mitad del mandato de gobierno, luego de haber conformado diferentes bloques a inicios del período. Posteriormente, la diputada oficialista Claudia Monjo dejó el bloque justicialista y creó el bloque unipersonal denominado Frente Renovador.

miento de los legisladores. No obstante, las votaciones nominales suelen presentarse en forma excepcional, por lo que deviene un indicador limitado que “no captura el proceso de producción de disciplina, es decir, los mayores o menores costos en los que se incurren para que presidente y legisladores converjan sobre una política determinada” (Mustapic, 2000: 573).

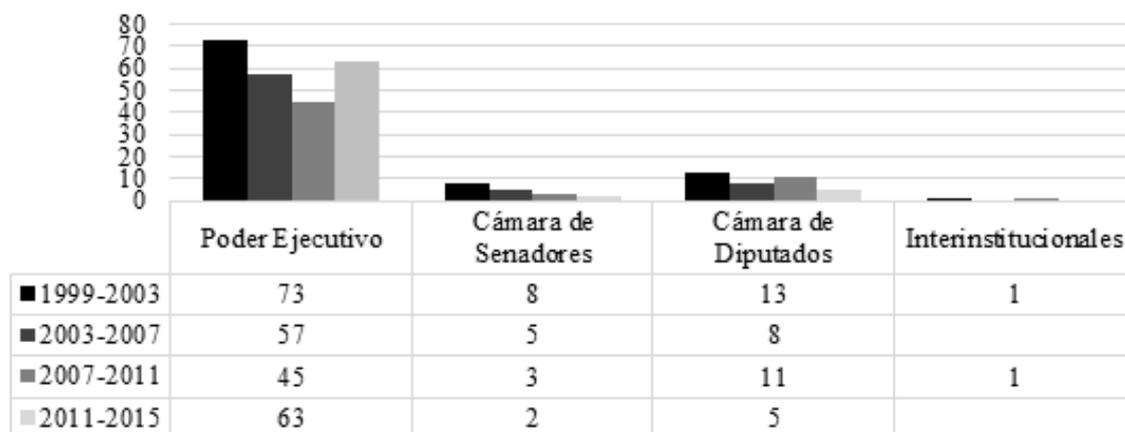
Por este motivo, en lo que sigue se expone, por un lado, el tratamiento que sufrieron los vetos interpuestos por el gobernador frente a proyectos aprobados por iniciativas de los legisladores, y por otro, la capacidad de los diputados y senadores de modificar los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo.

4. Actividad legislativa

En su estudio sobre el Congreso argentino durante los gobiernos peronistas de Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, Zelaznik (2014) sugiere abordar la legislación emanada por el Poder Ejecutivo a través de la noción de *agenda presidencial*. El autor busca dilucidar la función de gobierno por medio de las principales áreas de políticas públicas en materia socioeconómica, que incluye una serie de subclases específicas: empresas públicas, legislación previsional, legislación laboral, legislación impositiva, presupuesto, educación y economía. En el presente trabajo se utiliza un criterio clasificatorio similar, pero adaptado al caso subnacional abordado. Para efectuar la selección de proyectos, se indagaron las áreas en las cuales el Poder Ejecutivo tiene una injerencia mucho más marcada que los legisladores. Por este motivo, el conjunto de estas iniciativas puede denominarse *agenda de gobierno*. Esto, vale aclarar, no significa que otro tipo de leyes carezcan de importancia para la gestión provincial, sino que sólo se busca captar aquellas áreas de legislación en las que los gobernadores han tenido una incidencia predominante en comparación con los diputados y senadores.



Gráfico N°1: Agenda de gobierno. Proyectos de ley sancionados (1999-2015)



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

Según la Constitución, el Ejecutivo tiene iniciativa exclusiva sobre la ley anual de presupuestos, como sucede normalmente en los regímenes presidencialistas. Más allá de esta ley, tanto el gobernador como los legisladores pueden proponer proyectos sobre cualquier asunto. En concreto, la agenda de gobierno comprende las siguientes áreas:

-Empresas públicas: privatización y creación de empresas estatales o con participación estatal; capitalización de empresas estatales.

-Legislación impositiva: creación, modificación y eliminación de impuestos y gravámenes; determinación de exenciones.

-Presupuesto, finanzas y endeudamiento: ley anual de presupuesto; modificaciones a la ley anual de presupuesto; finanzas públicas; endeudamiento con entidades públicas y privadas nacionales e internacionales.

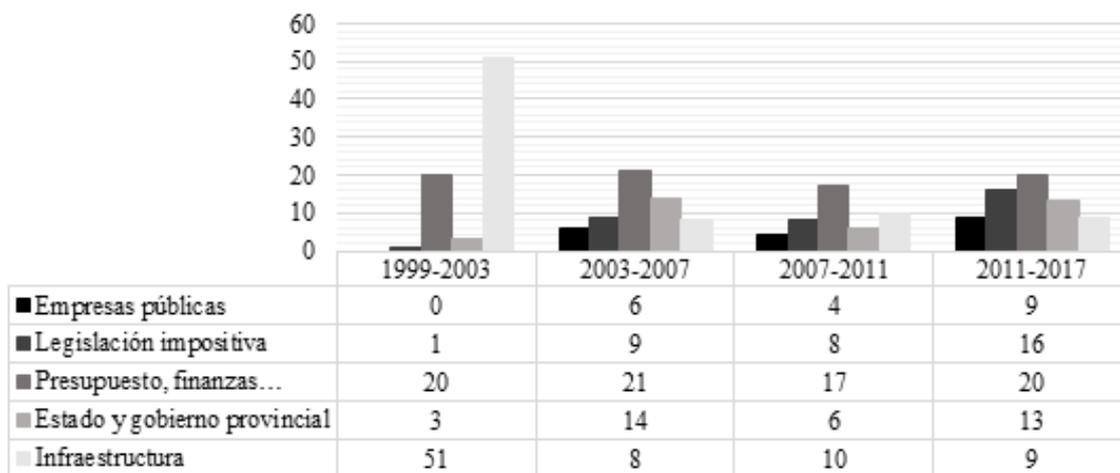
-Estado y gobierno provincial: creación de organismos, ministerios, secretarías y subsecretarías dependientes del Estado provincial; modificación de la constitución provincial; legislación electoral y composición de los órganos del gobierno provincial (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) y de los gobiernos municipales (intendencias y concejos deliberantes); creación de cargos en planta permanente de la administración pública; régimen de empleo y jubilaciones en el sector público provincial.

-Infraestructura y servicios públicos: construcción y mejoras de rutas, infraestructura eléctrica, acueductos, etc.; cambios en el marco regulatorio de los servicios públicos (electricidad, gas, etc.).

El Gráfico N°1 presenta los proyectos de ley contenidos en las cinco subclases, sancionados por iniciativa de los representantes de los distintos poderes del Estado –ejecutivo, diputados y senadores–¹⁴. En términos generales, puede decirse que corresponde al gobernador la elaboración de proyectos de la agenda de gobierno.

El Gráfico N°2 muestra los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo a partir de las cinco áreas de la clasificación propuesta. A diferencia del gráfico anterior, se contemplan no sólo los proyectos sancionados, sino también aquellos que recibieron, al menos, media sanción. De todos modos, los proyectos promovidos por el Ejecutivo normalmente son aprobados por las dos cámaras. En total, se compilieron 245 iniciativas comprendidas en alguna de las cinco subclases, de las cuales únicamente 7 no recibieron sanción definitiva.

¹⁴ En el gráfico se denominan *interinstitucionales* a los proyectos cuya autoría pertenece a representantes de distintos poderes. Se trata de legislación promovida en forma conjunta por diputados y senadores, o bien por el Ejecutivo y miembros de la Legislatura. Normalmente, esta situación se presenta cuando, en virtud de su similitud, se unifican dos o más proyectos.

Gráfico N°2. Proyectos con media sanción y sanción definitiva
iniciadas por el poder ejecutivo, 1999-2015

Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

Con todo, también puede advertirse que, en algunas ocasiones, los legisladores promovieron y sancionaron este tipo de iniciativas. En efecto, los Gráficos N°3 (senadores) y N°4 (diputados) permiten ver con mayor detalle la injerencia de los legisladores de los distintos partidos en la agenda de gobierno.

La sanción de este tipo de proyectos es una facultad que, ocasionalmente, ejercen los bloques oficialistas. No obstante, esta observación posee una excepción. A la luz del caso en estudio puede aducirse que cuando la disciplina partidaria en la Legislatura es baja, es dable esperar que algunos legisladores oficialistas se coordinen con la oposición con el propósito de alterar la agenda de gobierno del Ejecutivo. Esta situación se manifestó a partir de la segunda mitad del gobierno de la Alianza, cuando la crisis socioeconómica y política que vivió Argentina a fines del año 2001 perjudicó ostensiblemente la gestión del gobernador radical, lo que conllevó la renuncia del vicegobernador y la ruptura del bloque oficialista. Cuando el gobernador radical perdió la mayoría parlamentaria, los legisladores de las distintas fuerzas promovieron proyectos que modificaron aspectos sustantivos de sus políticas. En los Gráficos N° 3 y N°4, el número de proyectos sancionados por iniciativa de los legisladores en el asunto *presupuesto, finanzas públicas y endeudamiento*, se

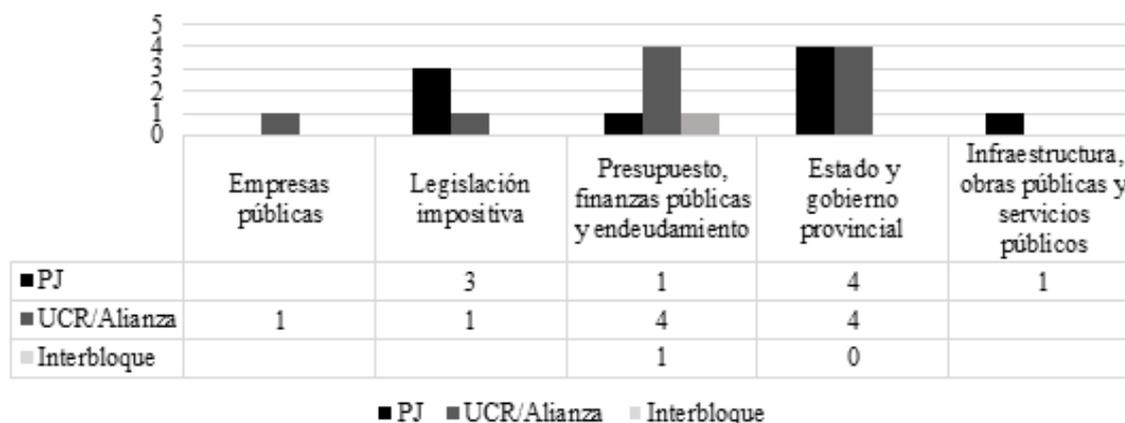
vincula fundamentalmente a la segunda mitad del gobierno de la Alianza.¹⁵

Otra cuestión que debe señalarse es que, a diferencia de lo sucedido durante la segunda mitad del gobierno de la Alianza –cuando los representantes de las distintas bancadas se coordinaron para alterar aspectos sustantivos del asunto *presupuesto, finanzas y endeudamiento* en un contexto de crisis económica y social–, durante el período 2007-2011 los legisladores enrolados en el bustismo–peronismo federal– también lograron la sanción de ocho leyes propias de la agenda del gobierno, pero que en este caso fueron clasificadas en el asunto *Estado y gobierno provincial*, ya que estaban orientadas a la creación de cargos en la planta de empleados de la administración pública.

La mera pertenencia partidaria de los legisladores no sólo no asegura la cohesión interna de los distintos bloques, sino que tampoco garantiza que los proyectos enviados por el gobernador serán aprobados sin cambios. El Gráfico N°5 muestra que, en efecto, 51 de los 245 proyectos relevados

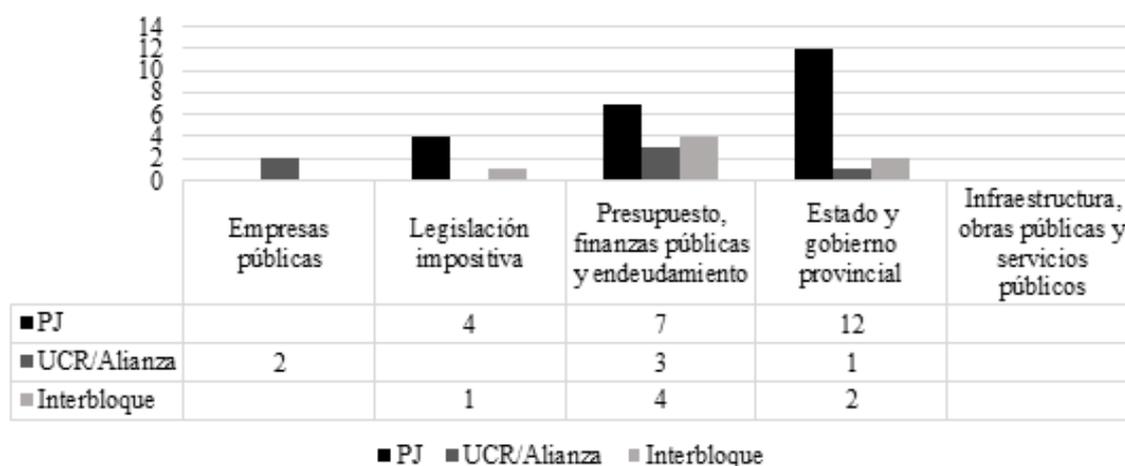
¹⁵ En particular, se promovieron diversas iniciativas que modificaron los montos de emisión de *Bonos Federales*, una letra de tesorería creada por el gobierno provincial en el contexto de la crisis. A su vez, legisladores de diferentes bancadas se coordinaron para derogar decretos del Poder Ejecutivo por los que se emitían letras de tesorería sin autorización legislativa.

Gráfico N°3: Agenda de gobierno. Iniciativa legislativa de senadores provinciales, según partido (1999-2015)



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

Gráfico N°4: Agenda de gobierno. Iniciativa legislativa de diputados provinciales, según partido (1999-2015)



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

recibieron algún tipo de modificación por parte de senadores y diputados. Esto equivale al 20,8% de las iniciativas aprobadas, es decir, 1 cada 5 proyectos tratados en las cámaras a propuesta del gobernador en el marco de la agenda de gobierno, presentaron cambios antes de su aprobación.¹⁶

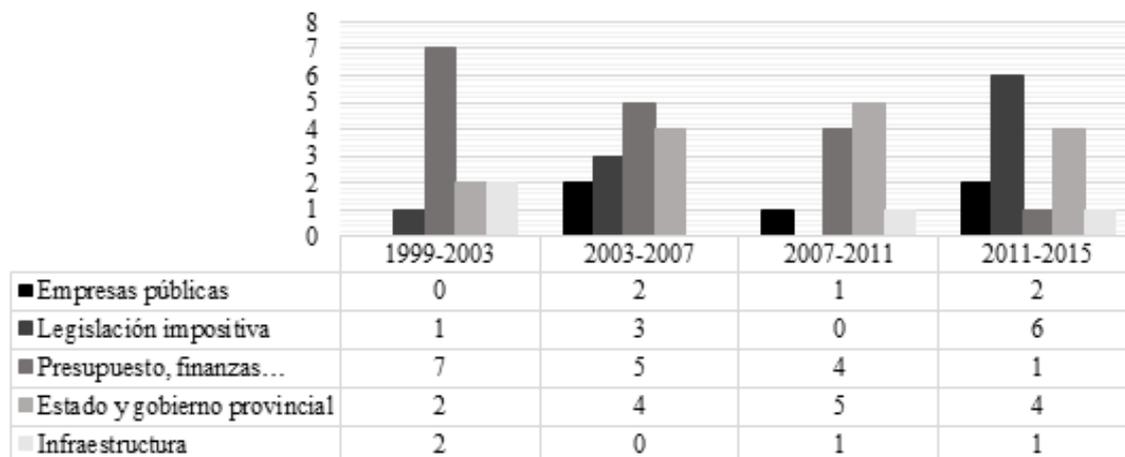
Por último, el Gráfico N°6 expone los vetos interpuestos por el Ejecutivo ante proyectos iniciados por diputados y senadores. La Constitución le confiere al gobernador la posibilidad de vetar en

forma parcial y total las leyes emanadas por la Legislatura, que para rechazar el veto debe reunirse en Asamblea y contar con el voto de una mayoría especial de dos tercios de ambas cámaras. Entonces, posee un poderoso *poder reactivo* frente a la legislación promovida por los legisladores. En total, los distintos gobernadores vetaron veintinueve proyectos, de los cuales once fueron rechazados por la Asamblea.

¹⁶ Durante el período 1999-2003 fueron modificados 12 proyectos de ley de la agenda de gobierno (16%); entre 2003-

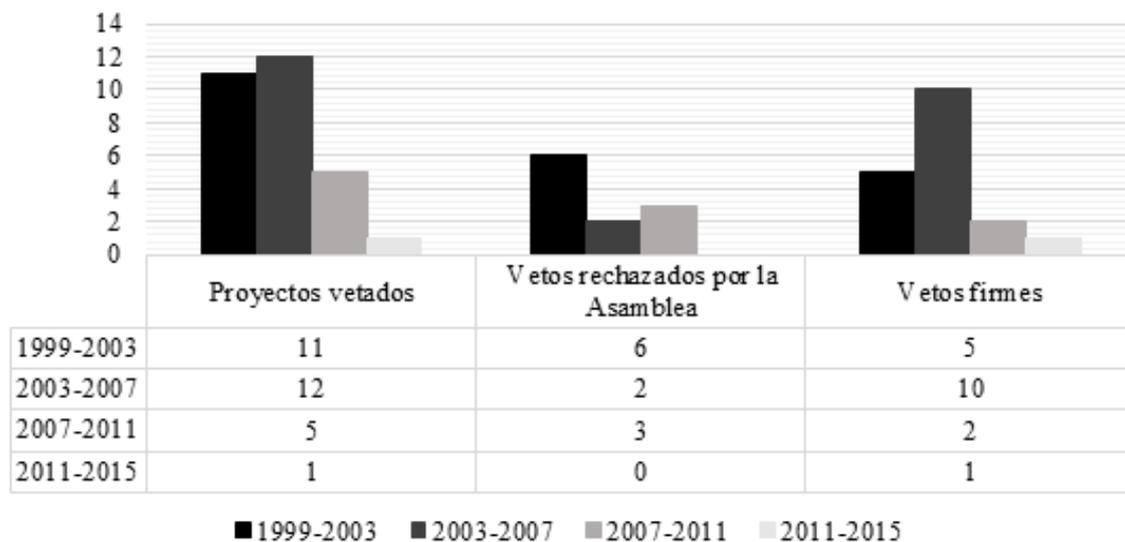
2007, 14 proyectos (24,1%); entre 2007 y 2011, 11 proyectos (23,9%); y finalmente, entre 2011 y 2015 un total de 14 proyectos (20,9%).

Gráfico N°5. Proyectos del poder ejecutivo aprobados con cambios, 1999-2015



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

Gráfico N°6: Proyectos de ley vetados, 1999-2015



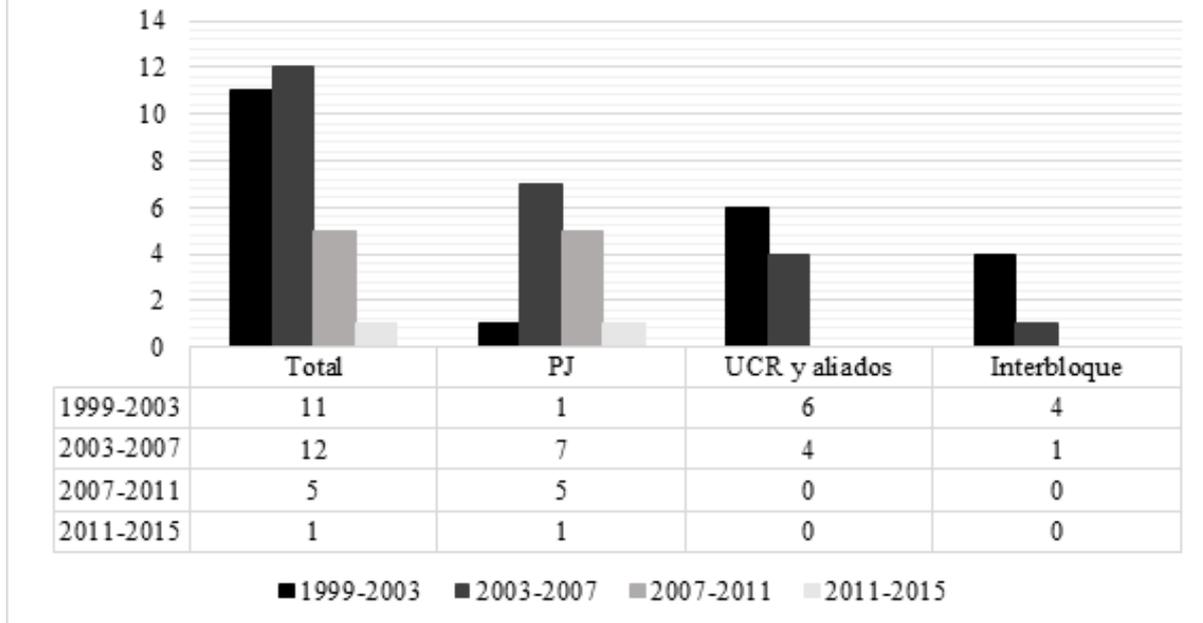
Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

El Gráfico N°7 muestra que buena parte de los proyectos vetados fueron iniciados por legisladores pertenecientes al partido del gobernador en ejercicio, o bien por representantes del oficialismo en conjunción con otras fuerzas.

En efecto, seis de los proyectos vetados durante el período 1999-2003 fueron iniciados por legisladores que ingresaron a la Legislatura en las listas de la Alianza. Otro proyecto perte-

nece al PJ, que en ese período se encontraba en la oposición, mientras que los cuatro restantes corresponden a iniciativas conjuntas entre el oficialismo y el peronismo. Como se dijo, hacia la mitad del período se fragmentó el bloque de la Alianza, y esto generó que se promovieran proyectos vinculados a la agenda de gobierno: cuatro de los seis vetos rechazados por la

Gráfico N°7: Proyectos de ley vetados según bloque, 1999-2015



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

Asamblea se inscriben dentro la clasificación propuesta.¹⁷

En el período subsiguiente (2003-2007), el gobernador justicialista vetó siete proyectos iniciados por legisladores de su propio partido, seis proyectos de la UCR y uno de autoría compartida entre el oficialismo y la oposición. De esas iniciativas, únicamente dos fueron rechazadas por la Asamblea, y ninguno de ellos fue clasificado dentro de la agenda de gobierno.

Entre 2007-2011, se produjeron cinco vetos a proyectos elaborados por legisladores oficialistas. Los legisladores insistieron sobre tres de los proyectos vetados, uno de los cuales fue clasificado

dentro de la agenda de gobierno.¹⁸ En el período 2011-2015 hubo un solo veto frente a un proyecto de legisladores del oficialismo que posteriormente quedó firme, por lo que durante el último gobierno observado no se insistió sobre ningún proyecto vetado.

Conclusiones

Aunque el oficialismo provincial cuente con un punto de partida favorable, en este trabajo pudo observarse que el desarrollo de la gestión está sujeto a las características del sistema de partidos y a la cohesión partidaria de los bloques parlamentarios. En contraste, la concepción mayoritaria, entonces, se argumentó que, a pesar de la instauración de gobiernos unificados, para evaluar las pautas de pluralidad en los procesos de toma de decisiones deben considerarse otros aspectos de la relación de poderes. A través de la

17 Se insistió sobre las siguientes leyes clasificadas en la agenda de gobierno: primero, un proyecto promovido por diputados del PJ y la Alianza que refiere a las jubilaciones en el sector público provincial; segundo, una iniciativa elaborada por senadores de la Alianza, mediante la cual se afectó la emisión de letras de tesorería (bonos federales), emitidas por el gobierno provincial en el contexto de la crisis de 2001; tercero, se insistió sobre una iniciativa de un diputado peronista para reincorporar a trabajadores estatales, cuyos contratos habían sido dados de baja; finalmente, la cuarta insistencia versa sobre un proyecto elaborado en forma conjunta por senadores del PJ y la Alianza, y también se vincula al empleo estatal, ya que prohibió efectuar descuentos en los haberes de los agentes del sector público que adherían a las medidas de fuerza en el marco de la crisis.

18 Se insistió sobre la ley orgánica de la Contaduría General, que es el órgano rector de la contabilidad de la administración financiera y patrimonial de la hacienda pública. La normativa fue promovida por diputados peronistas del buñismo.

disciplina partidaria en la Cámara de Diputados, se observó, por un lado, el quiebre del bloque de la Alianza (1999-2003); y, por otro, las disputas por el liderazgo partidario al interior del peronismo (2007-2011), que tuvo su correlato en la Legislatura provincial. En estos dos gobiernos, en efecto, los niveles de disciplina frente a las votaciones nominales fueron más bajos que en los otros dos períodos contemplados (2003-2007 y 2011-2015), cuando los bloques oficialistas tendieron a votar en forma cohesionada.

Adicionalmente, pudo apreciarse si bien corresponde principalmente al Poder Ejecutivo la presentación de iniciativas vinculadas a la administración general de la provincia –esto es, las cinco grandes áreas de legislación que en conjunto fueron denominadas *agenda de gobierno*–, los diputados y los senadores propusieron y lograron sancionar algunos proyectos de este tipo, además de modificar una serie de leyes enviadas por el gobernador. Finalmente, en lo referente a los vetos, se observó que también es dable esperar que insistan sobre los proyectos originales y rechacen este recurso *reactivo* que la Constitución pone a disposición del gobernador.

En resumen, el análisis del funcionamiento de este presidencialismo provincial muestra que, aun cuando la normativa electoral beneficie ostensiblemente al partido más votado, la dinámica gubernamental de la división de poderes expone una serie de aristas que deben ser analizadas durante el tiempo que duren los mandatos constitucionales de los representantes de las distintas ramas del gobierno.

Bibliografía

- CARRIZO, Carla y GALVÁN, Cecilia (2006). “Presidencialismo y conflictos políticos en Argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006)”. *Colección, N° 17*. Pp. 35-113.
- COX, Gary (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Barcelona, Gedisa.
- DUVERGER, Maurice (1957). *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica.
- ESCOLAR, Marcelo, y CALCAGNO, Natalia (2004). “Reforma electoral nacional y reforma electoral federal. Elementos para el análisis y discusión del caso argentino”. *Estudios sociales, N° 27*. Pp. 9-37.
- GARGARELLA, Roberto (2004). *Crítica de la Constitución. Sus zonas oscuras*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- GIBSON, Edward y SUÁREZ CAO, Julieta (2010). “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina”. *Comparative Politics, Vol. 43(N°1)*. Pp. 21-39.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John (2004). *El Federalista*. México, Fondo de Cultura Económica.
- HOWSBAWN, Eric (2009). *La era del imperio, 1875-1914*. Buenos Aires, Crítica.
- JONES, Mark. (2001). “Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados en la Argentina.” *PostData N°7*, Revista del Grupo Interuniversitario Postdata. Pp. 189-230.
- LAAKSO, Markku y TAAGEPERA, Rein (1979). The “Effective Number of Parties”: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies Vol. 12 (N° 1)*. Pp. 3-27.
- LIJPHART, Arend (1999). *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona, Ariel.
- LINZ, Juan (1997). *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencias implica?* Madrid, Alianza.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew (2002). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.



MANIN, Bernard (1998). *Principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza.

MOLINA V., José Enrique (2001). "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura". *América Latina Hoy Vol. 29*, Revista de la Universidad de Salamanca. Pp. 15-29.

MONTESQUIEU (2003). *Del Espíritu de las leyes*. Madrid, Alianza.

MUSTAPIC, Ana María (2000). Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico Vol. 39 (Nº 156)*, Revista del Instituto de Desarrollo Económico y Social. Pp.571-595.

NINO, Carlos (1992). *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Editorial Astrea, Buenos Aires.

NOHLEN, Dieter (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral. Una Introducción*. IDEA, Lima.

PEGORARO, Mara y ZULCOVSKY, Florencia (2006). "Gobierno". En AZNAR, Luis DE LUCA, Miguel: *Política. Cuestiones y problemas*. Ariel, Buenos Aires. Pp. 123-164.

SARTORI, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza.

SARTORI, Giovanni (1994). "Comparación y método comparado". En SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo (Editores), *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza, Madrid. Pp. 29-49.

SHUGART, Matthew y CAREY, John (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press, New York.



