



Malamud, Andrés

La UCR y el PJ en la legislatura bonaerense : ¿aliados o adversarios?



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Malamud, A. (1999). *La UCR y el PJ en la legislatura bonaerense: ¿aliados o adversarios?* *Revista de ciencias sociales*, (10), 231-258. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1138>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

La UCR y el PJ en la legislatura bonaerense: ¿aliados o adversarios?*

Andrés Malamud**

Presentando la cuestión

El principio de la división de poderes y de los frenos y contrapesos fue plasmado por primera vez en la Constitución de los Estados Unidos de América, allá por el año 1787. Nuestra Constitución Nacional y, a su amparo, todas las provinciales, la tomaron a su tiempo como modelo para el diseño de las instituciones políticas locales, asumiendo los mismos postulados republicanos y copiando los meca-

nismos de salvaguarda que para aquéllos previeron los Padres Fundadores del país del norte.

Sin embargo, el ejercicio del gobierno durante más de un siglo ha ido distanciando las prácticas políticas de su matriz originaria; y mientras algunas de ellas han sido recogidas en sucesivas reformas constitucionales, otras se han mantenido disociadas con la letra y, creemos, el espíritu de las leyes fundamentales (nacional y provinciales).

Este distanciamiento ha provocado la necesidad de plantear un renovado enfoque analítico, que dé cuenta de las transformaciones operadas y las introduzca en un cuerpo explicativo coherente. De lo contrario, la tendencia actual hacia la concentración del poder en manos de uno de los órganos del Estado, debilitando las facultades de control y reciprocidad contempladas por los constituyentes para atenuar su arbitrariedad, sólo podría explicarse en términos de un tradicional retorno autoritario. Esta hipótesis no es convincente (ni verdadera), y así se desprende tanto de los estudios realizados sobre el fenómeno del autoritarismo como de

* Esta investigación fue subsidiada por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires. Agradezco profundamente el estímulo y asesoramiento que me brindaron Delia Ferreiro Rubio y Mateo Goretti; los comentarios de Liliana De Riz; el empuje constante de Julio Pinto; los aportes teóricos de Miguel De Luca e informativos de Eduardo Malamud; la ayuda de Ana Claudia Schmale; la colaboración irrestricta de las autoridades y los empleados de la Honorable Cámara de Diputados y del Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires y la gratuidad de la universidad pública.

** UBA-UNICEN-Instituto Universitario Europeo.

los referidos a las transformaciones del estado contemporáneo.¹

Por lo tanto, debemos revisar el marco teórico y normativo a partir del cual abordamos el estudio de las prácticas que surgen al amparo de ciertos principios constitucionales, y que no ha incorporado los cambios ocurridos en el siglo XX; cambios éstos que se manifiestan, sin distinción de ubicación geográfica o desarrollo económico, en los países que han adoptado el modelo del constitucionalismo liberal. Esta posición se halla excelentemente sustentada por Maurizio Cotta, en un artículo cuyos principales argumentos resulta conveniente sintetizar.²

Cotta señala las deficiencias descriptivas y prescriptivas de lo que ha dado en llamar el modelo "dualístico", refiriéndose con él al modo tradicional en que se ha estudiado el Parlamento. Esta pers-

pectiva ha tenido por eje las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y ha estado centrada en las ideas de contrapesos y equilibrio entre las dos instituciones. Con estos instrumentos conceptuales, lo que se ha hecho es evaluar en términos comparativos el poder del Parlamento respecto del gobierno y viceversa. Desde un punto de vista empírico, se ha discutido si el Legislativo tiene más o menos poder que el Ejecutivo, o se ha hecho referencia a los cambios producidos en el tiempo en la relación entre una y otra rama del gobierno. En el plano prescriptivo, y según los casos particulares en discusión, se ha sostenido la necesidad de reforzar ya el Parlamento, ya el Ejecutivo. Ahora bien, la tesis central de Cotta es que dicha perspectiva ha sido superada por la realidad política, pues atiende a problemas y controversias de un determinado período histórico: concretamente, el marcado por el surgimiento de las monarquías constitucionales.

La perspectiva actual tiene en cuenta, en cambio, los efectos de la expansión, hacia fines del siglo pasado, del principio de legitimación democrática, y la consecuente irrupción en el escenario político de los partidos de masas. Su presencia atraviesa los límites institucionales prescriptos en el modelo tradicional, con lo que el principio de equilibrio entre el poder Ejecutivo y el Legislativo deja de

¹ Para una distinción entre autoritarismo tradicional y moderno basta la obra de Guillermo O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972; sobre la nueva fisonomía estatal se encuentra una excelente descripción en Manuel García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1982.

² Maurizio Cotta, "Il sotto-sistema governo-parlamento", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XVII, N° 2, agosto de 1987, pp. 241-283. Debo a Matteo Goretti y Ana María Mustapic la sugerencia de utilizar este enfoque.

tener sustento empírico. Éste se quiebra por la solidaridad (disciplina) que impone la filiación partidaria de los representantes: se trata de lo que en política comparada se ha denominado “gobierno de partido”, y en teoría política “nuevo mandato imperativo”.³

Admitiendo el hecho de que los partidos han asumido hoy en día, con pocas excepciones, un papel preeminente en el sistema representativo, el Parlamento es visto desde esta óptica como una arena política. En otros términos, es un ámbito donde se desarrolla la competencia entre los partidos. La fórmula que mejor expresa esta nueva realidad es la de la relación gobierno-oposición, aunque obviamente, no es la única: también pueden contemplarse aspectos tales como gobierno-parlamento, gobierno-partido o partido-parlamento.

Los interrogantes que plantea este modelo de análisis son, pues, otros. Ya no se trata sólo de evaluar el peso de una u otra institución o la pérdida de poder de los parlamentos sino, por ejemplo, de conocer los límites que encuentra el gobierno para gobernar, el espacio concedido a la oposición, su rol, el modo en que se utilizan los recursos disponibles, etcétera.

³ Véase Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1989; y S. E. Finer (comp.), *Política de adversarios y reforma electoral*, México, FCE, 1980.

Teniendo como límite teórico la perspectiva que acabamos de describir, pero sin desconocer los márgenes de autonomía de los organismos constitucionales, nos propusimos estudiar la relación político-institucional entre el gobierno y la oposición en una unidad política que suponemos significativa: la provincia de Buenos Aires. En primer lugar consideramos que su desarrollo histórico, jurídico y político ha transcurrido paralelamente al de la misma República, ya identificándose con ella, ya motorizándola o representándola; al decir de Félix Luna, “la Provincia imprime carácter a la política argentina. Le da su tono, le pone su marca”.⁴ Y su análisis puede servir, entonces, no sólo a efectos de posteriores trabajos comparativos sino como forma refleja del caso nacional.

Entre los elementos del presente que nos llevaron a priorizar el análisis del caso bonaerense, además del hecho demográfico de albergar a casi el 40 % de los argentinos,⁵ se cuentan aquellos que caracterizan a esta provincia como la base estratégica de los dos princi-

⁴ Félix Luna, “La Provincia y la política argentina”, en Zago, Manrique y Salatino, Jorge, *La Legislatura de Buenos Aires*, Buenos Aires, Manrique Zago Editores, 1987, p. 90.

⁵ Según el Censo Nacional de 1991, la Provincia de Buenos Aires tiene una población de 12.582.321 habitantes sobre 32.608.687 de todo el país: un 38,58 %.

pales partidos nacionales: la UCR y el PJ. En efecto, los principales líderes políticos de la época en estudio provinieron de allí, y aunque tanto Alfonsín como Cafiero debieron atenuar o ceder su supremacía ante dirigentes del interior a partir de 1989, el rol protagónico y la influencia decisiva de Buenos Aires en la constelación de poder interno de cada partido no se diluyó. Como manifestación concreta de ello, en el justicialismo Eduardo Duhalde asomó inicialmente como el segundo de Menem, y progresivamente como el único gobernador oficialista con poder propio, hasta consagrarse como candidato a la presidencia de la nación en 1999. También en el radicalismo, pese a no consolidarse un liderazgo unificado, la presencia de figuras como Juan Manuel Casella, Federico Storani, Melchor Posse, Leopoldo Moreau y el mismo Alfonsín le reservan al distrito un peso superlativo en la estructura nacional partidaria.

En segundo término, con más de dos periodos consecutivos de gobierno democrático concluidos por primera vez desde la década del cincuenta, la posibilidad de realizar una investigación comparada resultaba enormemente tentadora; sobre todo, por el hecho de que los dos primeros gobernadores pertenecieron a diferentes partidos políticos, y se enfrentaron con situaciones distintas en la Legislatura que

determinaron una cambiante relación entre gobierno y oposición.

Es relevante el motivo de la acotación temporal del universo de análisis: ello se explica a continuación.

El escenario y las hipótesis

La primera constitución de la Provincia de Buenos Aires se sancionó en el año 1854, uno después de que la Convención Constituyente Nacional dictara la propia en Santa Fe; desde entonces, rige el sistema bicameral como base de organización del Poder Legislativo.

Todas las reformas han respetado ese formato fundacional, incluyendo la realizada en 1934 por el régimen conservador con la exclusión del radicalismo, que fijó el número de senadores en 42 y el de diputados en 84. Sin embargo, se facultaba a la Legislatura a aumentarlos hasta 50 y 100 respectivamente con el acuerdo de las dos terceras partes del total de sus miembros;⁶ esta cláusula ha permitido llevar la composición de las cámaras hasta su número actual, 46 senadores y 92 diputados, a través de la ley 6.698 de 1961 que modificó el régimen electoral. La reforma constitucional de 1994 no alteró este escenario.

⁶ Sección Tercera, artículos 56 y 62 de la Constitución de la Provincia según la redacción vigente en la época analizada.

En los dos períodos que se analizan en este trabajo, la distribución partidaria en el ámbito legislativo determinó diferentes situaciones político-institucionales: desde 1983 hasta 1985, el partido del gobernador Alejandro Armendáriz (UCR) contó con la mayoría absoluta en ambos recintos, mientras que el justicialista Antonio Cafiero debió hacer frente, entre 1987 y 1989, a un Senado con mayoría radical y a una Cámara de Diputados donde, aun sin tener quórum propio, el principal partido opositor controlaba a la mitad de los miembros (véase el Cuadro 1). Esto le permitiría a la Unión Cívica Radical, si no garantizar la sanción afirmativa de sus iniciativas, ejercer al menos un efectivo "poder de veto" sobre los proyectos del Ejecutivo.

En función de esa distinta correlación de fuerzas entre el titular del Poder Ejecutivo y la mayoría legislativa en cada etapa, nos fijamos como eje central desentrañar el modo en que fueron tomadas las decisiones en la Legislatura en cada período, y el tipo de demandas a que ésta y el Ejecutivo dieron respuesta efectiva; por ello, integramos nuestro universo de análisis con todas las leyes provinciales sancionadas durante los períodos señalados. Resulta conveniente subrayar que fueron objeto del estudio aun las leyes vetadas parcialmente por el Poder Ejecutivo, y aquellas cuyo veto total fue rechazado por la Legislatura.

Separadamente, se consideraron también los proyectos que sufrieron veto total y, por no haber sido insistidos, no adquirieron cate-

Cuadro 1**Composición de las cámaras*

| | 1983 - 1985 | | 1987 - 1989 | |
|-------|-------------|-----------|-------------|-----------|
| | Senadores | Diputados | Senadores | Diputados |
| UCR | 28 | 54 | 27 | 46 |
| PJ | 18 | 37 | 18 | 39 |
| Otros | - | 1 | 1 | 7 |
| Total | 46 | 92 | 46 | 92 |

* Todos los cuadros son de elaboración propia sobre la base de datos de las Direcciones de Referencia Legislativa de la Cámara de Diputados y del Honorable Senado, y del Archivo de Antecedentes de Leyes de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

goría de ley. En consecuencia, no se tuvo en cuenta otro tipo de producción legislativa como, por ejemplo, las resoluciones, declaraciones y pedidos de informes que regularmente aprueban las cámaras.

Un presupuesto de la investigación, posteriormente confirmado por los datos, nos lleva a hacer una aclaración necesaria: el origen y carrera partidarios tanto de Armendáriz como de Cafiero, a pesar de que el primero no era el jefe del partido y el segundo sí lo fue, concurren junto con la tradición política argentina para la manifestación de una férrea disciplina partidaria, que no se vio quebrada en ningún momento por la UCR ni por el PJ cuando adquirió su condición de oficialista.⁷

Con la finalidad de ordenar el cumplimiento de los objetivos, y como paso previo a la recolección de los datos, nos planteamos una serie de hipótesis de trabajo a manera de guía:

1) las leyes habrían sido sancionadas por mayorías simples en el primer período, y ampliadas en el segundo;

2) las iniciativas del gobernador Cafiero habrían tenido más dificultades en ser aprobadas que las de Armendáriz;

3) en el primer período analizado habrían tenido preeminencia las iniciativas del Poder Ejecutivo sobre las del Legislativo, invirtiéndose en el siguiente la situación;

4) el trámite para la sanción de las leyes no debería haber adquirido mayor complejidad en una cámara que en la otra, excepto para los proyectos radicales en Diputados durante el gobierno de Cafiero;

5) el gobernador Armendáriz habría apelado a la facultad de veto con menor frecuencia que su sucesor;

6) en el segundo período, las iniciativas del Poder Ejecutivo habrían tendido a dar respuesta a cuestiones más generales, en tanto las del Legislativo habrían respondido más a intereses seccionales.⁸ Esto sería así por la necesidad de Cafiero de asegurar la gobernabilidad a través de normas globales o de amplio alcance, y de la mayoría legislativa opositora de responder a las demandas sectoriales sin contar con los recursos del Ejecutivo.

⁷ En cambio, mientras fueron oposición los representantes justicialistas llegaron a dividirse hasta en cuatro bloques por Cámara.

⁸ Las leyes pueden ser clasificadas según el número potencial de sujetos interesados en ellas. Esta variable, llamada generalidad, contiene las siguientes categorías: a) legislación sin interés subjetivo: incluye todas aquellas leyes que no afectan directamente el interés de persona alguna (declaración de ciudad, monumentos); b) legislación de interés general: se trata de

A continuación se expone el proceso de la investigación realizada, y posteriormente se contrastan las hipótesis recién enumeradas.

Los hechos y los datos

La mayor parte de la información volcada en este trabajo fue recolectada en el Archivo General de Antecedentes de Leyes de la Legislatura de Buenos Aires, que funciona bajo la órbita de la Honorable Cámara de Diputados. Se recurrió también al Archivo del Honorable Senado en busca de expedientes de los proyectos vetados, y a las direcciones de Referencia Legislativa y Mesas de Entrada de ambas cámaras para el rastreo del material. Por último, se chequearon los datos inciertos mediante la revisión de los Diarios de Sesiones y algunas entrevistas personales a ex legisladores.

En el Cuadro 2 han sido contabilizadas las unidades de análisis,

las que contemplan, por lo menos potencialmente, a todos los sujetos del ordenamiento jurídico capaces de exhibir determinados comportamientos o de poseer o adquirir ciertas características (por ejemplo, la legislación vinculada con impuestos como el inmobiliario, régimen electoral, etc.). Por definición entran bajo esta modalidad las leyes que regulan organismos públicos y los Tratados interprovinciales; c) legislación de interés seccional: se trata de aquellas que se refieren a la población que pertenece a alguna categoría social. También es seccional la legisla-

de acuerdo con la numeración de las leyes correspondientes, su cantidad (discriminada por período de sesiones) y el gobernador en ejercicio en el momento de la sanción.

En total se registraron 490 leyes promulgadas, a razón de 245 durante los primeros dos años de gobierno de Armendáriz y de 245 durante los de Cafiero: la coincidencia, sorpresiva, es sólo eso. A dichos números deben agregarse, para obtener el universo total investigado, 25 leyes vetadas y no insistidas, en cantidad de 13 en la primera fase y de 12 en la segunda.

Pero antes de pasar al análisis específico de los datos, vale la pena esbozar sintéticamente el marco en el que los mismos fueron producidos y obtenidos; de otro modo, la descontextualización nos haría perder información valiosa.

Resulta principalmente relevante, para el estudio de la interacción entre gobierno y oposición,

ción que regula las unidades organizativas que sirven a estas categorías. Por ejemplo: leyes referidas a grandes sectores sociales (como productores agropecuarios, jubilados, docentes), a categorías profesionales (abogados, fonaudiólogos), a sectores específicos de la actividad económica (empleados de comercio, empresarios de la pesca), a empleados públicos (funcionarios dejados cesantes y luego reincorporados); d) legislación individual: son las que se refieren a personas identificadas nominalmente (por ejemplo, pensiones gratificables y condecoraciones).

Cuadro 2

Leyes sancionadas entre el 10 de diciembre de 1983 y el 10 de diciembre de 1985, y entre el 10 de diciembre de 1987 y el 10 de diciembre de 1989

| Gobernador | Período | Leyes | Total |
|-------------------|----------------|-----------------------------------|--------------|
| Armendáriz | 111 | 10.129 a 10.159 | 31 |
| Armendáriz | 112 | 10.160 a 10.269 | 110 |
| Armendáriz | 113 | 10.270 a 10.373 | 104 |
| Cafiero | 115 | 10.625 y 10.629 a 10.640 | 13 |
| Cafiero | 116 | 10.641 a 10.765 | 125 |
| Cafiero | 117 | 10.766 a 10.869 y 10.881 a 10.883 | 107 |

Nota: la discontinuidad en la numeración de algunas leyes se debe a que la promulgación no respeta necesariamente el orden en que fueron sancionadas.

la actitud que los bloques partidarios asumen en el ámbito que los contiene en común: la Legislatura.

En ella, las posiciones políticas pueden variar dentro de un continuo que va desde la oposición frontal hasta una amplia cooperación, de acuerdo con los temas en tratamiento, las relaciones personales, la situación política general, los recursos de negociación disponibles y las estrategias electorales.⁹ Tales actitudes pueden ser observadas en dos niveles: el de las

manifestaciones públicas, dentro o fuera del recinto, y el de la conducta práctica, es decir, la votación de leyes y otras expresiones legislativas. Es a este último nivel al que orientamos nuestra atención, buscando en las alineaciones partidarias del trabajo en comisión la clave del real desenvolvimiento de los actores políticos en cuestión.

La información que se expresa en este ámbito es de significativa importancia, ya que expresa el consenso o el desacuerdo de los partidos políticos sobre el conteni-

⁹ Como señala Oscar Landi a partir de su investigación comparativa entre votantes del justicialismo y del radicalismo en 1987, era evidente "el alto grado de circulación temática entre ambos contingentes políticos. Muchas de sus diferencias obedecían más a la posición de gobierno o de oposición que ocupa-

ban que a diferencias doctrinarias irreductibles", en el prólogo a Heriberto Muraro, *Poder y comunicación. La irrupción del marketing y la publicidad en la política*, Buenos Aires, Ediciones Letra Buena, 1991. Similar fenómeno se manifestaba al nivel de los representantes.

do de cada proyecto en particular. Esto se refleja, en los casos en los que se opta por el procedimiento ordinario,¹⁰ en dictámenes unánimes u opuestos –de mayoría y de minoría–, o bien en las disidencias hacia alguno de ellos.¹¹

En esta línea de análisis, debe mencionarse que el marcado ausentismo manifestado por los legisladores no radicales, sobre todo justicialistas –y el consiguiente despacho único denominado “por mayoría” de los legisladores de la UCR–, no implicó una oposición real, ya que habitualmente los proyectos así rotulados eran luego tratados sobre tablas¹² y, generalmente, aprobados por unanimidad, lo que evidencia la colaboración del PJ (véase al respecto el

Cuadro 3). Pudo constatarse asimismo, a través de testimonios orales, que la frecuente falta de firmas de los representantes justicialistas en los despachos de comisión durante el período 1983-1985 se debió a sus permanentes (y sistemáticas) ausencias, provocadas posiblemente por el reparto de las presidencias de comisión que adjudicó todas a la UCR.¹³ Como se observa en el cuadro, durante la primera etapa prevaleció la práctica del tratamiento sobre tablas, que exige el acuerdo de las dos terceras partes de los legisladores de la Cámara correspondiente. Es obvio que el justicialismo debió prestar consentimiento, lo que demuestra que su actitud fue la de facilitar la gestión legisla-

¹⁰ Para una enumeración de los procedimientos de sanción, véase en la sección previa el párrafo referido al trámite legislativo.

¹¹ La opinión de los partidos en favor o en contra de una iniciativa de ley se plasma en las firmas de los miembros que componen las comisiones que producen el despacho, y que acompañan los eventuales dictámenes y disidencias. La comisión es el único ámbito en el que puede conocerse con certeza la postura de los partidos sobre los distintos temas ya que, por lo general, en el plenario se computan únicamente los votos por el sí y por el no, sin registrarse la participación de cada partido en el resultado.

¹² El procedimiento utilizado para el tratamiento de los proyectos de ley puede ser ordinario (cuando hay despacho de la o las comisiones parla-

mentarias responsables de su análisis) o extraordinario (en caso contrario, es decir, si el proyecto es aprobado por el plenario a través de un trámite de preferencia, de sobre tablas o constituyéndose en comisión, lo que habilita a la cámara a sancionarlo sin previa opinión de las comisiones); en este último caso, se requieren dos tercios de los votos para habilitar el tratamiento, mayoría con la que ningún partido contó durante el período en estudio.

¹³ La ausencia de los diputados justicialistas en las reuniones de comisión fue intuita a partir de la falta de sus firmas en los despachos, y corroborada luego mediante entrevistas a legisladores en ejercicio durante ese período. Se están recopilando datos para permitir una medición más precisa.

Cuadro 3

Procedimiento utilizado para la sanción de las leyes ()*

| Procedimiento | Etapa 1 | | Etapa 2 | |
|---------------|---------|-----------|---------|-----------|
| | Tablas | Ordinario | Tablas | Ordinario |
| Diputados | 162 | 88 | 106 | 142 |
| Senadores | 150 | 89 | 101 | 146 |

(*) La información es incompleta debido a la ausencia aleatoria de algunos datos. El total de cada línea excede la cantidad de leyes analizadas, debido a que algunos proyectos requirieron más de dos lecturas.

tiva en ambos recintos. En cambio, durante el primer bienio de Cafiero la conducta se invirtió y los procedimientos ordinarios o equivalentes (aquellos que según los reglamentos de cada Cámara exigen simple mayoría, por ejemplo la moción de preferencia con previo despacho de comisión) pasaron a ser la norma. Pese a todo, aunque disminuido, el procedimiento sobre tablas no fue dejado de lado.

Otro dato curioso se reveló al comparar la actitud de los representantes de la oposición en sendas cámaras. En efecto, pese a que, según lo estipulado en la Sección III de la Constitución de la Provincia, aquéllas presentan la doble condición de simetría –con respecto a su poder– y congruencia –en relación con su composición–,¹⁴ los legisla-

dores del PJ manifestaron una pauta de comportamiento diferenciada: mientras los diputados prácticamente ignoraron la existencia de las comisiones (o, al menos, sus horarios de reunión), los senadores del mismo partido participaron en las suyas sin mayor inconveniente.

Esta ausencia de una estrategia unificada puede haber respondido a la crisis interna que se abatió sobre el peronismo luego de su primera derrota electoral, generando reacciones no coordinadas que obedecían más a estímulos de la coyuntura que a orientaciones deliberadas.¹⁵ También es concebible

¹⁴ Según los utiliza Arend Lijphart en *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 113.

¹⁵ Liliana De Riz ha señalado que entre 1983 y 1985, a nivel nacional, el PJ habría utilizado el Congreso más como un ámbito de redefinición de su identidad partidaria que como un mecanismo de negociación para llegar a acuerdos políticos. Véase "Dilemas del Parlamento actual", en L. De Riz y otros, *El Parlamento hoy*, Buenos Aires, CEDES, 1986.

Cuadro 4*Alineamientos partidarios en la sanción de los proyectos no unánimes*

| Alineamiento | Origen | Etapa 1 | | | | Etapa 2 | | | |
|------------------------|--------|-----------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|
| | | PE | UCR | PJ | Total | PE | UCR | UCR-PJ | Total |
| UCR vs. PJ | | 11 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | | 4 |
| UCR-Otros vs. PJ | | | | | | | 1 | 1 | 2 |
| UCR-PJ-Otros vs. PJ | | | 1 | | 1 | | | | |
| UCR-PJ-Otros vs. Otros | | | | | | | | 1 | 1 |
| UCR-PJ vs. Otros | | | | | | | 1 | | 1 |
| TOTAL | | 11 | 2 | 1 | 14 | 2 | 4 | 2 | 8 |

la predominancia entre sus representantes de quienes cumplirían el rol de “diputados” (aquellos que transmiten las demandas sociales) por sobre quienes funcionarían como “legisladores” (los que efectivamente producen las leyes), de acuerdo con la clasificación propuesta por Goretti y Panosyan.¹⁶

**Contrastación:
las sorpresas de la realidad**

Según el modelo decimonónico clásico de análisis de los procesos de gobierno en un régimen republicano –de separación de poderes–, no deberían presentarse diferencias

relevantes entre los dos períodos analizados, dado que los determinantes de la acción política, las instituciones, no exhibieron variaciones de una a otra etapa. En cambio, las consecuencias derivadas del modelo alternativo de Cotta anticipan una intensa confrontación política que, durante el gobierno en minoría de Cafiero, debería haberse plasmado en retardo, parálisis o –al menos– déficit legislativo. Contra lo esperado, la evaluación sistemática de la información recogida depara algunas sorpresas refractarias al sentido común.

Los resultados de la investigación aparecen subsiguientemente detallados, junto con el análisis de congruencia con las hipótesis previas –que se listan en el orden en que fueron expuestas más arriba–.

¹⁶ Para una definición detallada de estos conceptos, véase Matteo Goretti y Mónica Panosyan, “La eficacia del ausentismo activo en las comisiones parlamentarias”, en L. De Riz, *op. cit.*

Hipótesis 1) Las leyes habrían sido sancionadas por mayorías simples en el primer período, y ampliadas en el segundo.

En este caso, la mejor demostración se alcanza por el método del contrario. En el Cuadro 4 puede observarse el número de leyes cuyos despachos de comisión no lograron consenso, y las alianzas que se constituyeron en su apoyo o rechazo en cada etapa.

La cantidad de leyes con más de un despacho en al menos una comisión es pequeña (14 en el primer período, 8 en el segundo, en sendos casos sobre 245), y la diferencia entre ambas etapas poco significativa (6 casos). Es evidente que prácticamente todas fueron sancionadas por amplias mayorías, constituidas por los dos bloques más numerosos; una sola, la 10.733, tuvo despachos encontrados en ambas cámaras: declaraba de interés provincial el centenario de la muerte de Sarmiento. Como se ve, no fue un enfrentamiento respecto de necesidades de gobierno sino que, más bien, respondió a tradicionales posturas doctrinarias de radicales y peronistas.

Una única pauta se repitió con alguna frecuencia: la oposición justicialista a los proyectos emanados del Poder Ejecutivo durante la gestión de Armendáriz. Esta actitud, sin embargo, se manifestó en apenas 11 casos de los 130 en que se aprobaron iniciativas de tal tipo, y

solamente en una de las dos cámaras: el Senado. En él se dieron 12 de las 13 manifestaciones del alineamiento UCR vs. PJ, mientras en Diputados solamente una; en esta última cámara, más bien, se optó por no participar de los despachos de comisión, aunque sin oponerse a su sanción en el recinto.

La oposición del PJ se dirigió, principalmente, hacia los proyectos de reforma de la administración pública, que constituyeron 5 de los 14 casos en que no se llegó a un acuerdo entre los partidos mayoritarios; los 5 eran de autoría ejecutiva. En segundo lugar aparecen las iniciativas financieras, con dos proyectos en este trance.

En la segunda etapa (Cafiero) las alineaciones resultaron mucho más variadas: con la salud como tema más polémico (tres casos sobre ocho), hubo terceros partidos que se encolumnaron con la UCR, y hasta con fracciones justicialistas, para doblegar a otros sectores del PJ o a los representantes de la UCeDé. Entre las cuestiones votadas en esta etapa se encuentra la declaración de la necesidad de reforma de la Constitución Provincial, con el apoyo de radicales y peronistas y la renuencia de los liberales.

Estadísticamente, *la tasa de cooperación política para la sanción de las leyes fue muy alta en ambos períodos: 94,7 % durante 1983-1985, y 96,6 % entre 1987 y 1989, pese a*

que el acuerdo entre los partidos no resultaba indispensable (al menos, ciertamente, durante el gobierno de Armendáriz) ni, mucho menos, esperado. Sin embargo, otros estudios realizados en los ámbitos nacional y municipal (de la ciudad de Buenos Aires) han detectado un resultado muy similar, lo que confirma que la provincia no constituye un caso atípico.¹⁷ Resta investigar cuál fue la cantidad y el contenido de los proyectos de Cafiero que no obtuvieron aprobación entre 1987 y 1989, para constatar la autenticidad de los índices de cooperación durante esa etapa.

Sin embargo, de todo lo expuesto puede determinarse la refutación de nuestra primera hipótesis de trabajo: la sanción por mayorías simples en el primer período, y ampliadas en el segundo, no se ha verificado en la realidad. Antes bien, parece ser que la negociación y el acuerdo han sido los mecanismos privilegiados por ambos partidos en las dos situaciones político-institucionales planteadas.

¹⁷ Ana María Mustapic y Matteo Goretta señalan que, para el periodo 1983-1989, la tasa de cooperación UCR-PJ en el Congreso Nacional fue del 89 %, un 6 % por debajo de nuestro promedio provincial; y Roberto Bavastro contabiliza, en el Concejo Deliberante de la Capital Federal, una colaboración legislativa del 97,6 % para los años que van desde 1983 hasta 1985. Cfr. A. M. Mustapic y M. Goretta, "Gobierno y oposición en el

Hipótesis 2) Las iniciativas del gobernador Cafiero habrían tenido más dificultades en ser aprobadas que las de Armendáriz.

Tal aserto presenta dificultades para ser comprobado *in toto*, debido a las limitaciones del universo estudiado. El hecho es que este último no incluye *todas* las iniciativas del Ejecutivo, sino sólo las que se transformaron en ley; por lo que la observación de las dificultades que cada gobernador habrá encontrado para lograr la sanción de sus proyectos se estaría llevando a cabo únicamente sobre los que obtuvieron éxito, con lo que el sesgo podría ser amplísimo.

No obstante, supusimos que igualmente se podría obtener información relevante analizando el proceso de sanción de las iniciativas que llegaron a buen término; y con las prevenciones expresadas se realizó tal tarea.

Para ello consideramos dos variables: la cantidad de lecturas (pases por cada Cámara) y el tiempo insumido. A partir de esta informa-

Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 32, No. 126, IDES, julio-septiembre de 1992, y R. Bavastro, "Gobierno y oposición en la administración de la ciudad. La producción legislativa del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires entre 1983 y 1985", Informe UBACYT, marzo de 1993.

Cuadro 5

Cantidad de lecturas y tiempo insumido, en cada periodo, para aprobar los proyectos del Ejecutivo

| | Armendáriz | (*) | Cafiero |
|------------------|------------|-------|---------|
| Leyes | 130 | 28 | 33 |
| Lecturas | 2,16 | 2,18 | 2,24 |
| Tiempo (en días) | 82,6 | 515,1 | 117,6 |

(*) Proyectos de Armendáriz sancionados durante la gestión de Cafiero.

Nota: Las leyes están expresadas en unidades; las lecturas y el tiempo, en promedios.

ción pudimos comparar la suerte de los proyectos del Ejecutivo en cada período; pero, para que los datos fueran veraces, debió discriminarse en el segundo periodo entre aquellas leyes cuyo ingreso a la Legislatura fue efectuado antes de la fecha del cambio de gobierno, el 11 de diciembre de 1987, y las que se presentaron después. En caso contrario, estaríamos adjudicando a la relación de Cafiero con el Poder Legislativo una carga ajena, que se asienta sobre proyectos enviados por Armendáriz y sancionados luego de la finalización de su mandato.

A primera vista, la desproporción más evidente es la que se manifiesta entre la suerte de los proyectos de Armendáriz que obtuvieron sanción durante su mandato y los que lo lograron una vez concluido. La lógica indica dos posi-

bles causas: o bien eran proyectos realmente complejos, técnica o políticamente, y su estudio y negociación resultaron arduos, o bien fue la falta de acicateo del Poder Ejecutivo la que se manifestó en una demora legislativa de tamaño magnitud: de casi 83 días promedio se pasó a más de 515 para la sanción de estas leyes.

En comparación, *la media de cerca de 118 días que tardaron las iniciativas de Cafiero se halla más cerca de la que consiguió su antecesor durante su mandato que de la que alcanzaron los proyectos del mismo luego de su alejamiento*. En cambio, la cantidad de lecturas que las cámaras les dedicaron fue prácticamente idéntica en los tres casos, con una variación del primero al tercero menor al 4 %; las cifras informan además de la escasa frecuen-

Cuadro 6

Porcentaje de leyes sancionados sobre proyectos presentados por cada gobernador (1983/85 y 1987/89)

| | | |
|------------|------------|---------|
| | Armendáriz | Cafiero |
| Iniciativa | 216 | 125 |
| Sanción | 130 | 33 |
| Porcentaje | 60 % | 26 % |

cia de terceras lecturas, dato común a los dos períodos estudiados.¹⁸

Pese a que las conclusiones a las que arribamos son bastante ilustrativas de los meandros que debieron recorrer los proyectos ejecutivos en cada etapa, creímos conveniente ampliar el espectro de análisis para no sesgar los resultados. Con ese objetivo, introdujimos una variable de control que verificase la eficacia de cada gobernador para lograr la aprobación de sus proyectos: el porcentaje de sanción sobre el total de iniciativas.

¹⁸ El artículo 92 de la Constitución de la Provincia establece que ambas cámaras deben aprobar un mismo y único texto. Por lo tanto, para convertirse en ley, un proyecto debe recibir necesariamente dos lecturas como mínimo, una por cámara. Por su parte, el artículo 93 establece como máximo un trámite de cinco lecturas para su sanción. En definitiva, el dato más global de esta dimensión informa acerca de la frecuencia en que una iniciativa se somete al proceso de lectura en cada cámara, desde un mínimo de dos hasta un máximo de cinco en total.

En el Cuadro 6 se observa que no resultó tan sencillo para el gobernador Cafiero, durante sus dos primeros años, obtener los instrumentos jurídicos que requirió del legislativo. Sin embargo, al no contar con las fechas de ingreso de los proyectos no podemos saber si fueron presentados cerca del principio o del fin de la etapa estudiada, y, por lo tanto, si hubo demora legislativa o poco tiempo para el tratamiento. Además, es necesario considerar que, como se describe más abajo, el segundo período expresó por regla general una mayor tardanza en el trámite de los expedientes, así que la disminución del porcentaje de aprobación (de un 60 % a un 26 %) podría deberse en parte al retraso normal y no a una decisión obstruccionista del radicalismo. Esta incógnita deberá ser esclarecida incorporando mayor información aún de la que nuestro universo puede brindar.

Un último elemento que tiende más a refutar que a confirmar la hipótesis en tratamiento lo constituye la ampliación de la ley de pre-

Cuadro 7*Iniciativa de las leyes sancionadas durante cada etapa*

| Iniciativa | Etapa 1 | Etapa 2 |
|-------------------------|------------|------------|
| P. Ejecutivo | 130 | 61 |
| (H. Senado) | (48) | (68) |
| P. L. (H. C. Diputados) | 114 | 174 |
| (Com. Bicameral) | (1) | (-) |
| Sin datos | 1 | 10 |
| TOTAL | 245 | 245 |

supuesto del año 1987 y la aprobación del correspondiente a 1988, concretadas por acuerdo en ambas cámaras y sancionadas en seis días una y en dos meses y medio la otra. Estos plazos son menores que los cuatro que tardaron en promedio los proyectos exitosos de Cafiero, con lo que se estaría manifestando el apoyo radical para dar respuesta a las necesidades imperativas del gobierno.

Hipótesis 3) En el primer período analizado habrían tenido preeminencia las iniciativas del Poder Ejecutivo sobre las del Legislativo, invirtiéndose en el siguiente la situación.

En el Cuadro 7 se observa el universo de leyes analizadas, discriminadas según su iniciativa y la etapa en que fueron sancionadas.

Ratificando nuestra suposición, el primer período evidenció un mayor

protagonismo del Poder Ejecutivo en la iniciativa legislativa, mientras en el segundo la situación se revirtió diametralmente: la Legislatura aumentó su proporción de proyectos propios sobre el total de sancionados en un 50%, mientras el Ejecutivo lo redujo en una proporción similar. Además, esta tendencia se acentúa cuando se discrimina la autoría de las 61 leyes de iniciativa ejecutiva durante la segunda etapa (Cuadro 8): en efecto, sólo 33 corresponden al gobernador Cafiero; el resto son proyectos de Armendáriz que vienen de arrastre.

Las causas de semejante vuelco no deben buscarse únicamente en la diferente situación político-institucional que se está analizando: hay que considerar, además, que la llegada de Armendáriz al gobierno en 1983 lo enfrentó con una ausencia casi absoluta de herramientas jurídicas, imprescindibles

Cuadro 8

*Iniciativa de las leyes sancionadas durante la segunda etapa (Cafiero)
según fecha de ingreso*

| Iniciativa | Proyectos ingresados antes del 10/12/1987 | | Proyectos ingresados después del 10/12/1987 | |
|-----------------------|--|------|--|------|
| P. Ejecutivo | 28 | | 33 | |
| (H. Senado) | | (20) | | (48) |
| P.L. (H.C. Diputados) | 58 | (38) | 116 | (67) |
| (Com. Bicameral) | | (-) | | (1) |
| TOTAL | 86 | | 149 | |
| Sin datos | 10 | | | |

para desarrollar sus tareas. En cambio, el relevo democrático de 1987 transfirió al mandatario entrante, junto con los atributos y la legitimidad del cargo, una estructura normativa medianamente regularizada y vigente.

Hipótesis 4) El trámite para la sanción de las leyes no debería haber adquirido mayor complejidad en una Cámara que en la otra, excepto para los proyectos radicales en Diputados durante el gobierno de Cafiero.

La primera característica que se destaca, con respecto al trámite de los proyectos finalmente sancionados, es la asimetría manifestada entre ambas cámaras en lo que hace al tiempo de tratamiento. Es prácticamente absoluta, en ambas etapas, la supremacía del Senado en términos de velocidad, lo que podría atribuirse a su menor número tanto

de integrantes como de comisiones; sin embargo, la diferencia no es demasiado amplia, excepto para aquellos casos de proyectos que fueron presentados durante la gestión de Armendáriz y aprobados durante la de Cafiero. En total, Diputados ha demorado casi un 50 % más que Senadores, pero si se excluyen los antedichos proyectos la diferencia se reduce a un 20 %.

Dado el particular equilibrio establecido en la Cámara de Diputados a partir de diciembre de 1987, cuando a pesar de continuar con mayoría relativa la UCR perdió el control del quórum, habíamos supuesto que sería únicamente aquí donde podría haberse producido algún bloqueo para los proyectos radicales que, de todos modos, serían finalmente sancionados. *Efectivamente, se manifiesta un aumento en el tiempo de tratamiento en Di-*

Cuadro 9*Tiempo de tratamiento (en días) de las leyes*

| | Etapa 1 | (*) | Etapa 2 | Total |
|-----------|---------|--------|---------|--------|
| Leyes | 245 | 87 | 148 | 480 |
| Diputados | 14.946 | 35.306 | 14.037 | 64.290 |
| Senadores | 12.792 | 20.375 | 11.394 | 44.561 |
| Razón D/S | 1,17 | 1,73 | 1,23 | 1,44 |

(*) Proyectos aprobados durante la etapa 2, pero presentados antes del 10/12/87.

putados con respecto al Senado de aproximadamente un 25 % con respecto a la etapa anterior (Cuadro 9); además, se comprueba que estos proyectos tardaron más en aprobarse que los de los otros partidos durante el mismo período (105 días promedio contra 103), cuando en la etapa anterior lograban ser sancionados con mayor rapidez que los demás (Cuadro 10).

Sin embargo, la discontinuidad más notable se percibe en el Senado durante la misma etapa, en re-

lación con los proyectos de iniciativa legislativa no radical: demoró con ellos más del doble que con los proyectos del Ejecutivo, y más de una tercera parte que con los de origen radical. Y además, por si esto no resultara señal suficiente, fue con los únicos con los que superó en tiempo de tratamiento al utilizado en Diputados (inclusive considerando la etapa anterior). Un primer esbozo de explicación consistió en atribuir la tardanza a alguna posible competencia insti-

Cuadro 10*Tiempo de aprobación de las leyes, según etapa e iniciativa partidaria (*)*

| Iniciativa | Etapa 1 | | | Etapa 2 | | |
|--------------|---------|-------|-------|---------|--------|--------|
| | PE | UCR | Otros | PE | UCR | Otros |
| HCD | 45,20 | 74,00 | 95,00 | 64,60 | 105,00 | 103,10 |
| HS | 37,90 | 66,30 | 74,75 | 53,00 | 70,40 | 119,60 |
| Razón HCD/HS | 1,19 | 1,17 | 1,27 | 1,22 | 1,49 | 0,86 |

(*) Se consideran únicamente las leyes que tuvieron iniciativa y sanción dentro de la etapa correspondiente.

Nota: El tiempo está expresado en días promedio.

tucional con la otra cámara; para verificarlo se elaboró el Cuadro 11, idéntico al anterior excepto en que considera órgano de origen en vez de iniciativa partidaria.

Notable descubrimiento: el único tipo de este juego de variables en que el Senado demoró más que Diputados es el de los proyectos iniciados por los mismos senadores durante los años de Armendáriz. En la segunda etapa, sin embargo, las leyes que fueron iniciadas en la Cámara joven no tardaron en ser aprobadas por los senadores más que el tiempo promedio, lo que descarta cualquier supuesto bloqueo intra-legislativo.

Una hipótesis complementaria que explicaría esta incógnita consiste en plantear que no existió tan sólo una demora senatorial para los proyectos no radicales sino, además, una dilatación asimétrica de los plazos de tratamiento en Di-

putados, más leve para esta clase de iniciativas que para cualesquiera otras. Es decir, pese a que el tratamiento se hizo generalizadamente más lento entre una etapa y la otra, este fenómeno se expresó con menor amplitud en el caso de los proyectos no radicales durante su paso por la Cámara baja, lo que está mostrando la otra cara de nuestra presunción original: *no sólo la pérdida de la mayoría absoluta favoreció el retardo de los proyectos radicales, sino que además aceleró el tratamiento de los otros bloques*. Probablemente, ello también se deba a la mayor representación obtenida por terceros partidos en la elección de 1987, sobre todo la ucedé.

Hay un detalle más, en el procedimiento de sanción de las leyes estudiadas, que llama la atención: en sólo cinco ocasiones se produjeron quintuplas lecturas, y todas

Cuadro 11

Tiempo de aprobación de las leyes, según etapa y órgano de origen ()*

| Origen | PE | Etapa 1 | | PE | Etapa 2 | |
|--------------|------|---------|------|------|---------|-------|
| | | HS | HCD | | HS | HCD |
| HCD | 45,2 | 63,4 | 92,4 | 64,6 | 90,0 | 114,7 |
| HS | 37,9 | 68,0 | 70,4 | 53,0 | 66,3 | 97,5 |
| Razón HCD/HS | 1,19 | 0,93 | 1,31 | 1,22 | 1,36 | 1,18 |

(*) Se consideran únicamente las leyes que tuvieron iniciativa y sanción dentro de la etapa correspondiente.

Nota: El tiempo está expresado en días promedio.

Cuadro 12*Vetos ejecutivos y actitud de la Legislatura*

| Ejecutivo Legislatura | Armendáriz | | Cafiero | |
|--------------------------|------------|------|---------|------|
| | V.P. | V.T. | V.P. | V.T. |
| Acepta | 2 | 13 | 3 | 12 |
| Insiste | - | 1 | - | 1 |
| Modifica | 4 | - | - | - |
| SUBTOTAL | 6 | 14 | 3 | 13 |
| TOTAL | 20 | | 16 | |

V.P.: Vetos parciales.

V.T.: Vetos totales.

ellas durante los años de Armendáriz. La pauta permanente es la iniciativa oficialista, ya sea por parte del ejecutivo (en tres oportunidades) o de diputados radicales (en dos); en consecuencia, el ida y vuelta debe adjudicarse a una puja entre ambas cámaras o dentro de la UCR, y no a un desacuerdo político entre los partidos. Los temas en conflicto fueron variados, aunque prevalecieron los de índole judicial; pero la cámara de origen fue la de Diputados en cuatro oportunidades, lo que indica que resultó también la triunfadora en esta “competencia por la última palabra”.

Hipótesis 5) El gobernador Armendáriz habría apelado a la facultad de veto con menor frecuencia que su sucesor.

En la práctica, el más explícito mecanismo de frenos y contrapesos entre los poderes ejecutivo y

legislativo, el juego veto-insistencia, funcionó tal como lo expresa el Cuadro 12.

Según un primer análisis meramente cuantitativo, y contra nuestra hipótesis previa, la facultad de veto no fue utilizada por Cafiero como herramienta de bloqueo de una Legislatura con mayoría opositora; o, al menos, su uso no superó (y ni siquiera alcanzó) al que Armendáriz hizo de ella.

Esto parece ratificar las conclusiones a las que arribara Guillermo Molinelli para el Congreso Nacional: la variable “control del poder Ejecutivo sobre el Legislativo” no influye sobre la cantidad de vetos producidos.¹⁹

Como detalle curioso, pero no menor, la investigación detectó

¹⁹ N. Guillermo Molinelli, *Presidentes y Congresos en Argentina. Mitos y Realidades*, Buenos Aires, GEL, 1991, p. 122.

cuatro casos parainstitucionales de interacción entre los poderes: el gobernador Armendáriz devolvió con observaciones, en esas cuatro oportunidades, la correspondiente ley sancionada previamente por la Legislatura. Ésta, en vez de aceptar o rechazar llanamente el veto virtual, ¡modificó la redacción conforme a las sugerencias del Poder Ejecutivo! La promulgación fue entonces posterior; el acuerdo entre PE y PL resulta evidente y es necesario para que esta anormalidad se concrete, actuando el gobernador como tercer cuerpo legislativo y aceptando los legisladores ese rol. Los dos grandes partidos funcionaron de consuno en cada una de estas oportunidades.

En cuanto a la iniciativa de las leyes vetadas y no insistidas, Armendáriz utilizó este recurso tanto para proyectos de su partido como de la oposición, en proporción similar: hemos registrado cuatro en el primer caso y cinco en el segundo (los expedientes restantes aún no fueron hallados). Cafiero, en cambio, debió bloquear la vigencia de normas cuya autoría fue principalmente radical, en número de 9 a 2; lo notable es que todas ellas contaron, para su aprobación original, con el beneplácito de las bancadas justicialistas de diputados y senadores, que luego cambiarían de posición para alinearse con su gobernador y evitar la insistencia legislativa.

Por último, el acuerdo parlamentario para rechazar un veto ejecutivo se manifestó sólo una vez en cada etapa, lo que prueba que la disciplina partidaria prevaleció sobre la autonomía del órgano legislativo.

Hipótesis 6) En el segundo periodo, las iniciativas del Poder Ejecutivo habrían tendido a dar respuesta a cuestiones más generales, en tanto las del Legislativo habrían respondido más a intereses seccionales.

Contra lo que supusiéramos inicialmente, puede observarse con meridiana claridad en el Cuadro 13 que ambos gobernadores lograron la aprobación, durante sus respectivos dos primeros años, de idéntico porcentaje de leyes de carácter general. Además, la supremacía de este tipo de normas es incontestable: un 70 % sobre el total de proyectos de autoría ejecutiva sancionados.

En cambio, las iniciativas que el gobernador Armendáriz no logró “sacar” durante su gestión tuvieron un carácter preeminentemente seccional, en una proporción similar (71 %) a la que obtuvo con los proyectos de interés general cuando ostentaba su cargo. La primera conclusión es que existió una correlación positiva entre el tiempo de sanción y el grado de generalidad del proyecto en trámite; y esto efectivamente se comprobó.

Mientras el tiempo promedio de sanción de un proyecto de índole

Cuadro 13

Grado de generalidad de las leyes sancionadas según etapa y origen

| | Origen | No subj. | General | Seccional | Individual | Total |
|---------|--------|----------|---------|-----------|------------|-----------|
| Etapa 1 | PE | 3 (2) | (70) | 34 (26) | 2 (1) | 130 (100) |
| | PL | 23 (20) | 53 (46) | 35 (30) | 4 (3) | 115 (100) |
| (*) | PE | 0 (0) | 7 (25) | 20 (71) | 1 (4) | 28 (100) |
| | PL | 4 (7) | 18 (31) | 35 (60) | 1 (2) | 58 (100) |
| Etapa 2 | PE | 2 (6) | 3 (70) | 5 (15) | 3 (9) | 33 (100) |
| | PL | 12 (11) | 67 (59) | 32 (28) | 3 (3) | 114 (100) |

(*) Proyectos aprobados durante la etapa 2, pero presentados antes del 10/12/87.

Nota: Los números entre paréntesis indican el porcentaje, redondeado a enteros, sobre el total de leyes iniciadas por el poder correspondiente durante cada etapa.

general fue, entre 1983 y 1985, de aproximadamente tres meses, los de carácter seccional tardaron más de cinco meses y medio hasta ser aprobados. Para las leyes sancionadas durante la gobernación de Cafiero se confirma la regla: la permanencia en la Legislatura de los proyectos de alcance seccional duplicó a cualquiera de las otras tres categorías (Cuadro 14).

Un segundo dato firme refuta la presunción de que, en la segunda etapa, la Legislatura habría sido el ámbito de origen de proyectos con un más marcado tinte seccional; dada la mayor fragmentación partidaria y la supuesta consolidación, en el periodo anterior, de un marco jurídico general, la lógica parecía indicar que los representantes se habrían dedicado a responder a sus localidades o regiones o a las presiones sectoriales más que a plantear propuestas globales. Sin

embargo, la realidad es que los legisladores incrementaron su participación en la iniciativa de proyectos de índole general; esto no se realizó en desmedro de los de carácter seccional, cuyo número permaneció prácticamente constante, sino de aquellos que sostenían temas a los que hemos definido como "sin interés subjetivo" (Cuadro 13).

Es destacable, además, la escasa relevancia que adquirió la legislación de tipo individual, tanto para los gobernadores como para los diputados y los senadores durante los dos periodos analizados.

Conclusiones

En síntesis, la interpretación de los datos expuestos permite afirmar la falsedad de las hipótesis 1, 5 y 6, y la verificación (provisoria, como toda verdad científica) de la 3 y la 4. La número 2, mientras tanto, permanece

Cuadro 14

Relación entre grado de generalidad y tiempo de aprobación de las leyes en ambas etapas

| Generalidad | Etapa 1 | | | Etapa 2 | | |
|-------------|---------|--------|-------|---------|--------|-------|
| | Leyes | Días | Prom. | Leyes | Días | Prom. |
| No subj. | 26 | 2.454 | 94,4 | 18 | 5.040 | 280,0 |
| General | 144 | 13.443 | 93,3 | 116 | 28.010 | 241,5 |
| Seccional | 69 | 11.554 | 167,4 | 93 | 46.705 | 502,2 |
| Individual | 6 | 176 | 29,3 | 8 | 1.979 | 247,4 |

ce dentro de una zona de ambigüedad, ya que las iniciativas de Cafiero fueron víctimas de demoras no siempre más largas que algunos proyectos de Armendáriz.

Este estudio de caso permite esbozar algunas generalizaciones que, en principio, podrían ser consideradas locales; sin embargo, toman consistencia al comparárselas con las investigaciones a nivel nacional y municipal de la Capital Federal que mencionáramos más arriba, y se fortalecen recíprocamente con las esbozadas en un trabajo aún más amplio publicado por Liliana De Riz.²⁰ Por lo tanto, no parece pertinente plantear hipótesis *ad hoc* para explicar una

conducta política predominantemente cooperativa que, en el primer período, no resultaba necesaria ni para obtener mayores recursos institucionales (porque ya se poseían) ni para proveer de legitimidad al régimen político (al que nadie impugnaba); y en el segundo, no era esperable para la difundida visión de sentido común que primaba en la época, de acuerdo con las estrategias de confrontación que ambos partidos desarrollaron.

Más bien, esta falta de correspondencia entre recursos mayoritarios y prácticas consensuales manifiesta, por parte del gobierno de Armendáriz, una vocación acuerdista

²⁰ En él la autora, analizando la relación entre radicales y peronistas en el Congreso Nacional durante el gobierno de Alfonsín, destaca la ambivalencia manifestada por los representantes justicialistas: "ni oposición frontal ni colaboración directa" (p. 51). Esta estrategia facilitó, al igual que en Buenos Aires, la aprobación de proyectos im-

portantes para el ejecutivo mientras camuflaba el acuerdo tácito de la oposición detrás de un discurso de confrontación. Véase Liliana De Riz (1994), *Radicales y peronistas: El Congreso Nacional entre 1983 y 1989*, Buenos Aires, CEAL-Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

que mediante algunas concesiones intentó ampliar el marco de apoyo de sus políticas, ya sea para otorgarles mayor fortaleza o para acelerar el trámite de sanción.

Existe, también, una hipótesis menos realista: la que postula la previsión de compensaciones diferidas, a partir de las cuales el partido que triunfa en las elecciones “concede” a los derrotados parte del botín, esperando reciprocidad cuando la suerte cambie.²¹ Ubicándonos en el escenario de 1983, y considerando la poca justificación de los partidos argentinos para concebir a la democracia alterna como una posibilidad a mediano plazo, la pauta inmediateista resulta más verosímil; y como demostración, basta la apropiación que el radicalismo realizó en Diputados de todas las presidencias de comisión cuando tuvo la oportunidad.

Desde la lógica de la oposición, la práctica desarrollada remeda un estilo de comportamiento habitual en el sindicalismo argentino, el de golpear primero (en el discurso público o en la declaración de huelga) para negociar después (en la votación legislativa o en la negociación

salarial). El beneficio buscado a través de este mecanismo de *log-rolling* puede haber sido, o bien el logro de apoyo de la circunstancial mayoría parlamentaria hacia proyectos de particular importancia para la oposición, o bien la efectivización de pagos colaterales, como el aumento en el monto de los subsidios y en la cantidad de empleados de que disponen los representantes o el reparto de las autoidades de cámaras y comisiones. Esta versión fue mencionada por varios legisladores actuantes en la época.

En cuanto al segundo período, la difundida sensación de que radicales y peronistas lograron acuerdos frecuentes en la provincia de Buenos Aires debido a la afinidad entre alfonsinistas y renovadores cafieristas –cuya máxima expresión habría sido la ley de reforma de la constitución– se desvanece ante la cooperación desarrollada entre 1983 y 1985, cuando era la ortodoxia partidaria la que predominaba entre los legisladores justicialistas.

A su vez, la supuesta simpatía entre los nombrados sectores internos no puede considerarse vigente durante el mandato gubernativo que comienza en 1987, ya que en ese entonces Antonio Cafiero se manifestaba no como un aliado sino como el principal adversario del oficialismo nacional. Sólo después de su derrota en la interna justicialista de 1988 contra

²¹ Para una descripción detallada de las nociones de pagos colaterales y compensaciones diferidas, puede verse Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Buenos Aires, REI, 1990, cap. VIII, “Una teoría decisional de la democracia”.

Carlos Menem se despojó de sus ambiciones presidenciales, pero recién con posterioridad a la victoria de éste en las elecciones nacionales pasó a convertirse en un "amigo en la desgracia" de la alicaída UCR.

En cambio, la hipótesis de los "premios alternativos" o pagos colaterales cobra fuerza al certificarse un fenómeno en auge en los ámbitos legislativos locales: la inflación política, entendida en este caso como el aumento del número de comisiones. En la Cámara de Diputados, por ejemplo, pasaron de 17 en 1986 a 27 en 1989: casi un 60 % de incremento en apenas tres años. En 1995 llegaron a 33,

a razón de una cada (casi) tres diputados.

En resumen, Buenos Aires funcionó durante la transición democrática como un escenario más en donde los partidos jugaron su papel, representando hacia el gran público un espectáculo en el que la política se constituyó como una lucha entre actores conviventes pero irreconciliables; mientras tanto, tras bambalinas, ponían sobre las tablas una obra que remarcaba el diálogo y la acción conjunta, ejecutando un guión no escrito pero que los espectadores, en perspectiva, creemos haber descubierto. ♦

Bibliografía

Acosta, María Elena (1993), "Gobierno y oposición en el Congreso durante la Presidencia de Illia (1963-1966)", *Documento de Trabajo* N° 120 (CIS), ITDT.

Agor, W. (ed.) (1971), *Latin American Legislatures: their role and influence*, Nueva York, Praeger.

Bavastro, Roberto (1993), "Gobierno y oposición en la administración de la ciudad. La producción legislativa del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires entre 1983 y 1985", *Informe de investigación* UBACYT, marzo.

Bernales, E. (1984), *El Parlamento por dentro*, Lima, Descó.

Blondel, Jean (1973), *Comparative Legislatures*, New Jersey, Prentice-Hall.

Bobbio, Norberto (1989), *El futuro de la democracia*, México, FCE.

Botana, Natalio y Mustapic, Ana María (1991), "La reforma constitucional frente al régimen político argentino", en Dieter, Nohlen y De Riz, Liliana, *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, CEDES y Legasa.

Bugatti, E. (1974), *Breve historia del Parlamento Argentino*, Buenos Aires, Alzamor.

- Cantelli, F. (1974), *Come lavora il Parlamento*, Milán, Giuffrè.
- Cantón, Darío (1966), *El Parlamento Argentino en épocas de cambio*, Buenos Aires, Ed. del Instituto.
- Cazzola, F. (1974), *Governo e opposizione nel Parlamento Italiano*, Milán, Giuffrè.
- Columba, Ramón (1983), *El Congreso que yo he visto*, Buenos Aires, Columba.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, versiones de 1934 y de 1994.
- Cotta, Maurizio (1984), "Il sottosistema governo-parlamento", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XVII, No. 2, agosto.
- De Riz, Liliana y otros (1986), *El Parlamento hoy*, Buenos Aires, CEDES.
- De Riz, Liliana (1986), "Dilemas del Parlamento actual", en L. De Riz y otros, *El Parlamento hoy*, citado.
- (1994), *Radicales y peronistas: El Congreso Nacional entre 1983 y 1989*, Buenos Aires, CEAL-Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- Edwards III, G. (1980), *Presidential influence in Congress*, San Francisco, Freeman and Co.
- Ekmekdjian, Miguel Ángel (1985), "Las comisiones parlamentarias pueden legislar sin necesidad de reformar la Constitución", en *La Ley*, E-597.
- Finer, S. E. (comp.) (1980), *Política de adversarios y reforma electoral*, México, FCE.
- Fisher, L. (1987), *The politics of shared power: Congress and the Executive*, Washington, Congressional Quarterly Inc.
- García-Pelayo, Manuel (1982), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad.
- Goretti, Matteo y Panosyan, Mónica (1986), "La eficacia del ausentismo activo en las comisiones parlamentarias", en L. De Riz, *op. cit.*
- Goretti, Matteo y Panosyan, Mónica (1986), "Las comisiones por dentro", en L. De Riz, *op. cit.*
- Lijphart, Arend (1987), *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel.
- Loewenberg, G. y Patterson, S. (1979), *Comparing Legislatures*, Boston, Little, Brown and Co.
- Loñ, Félix (1985), "Acentuación de la finalidad del órgano legislativo. Bases para una reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires", en *Jurisprudencia Argentina*, II-847.
- Luciani, Tomás (1987), "El gobierno de Buenos Aires y la Nación", en *Todo es Historia*, No. 245, Buenos Aires, noviembre.

Luna, Félix (1987), "La Provincia y la política argentina", en Zago, Manrique y Salatino, Jorge, *La Legislatura de Buenos Aires*, Buenos Aires, Manrique Zago Editores.

Mainwaring, Scott (1990), "Presidentialism in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. 25, N° 1.

Mammí, O. (1987), *Fra Governo e Parlamento*, Florencia, Passigli.

Molinelli, N. Guillermo (1991), *Presidentes y Congresos en Argentina. Mitos y Realidades*, Buenos Aires, GEL.

— (1987), "El veto y la insistencia en las constituciones provinciales", en *La Ley*, E-980.

Muraro, Heriberto (1991), *Poder y comunicación. La irrupción del marketing y la publicidad en la política*, Buenos Aires, Ediciones Letra Buena.

Mustapic, Ana María (1986), "Parlamento: ¿Acuerdo o regla de la mayoría?", en L. De Riz, *op. cit.*

Mustapic, Ana María y Goretta, Matteo (1992), "Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 32, No. 126, IDES, julio-septiembre. También en *Documento de Trabajo* N° 117 (CIS), IIDD, 1991.

Norton, Ph. (1985), *Parliament in the 1980s*, Oxford, Basil Blackwell.

O'Donnell, Guillermo (1972), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.

Ornstein, N. (ed.) (1981), *The role of the legislature in Western Democracies*, Washington, AEI.

Patterson, S. y Wahlke, J. (1972), *Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research*, Toronto, John Wiley and Sons.

Peces-Barba, G. (1981), *Parlamento y Democracia*, Madrid, Pablo Iglesias.

Polsby, Nelson (1976), *Congress and the Presidency*, Nueva Jersey, Prentice-Hall.

Quiroga Lavié, Humberto (1987), "La modernización del procedimiento legislativo en la nueva Constitución de San Juan", en *La Ley*, A-948.

Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, ediciones de 1986 y 1989.

Rosenthal, Alan (1990), *Governors and Legislatures: Contending Powers*, Washington, Congressional Quarterly Inc.

Sartori, Giovanni (1990), *Teoría de la democracia*, II tomos, Buenos Aires, REI.

Tonelli, Luis (1992), "Los rostros del presidencialismo", mimeo CECSO, Universidad de Buenos Aires.

Ubertone, Fermín (1985), "La institucionalización de la oposición", en *La Ley*, A-1051.

Walter, Richard (1987), *La provincia de Buenos Aires en la política*

Argentina. 1912-1943, Buenos Aires, Emecé.

Zago, Manrique y Salatino, Jorge (1987), *La Legislatura de Buenos Aires*, Buenos Aires, Manrique Zago Editores.