

RELACIÓN DE PODERES A NIVEL SUBNACIONAL

*Un estudio de caso sobre la disciplina partidaria en la Cámara de
Diputados de la Provincia de Entre Ríos, 1999-2007*

TESINA DE GRADO

AUTOR: ELÍAS FERNÁNDEZ

ASESORA TEMÁTICA: MELINA PERBELLINI

M a r z o d e 2 0 1 1

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
I. PRESIDENCIALISMO, DIVISIÓN DE PODERES Y DISCIPLINA PARTIDARIA	8
1. PRESIDENCIALISMO VERSUS PARLAMENTARISMO: EL INICIO DEL DEBATE	8
2. ¿“PRESIDENCIALISMO” O “PRESIDENCIALISMOS”? CRÍTICAS A LINZ Y DESARROLLOS TEÓRICOS POSTERIORES.....	13
2.1. Presidencialismo, poderes constitucionales y poderes partidarios.....	13
2.1.1. Los poderes constitucionales.....	14
2.1.2. Los poderes partidarios	15
2.2. Sistemas de elección del presidente.....	15
2.3. Presidencialismos de mayoría versus presidencialismos pluralistas.....	18
2.4. Presidencialismos de coalición	21
2.5. Ventajas del presidencialismo	22
3. EL ROL DEL PODER EJECUTIVO Y DEL PODER LEGISLATIVO EN LOS PRESIDENCIALISMOS DE AMÉRICA LATINA	26
3.1. Democracia delegativa y accountability horizontal.....	26
3.2. Legislaturas reactivas y presidentes proactivos	30
4. EL PRESIDENCIALISMO ARGENTINO.....	31
5. DISCIPLINA PARTIDARIA	34
5.1. La conceptualización de Mainwaring y Shugart.....	34
5.2. El estudio de Jones.....	36
5.3. La posición de Mustapic.....	38
5.3.1. Márgenes de autonomía de los legisladores	40
5.3.2. Restricción de los márgenes de autonomía	41
5.3.3. El rol de Congreso.....	42
SÍNTESIS DEL CAPÍTULO.....	43
II. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	45
1. ESTUDIOS DE CASO EN PERSPECTIVA COMPARADA Y ESTUDIOS SUBNACIONALES	45
2. VARIABLES DE ESTUDIO Y FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN	47
III. SISTEMA DE PARTIDOS DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS	51
1. PANORAMA PARTIDARIO	51
1.1. Elecciones ejecutivas desde 1983 hasta 2007.....	52
1.2. Elecciones legislativas y sistema electoral	54
1.3. Número Efectivo de Partidos en la Legislatura	58

1.4. La Cámara de Diputados entre 1999-2003 y 2003-2007	59
2. DEBATE EN TORNO A LA “CLÁUSULA DE GOVERNABILIDAD”	60
IV. DISCIPLINA PARTIDARIA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	64
1. EL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA PROVINCIAL Y LA ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS	65
1.1. Características del régimen	66
1.2. Características organizativas de los partidos	67
2. LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS: CONTROL DE LOS PARTIDOS	71
3. VOTACIONES NOMINALES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: 1999-2007	73
3.1. Votaciones nominales durante el gobierno de la Alianza (1999-2003)	74
3.1.1. Votaciones nominales del bloque justicialista.....	75
3.1.2. Votaciones nominales del bloque de la Alianza.....	76
3.2. Votaciones nominales durante el gobierno Justicialista (2003-2007).....	79
3.2.1. Votaciones nominales del bloque justicialista.....	80
3.2.2. Votaciones nominales de los bloques opositores	81
4. EL ROL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: 1999-2007	82
4.1. La Cámara de Diputados en el gobierno de la Alianza.....	83
4.2. La Cámara Baja en el gobierno Justicialista	88
4.3. La Cámara de Diputados de Entre Ríos: algunas consideraciones generales	91
ALGUNAS CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFÍA	98
ANEXOS CÁMARA DE DIPUTADOS 1999-2003.....	102
ANEXOS CÁMARA DE DIPUTADOS 2003-2007	119

INTRODUCCIÓN

En este trabajo nos proponemos estudiar la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de la Legislatura de la provincia de Entre Ríos. Para llevar a cabo este análisis nos centraremos en dos períodos de gobierno: 1999-2003 y 2003-2007.

El primer período que aquí observamos 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. El segundo fue gobernado por el Partido Justicialista (PJ). Tanto Sergio Montiel, gobernador por la Alianza, como Jorge Busti, gobernador por el PJ, contaron con mayoría absoluta en la Cámara Baja de la Legislatura provincial.

En virtud del sistema electoral, el partido al que pertenece el ganador de las elecciones ejecutivas es beneficiado con la mayoría absoluta de la representación en la Cámara de Diputados. Ello sucede fundamentalmente por la combinación de dos artículos de la Constitución provincial sancionada en 1933. En primer lugar, el artículo 51 asegura al partido más votado en las elecciones de la Cámara Baja la mitad más uno de los legisladores, independientemente del porcentaje de sufragios obtenido. Por este motivo se lo denomina “cláusula de gobernabilidad”. Mientras que, en segundo lugar, el artículo 52 determina la concurrencia del calendario electoral para la designación de cargos ejecutivos y legislativos. Según la literatura especializada, cuando estas elecciones se realizan en forma simultánea todo el proceso electoral se centraliza en las principales candidaturas que disputan el poder Ejecutivo (Carey 2006; Molina 2001; Shugart y Carey 1992). En consecuencia, se produce un traslado de las preferencias electorales ejecutivas hacia las legislativas.

En conjunto, estos dos artículos han generado que desde 1983 hasta la actualidad los distintos gobernadores hayan contado siempre con mayoría en la Cámara de Diputados. Ambos han sido trasladados en forma literal a la nueva Carta Magna provincial, promulgada en el transcurso del año 2008.

Por una parte, debemos decir que la disciplina partidaria es una de las variables clave propuesta por la literatura especializada para estudiar la relación entre poderes en el contexto de regímenes presidencialistas (Mainwaring y Shugart, 2002). Por otra parte, cabe señalar que en este trabajo trasladaremos al nivel subnacional algunos conceptos que han sido pensados para el estudio del presidencialismo en el nivel nacional. Este traslado se

justifica en el hecho de que, desde 1853, al igual que el Estado central las provincias argentinas han adoptado el modelo institucional presidencialista.

Para Juan Linz (1997), estos regímenes poseen dos rasgos esenciales: la legitimidad democrática dual y la rigidez. El primero de ellos refiere al hecho de que, en razón de haber sido electos en elecciones distintas, tanto el presidente como los legisladores cuentan con legitimidad popular. Por consiguiente, la autoridad del jefe del Ejecutivo está basada en elecciones directas, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentarios. El segundo rasgo alude a que los mandatos se prolongan por un tiempo fijo, predeterminado e inmodificable.

Así pues, tanto el Ejecutivo como el Legislativo obtienen su autoridad democrática mediante una competencia libre entre opciones diferentes, por lo que ambos se sienten autorizados a actuar en nombre del pueblo: el enfrentamiento potencial entre poderes se encuentra siempre latente en el presidencialismo. A esto debemos añadir que la rigidez en la duración de los mandatos impide dar soluciones rápidas y flexibles a las crisis políticas, lo que para el autor mencionado acarrea serias dificultades para la gobernabilidad democrática.

En concordancia con lo anterior, Ana María Mustapic (2000) señala que en el presidencialismo, dada la independencia que existe entre poderes, no hay razones objetivas para sostener que los legisladores se comportarán siempre de manera sumisa ante la figura del Ejecutivo. De aquí deriva entonces la necesidad de dar cuenta de la disciplina de los legisladores del partido al que pertenece el presidente.

Respecto al caso que vamos a abordar, aunque en virtud del sistema electoral el presidente-gobernador de la provincia de Entre Ríos tenga asegurada la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, ello no significa que los legisladores de su partido —o de la coalición de partidos que sustentó su candidatura— aceptarán sin más todas las directivas emanadas por éste. Y ello es precisamente lo que buscaremos observar en este presente trabajo, basándonos en la premisa de que la “cláusula de gobernabilidad” es sólo un punto de partida que estará sujeto a las variabilidades de los procesos políticos durante el tiempo que duren los mandatos fijos. Para dar cuenta de esto nos proponemos mirar el comportamiento de los diputados en los dos períodos de gobierno señalados.

Al igual que Mustapic en su estudio de las presidencias de Alfonsín y Menem, partiremos del supuesto de que la disciplina partidaria no está dada por sí misma, sino que, por el contrario, es necesario producirla. Más aún, aunque la cúpula del partido logre mantener disciplinados a sus legisladores, ello habitualmente tiene un costo.

Para la autora mencionada, en los regímenes presidencialistas el ámbito propicio para dar cuenta del proceso de disciplinamiento es el Parlamento. Cabe destacar entonces que en este trabajo pondremos especial énfasis en observar, entre otros, los siguientes ejes: las votaciones nominales realizadas en la Cámara Baja, la participación en la iniciativa legislativa que tuvieron los diputados, los temas y problemáticas que abordan sus proyectos de ley, las modificaciones que se introdujeron a los proyectos enviados por el Ejecutivo, el tratamiento que sufrieron los vetos parciales y totales del gobernador, etc.

En suma, no pretendemos hacer un análisis global de las vinculaciones entre ambos poderes, sino que ajustaremos la observación a un aspecto de la relación. Más precisamente, perseguimos como objetivo central analizar el proceso de producción de disciplina partidaria de los distintos bloques legislativos que integraron la Cámara de Diputados durante los períodos 1999-2003 y 2003-2007, focalizándonos especialmente en el partido o coalición que ocupó el lugar de oficialismo en cada gobierno.

El trabajo estará dividido en cuatro capítulos. El primero será esencialmente teórico, es decir, será el marco que sustentará la subsiguiente investigación empírica. Allí expondremos diferentes desarrollos conceptuales sobre las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. Para decirlo brevemente, nos ocuparemos de: el presidencialismo en América Latina y la división de poderes, las variables necesarias para estudiar este régimen, los tipos de Ejecutivos y de Legislaturas latinoamericanos, el presidencialismo argentino y la disciplina partidaria.

En el segundo apartado expondremos algunas consideraciones metodológicas, haciendo referencia a los estudios de caso en perspectiva comparada, a los estudios subnacionales y a las variables y fuentes que utilizaremos en la investigación.

En el tercer capítulo nos adentramos en el caso que vamos a analizar. En primer lugar, nos referiremos a las características que ha tenido el sistema de partidos entrerriano desde el advenimiento de la democracia hasta la actualidad. Luego, haremos una breve alusión al debate generado en torno a la “cláusula de gobernabilidad” durante la Convención

Constituyente llevada a cabo en el transcurso del año 2008, ya que a nuestro entender resulta ilustrativo del panorama político-partidario de la provincia.

En el cuarto y último capítulo, nos adentraremos de lleno en el análisis de la variable clave que hemos escogido para analizar la relación entre poderes: la disciplina partidaria. Principalmente, buscaremos mostrar los niveles de disciplina partidaria y el rol que ha desplegado la Cámara de Diputados de la Legislatura de Entre Ríos en los procesos de toma de decisiones.

C A P Í T U L O I

PRESIDENCIALISMO, DIVISIÓN DE PODERES Y DISCIPLINA PARTIDARIA

En este primer apartado expondremos diferentes desarrollos teóricos vinculados a nuestro tema. Dividiremos el capítulo en cinco partes. Inicialmente, mostraremos los argumentos de Linz que dieron inicio al debate “presidencialismo versus parlamentarismo”. En segundo lugar, haremos referencia a algunas conceptualizaciones posteriores sobre esta temática, resaltando algunas ventajas que poseen los presidencialismos y qué variables debemos tener en cuenta para estudiar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el marco de estos regímenes.

En tercer lugar, dentro de la misma discusión en torno al presidencialismo, ampliaremos la mirada haciendo referencia a los roles que, según O'Donnell y Cox y Morgenstern, desempeñan los poderes ejecutivos y legislativos en las democracias latinoamericanas. En el cuarto punto realizaremos algunos comentarios sobre el presidencialismo argentino.

Para finalizar, abordaremos la variable escogida para dar cuenta de la relación Ejecutivo-Legislativo en la provincia de Entre Ríos: la disciplina partidaria.

1 PRESIDENCIALISMO VERSUS PARLAMENTARISMO: EL INICIO DEL DEBATE

Cuando se inició el debate sobre el presidencialismo y el parlamentarismo a mediados de los '80, los países latinoamericanos se encontraban frente al desafío de salir de los autoritarismos, poniendo fin a los quiebres institucionales que se habían sucedido en la región en las últimas décadas. Para ello era necesario construir sistemas políticos democráticos, legítimos, inclusivos y duraderos. Este proceso se ubica en el marco de lo que se ha conocido como la “Tercera Ola de Democratización”, que abarcó a distintas regiones del mundo y que, como indica John Carey (2006: 121), ha sido el fruto de varias tendencias: “establecimiento de la democracia en países sin ninguna experiencia

democrática previa, su restablecimiento en países que habían experimentado períodos de gobierno autoritario, y la expansión entre los estados independientes que surgieron tras la caída del comunismo europeo y soviético”. Una de las consecuencias de esas transiciones ha sido la apertura del debate acerca de las reglas que regulan la competencia política y el ejercicio de la autoridad pública. En particular, se ha puesto el foco en las ventajas y desventajas que poseen los regímenes presidenciales y parlamentarios para la gobernabilidad democrática.

Jorge Lanzaro (2003) señala que este puntapié inicial del debate estuvo marcado por un renacimiento del institucionalismo, corriente teórica a partir de la cual se pretendía redimir un descuido que había prevalecido en los estudios sobre los quiebres democráticos. Habitualmente, las investigaciones sobre las rupturas democráticas habían dejado a un lado la importancia de las reglas procedimentales y de las estructuras institucionales en el despliegue de las gramáticas políticas.

En ese contexto histórico, Juan Linz abrió la discusión en 1984 sobre los problemas que contiene el régimen presidencial para la estabilidad de la democracia en contraste con las ventajas que posee el régimen parlamentario. Desde allí, la discusión “presidencialismo versus parlamentarismo” se ha convertido en un clásico de la política comparada en particular y de la ciencia política en general, generando la aparición de una gran cantidad de estudios que centran su mirada en ellos.

José Luis Exeni (2004) sostiene que aunque este debate tuvo comienzo en la década del ’80, el mismo se inserta en una antigua discusión de la teoría política que puede resumirse en la siguiente pregunta: “¿cuál es la mejor forma de gobierno?”. Contemporáneamente, puesto que hemos aceptado de manera unánime que la democracia es la mejor forma de gobierno, podemos reformular la pregunta de la siguiente manera: “¿cuál es la mejor forma de gobierno democrático?”. La respuesta Linz es contundente: “la mejor forma de gobierno democrático es el parlamentarismo”.

Para Linz (1997) existe una íntima relación entre presidencialismo e inestabilidad política, por lo que considera que en América Latina debe adoptarse el régimen parlamentario. El autor centra su análisis en aspectos institucionales. Estos aspectos, como dijimos, habían sido omitidos en las investigaciones sobre las causas que originaron los quiebres democráticos en América Latina. Habitualmente, se había puesto el foco en factores

sociales, económicos, culturales, etc. Este teórico, por el contrario, utilizará como variable causal explicativa –independiente– los factores institucionales característicos del régimen presidencial para explicar las causas de los diferentes golpes de Estado que se sucedieron en la región en las décadas del ‘60 y ‘70.

Linz atribuye al presidencialismo una serie de problemas estructurales. Considera que estos regímenes se caracterizan fundamentalmente por dos rasgos esenciales que afectarán la estabilidad y la gobernabilidad del sistema político. El primero de ellos es la *legitimidad democrática dual*, esto es, el hecho de que tanto el jefe del Ejecutivo –electo directamente por el pueblo o por medio de un colegio electoral elegido por éste– como el parlamento tienen legitimidad democrática. Es decir, puesto que son designados para ocupar sus cargos en elecciones separadas, ambos cuentan con legitimidad popular, inclusive presentando alternativas políticas totalmente distintas. Mientras que 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. Ese período no puede acortarse y además, a causa de disposiciones que impiden la reelección del presidente en la mayor parte de las constituciones latinoamericanas, tampoco es posible alargarlo.

El hecho de que el poder Ejecutivo y el poder Legislativo sean elegidos en elecciones separadas, da cuenta de forma manifiesta la división de poderes característica de los presidencialismos y la independencia mutua que existe entre los mismos: ninguno de ellos depende del apoyo que le brinda el otro. En ocasiones, la separación de poderes dificulta la exigencia de responsabilidades por una mala gestión, ya que ambos poderes tienen la posibilidad de culpar al otro por la misma. Esta situación puede derivar en crisis políticas dramáticas, debido a que tanto presidente como el Parlamento obtienen su autoridad democrática mediante una competencia libre entre opciones diferentes, por lo que ambos se sienten autorizados para actuar en nombre del pueblo.

La autoridad del jefe Ejecutivo está basada en elecciones directas o indirectas –de acuerdo a las variantes constitucionales–, por lo que no es responsable políticamente ante la Legislatura. Estas características imprimen a los procesos político democráticos un fuerte elemento de “suma-cero”, con una serie de reglas que tienden a convertir en ganador absoluto a quien se imponga en las elecciones presidenciales: “el ganador se lleva todo” (“*winner takes all*”). Puesto que ha sido elegido directamente por el pueblo, el ganador de

una elección presidencial se siente independiente de cualquier otro poder, razón por la cual habitualmente se hace autónomo incluso de los parlamentarios de su propio partido o de la coalición que sustentó su candidatura: su mandato ha sido otorgado por el pueblo. Esto le otorga un sentimiento de poder y misión desproporcionados a la limitada pluralidad de votantes que lo ha elegido, que usualmente no es siquiera la mayoría.

Así, la elección popular del poder Ejecutivo dificulta la formación de coaliciones en el Congreso, debido a que el cargo en juego –la presidencia– es un “premio único”. El juego político es de suma cero, y deja a los derrotados sin ningún acceso al gobierno durante todo el período que dura el mandato presidencial.

En cambio, en el parlamentarismo existe una mayor flexibilidad y cooperación en los procesos políticos. Los votantes eligen a quienes integrarán el Parlamento, para que éstos luego determinen la composición del Ejecutivo. Esto da cuenta de la dependencia recíproca entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo, es decir, de la fusión que existe entre ellos. Esta dependencia mutua estimula una mayor cooperación entre todos los actores del proceso político. Además, facilita la identificación de los responsables de la gestión, puesto que el partido o coalición de partidos que compone la mayoría parlamentaria son reconocidos fácilmente por los votantes. Podría suceder, no obstante, que las elecciones otorguen mayoría absoluta a un único partido, pero según Linz la evidencia empírica demuestra que ello es poco frecuente. Lo más habitual es que los comicios den representación a una pluralidad de fuerzas políticas, situación que hace necesaria la formación de coaliciones. Para no perder su apoyo, el primer ministro deberá responder al conjunto de demandas realizadas por los diferentes legisladores que le dieron la posibilidad de acceder al gobierno.

En el régimen parlamentario, en caso de tener que enfrentarse a una situación crítica, un primer ministro puede reforzar su autoridad y legitimidad democrática pidiendo al parlamento un voto de confianza. Del mismo modo, si se encuentra envuelto en un escándalo o ha perdido el control de su partido, y la permanencia en el gobierno puede derivar en una grave crisis política, los legisladores tienen la posibilidad de derribar el gobierno mediante un voto de censura. A su vez, el Ejecutivo puede disolver el parlamento mediante un llamado a elecciones. Estas respuestas flexibles ante situaciones cambiantes y

conflictivas, sumado a que ambos poderes tienen mandatos variables dentro de límites máximos y dependen uno del otro, aseguran para Linz la estabilidad democrática.

En los regímenes presidenciales, por el contrario, un presidente que se enfrenta a una situación inestable y que ha perdido la confianza del partido o de la alianza interpartidaria que había apoyado su elección, no puede ser reemplazado fácilmente, lo que tiende a agravar las crisis políticas. El juicio político que figura en las constituciones de dichos regímenes, a diferencia del voto de censura que proveen los parlamentarismos, es difícil de usar. La ausencia de mecanismos institucionales flexibles para hacer frente a los conflictos que pueden desatarse entre los poderes del Estado puede producir soluciones extrainstitucionales, provocando incluso el quiebre de la democracia. Esta situación se hizo patente en diversos países de América Latina antes en las décadas del '60 y '70¹.

Por todos los motivos que se presentaron anteriormente, para el autor resulta indispensable comprender el entramado institucional en el que se desenvuelven los procesos políticos. En otras palabras, existe una compleja dialéctica entre normas y conductas políticas, por lo que al indagar acerca del comportamiento de los actores que influyen en los sucesos políticos no podemos ignorar las reglas formales. Las investigaciones sobre las crisis que se desatan en los regímenes presidenciales necesariamente deben comprender las rigideces institucionales inherentes a su naturaleza, aspecto que también debe ser tenido en cuenta por quienes diseñan el complejo institucional. En palabras del autor, "los ingenieros políticos, como los ingenieros que construyen puentes, deberían planear pensando en las condiciones menos favorables, aunque con la esperanza de que nunca llegaran a materializarse [...] Ningún constitucionalista puede asegurar que las instituciones que crea sobrevivan a todos los riesgos y peligros y garantizar una democracia consolidada. Sin embargo, la evidencia acumulada del pasado en los sistemas presidenciales [...] y el éxito de las democracias parlamentarias [...] muestran una serie de tantos que parecen favorecer a las instituciones parlamentarias" (Linz 1997: 137).

¹ El golpe de Estado de 1976 en la Argentina es utilizado por Linz como evidencia empírica de que los problemas estructurales del régimen presidencial contienen riesgos para la estabilidad democrática. Tras la muerte de Perón en julio de 1974, asume la presidencia de la Nación su esposa y compañera de fórmula, María Estela Martínez de Perón. La rigidez y la legitimidad democrática dual del presidencialismo, según el autor, dificultaron el uso de soluciones constitucionales para hacer frente a la crisis de gobierno. Entre febrero y marzo de 1976, la oposición parlamentaria logró aprobar el juicio político para destituir a la presidenta en la Cámara de Diputados, pero no consiguió reunir la mayoría necesaria en el Senado. Algunos días después de esta destitución frustrada, la solución a la crisis de gobierno llegaría de la mano de un quiebre institucional.

En síntesis, según Linz los problemas estructurales inherentes al presidencialismo tienen implicancias directas sobre las prácticas y la cultura política, afectando en el largo plazo la viabilidad y el desarrollo de la democracia.

2 ¿“PRESIDENCIALISMO” O “PRESIDENCIALISMOS”? CRÍTICAS A LINZ Y DESARROLLOS TEÓRICOS POSTERIORES

En la década del '80 el debate académico estuvo impregnado por los argumentos seminales de Linz sobre los problemas que acarrea el presidencialismo para la estabilidad democrática y las ventajas constitutivas del régimen parlamentario. 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, 2003). Hacia los años '90, diversos desarrollos teóricos tendieron a matizar los defectos constitutivos del régimen presidencial. Los nuevos estudios partieron de la premisa de que el presidencialismo no es un fenómeno homogéneo. En otras palabras, tratan de demostrar que algunos de los supuestos peligros inherentes a este régimen no son aplicables a todos por igual.

De esta manera, los especialistas en la materia comenzaron a sostener que existen muchos tipos de presidencialismos. Para observar las diferencias entre ellos hay que tener en cuenta una serie de variables que devienen del entorno político e institucional en el que el régimen se inserta. Estas variables fueron omitidas por Linz, autor que atribuye a este régimen una serie de problemas estructurales independientes de las características del contexto.

A continuación nos referiremos a algunos de los estudios sobre el presidencialismo que aparecieron luego del estudio de Linz, haciendo hincapié en las variables que debemos utilizar para abordarlo.

2.1 Presidencialismo, poderes constitucionales y poderes partidarios

Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (2002) han realizado uno de los aportes fundamentales al debate sobre el presidencialismo. Estos autores acuerdan con algunas de las críticas realizadas por Linz. Sin embargo, en contraposición a este autor sostienen que no existe un régimen de gobierno que pueda considerarse universalmente superior. Para observar los éxitos y fracasos del presidencialismo y el parlamentarismo resulta esencial tener en cuenta el contexto en que los mismos se despliegan, que incluye condicionantes

tales como el sistema de partidos, el desarrollo económico, los grados de conflictividad social, etc. En este sentido, subrayan que el argumento empírico en contra del primero se basa en los fracasos observables en muchas democracias latinoamericanas luego de la segunda postguerra, a la vez que se resalta el éxito de la democracia parlamentaria que, como sabemos, se presenta casi con exclusividad en Europa y en algunas ex colonias británicas. En otras palabras, ¿cómo podemos asegurar que la caída de los regímenes democráticos en Latinoamérica se debió a los condicionantes institucionales del presidencialismo y no a los obstáculos de los factores socioeconómicos característicos de los países subdesarrollados?

A los fines de examinar las diferencias existentes entre los diferentes sistemas presidenciales, los autores tienen en cuenta dos variables fundamentales. 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 sistema de partidos, es decir, el grado de disciplina partidaria y el número efectivo de partidos en el Congreso.

Cruzando estas dos variables es posible evaluar cuánta “fortaleza” poseen los presidentes en su relación con el poder Legislativo. Existen dos grandes categorías de poderes presidenciales: los poderes constitucionales y los poderes partidarios.

2.1.1 Los poderes constitucionales

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. La primera alude a los “poderes proactivos”, es decir, aquellos que permiten que el presidente establezca un nuevo *status quo*. Ejemplos de este tipo son el poder de decreto y el poder de introducción exclusiva sobre determinados temas de legislación.

La otra dimensión corresponde a los “poderes reactivos”, es decir, aquellos que permiten al jefe del poder Ejecutivo defender el *status quo*. Por ejemplo, el poder de veto –parcial o total– que tenga sobre las leyes sancionadas en el Congreso, que puede ser más fuerte o más débil de acuerdo a la cantidad de votos parlamentarios que se necesiten para proceder a su anulación.

La fortaleza de los poderes proactivos y reactivos obedecerá a las variantes constitucionales. De esta manera, 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.

2.1.1 Los poderes partidarios

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”, nos muestra que los poderes constitucionales no son decisivos por sí mismos. Y es aquí donde entra en juego la segunda variable que identifican los autores: 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, el número efectivo de partidos 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, aun contando con mayoría parlamentaria, tenga dificultades para la implementación de políticas en caso de no poder controlar a su partido, es decir, si existe un bajo nivel de disciplina partidaria. Volveremos sobre ello al final del capítulo.

2.2 Sistemas de elección del presidente

John Carey (2006) centra la mirada en otras variables del diseño institucional de los presidencialismos. Puntualmente, este autor comenta que la literatura especializada ha puesto el foco sobre otros dos factores que debemos tener en cuenta para el abordaje empírico de los regímenes presenciales. Estos factores están relacionados con el sistema de elección del presidente:

- La fórmula para elegir presidentes.
- El calendario de las elecciones presidenciales y legislativas.

Respecto a la primera, Carey señala que existen dos métodos habituales: el *sistema de mayoría relativa* y el *sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta*. En el primero de ellos resulta electo el candidato que obtiene mayor cantidad de votos; mientras que en el segundo, si ningún candidato logra la mayoría absoluta de los sufragios, debe llevarse a cabo una segunda vuelta entre los dos más votados.

Ahora bien, a la luz de los casos observados por esta literatura se ha llegado a la conclusión de que, a diferencia de lo que ocurre en el sistema de mayoría relativa, el formato de mayoría absoluta con segunda vuelta favorece, por un lado, la proliferación de candidatos presidenciales y, por otro, la fragmentación del voto presidencial en la primera vuelta. Ello sucede porque en las elecciones con mayoría relativa la mejor estrategia para los candidatos que tienen menos posibilidades de ganar es realizar alianzas pre-electorales con los líderes más populares. De esta manera, se ponen límites a la proliferación de candidatos y a la fragmentación de los votos.

En cambio, en el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta los candidatos menos populares sienten que tienen alguna posibilidad de quedar en segundo lugar, lo que los incentiva a competir en las elecciones. Además, hay que considerar que incluso aquellos que son plenamente conscientes de que no tienen chances de quedar en segundo lugar, de todos modos se sienten motivados a competir en las elecciones con el fin de evaluar el valor que tendrá su apoyo en la segunda vuelta.

Para mitigar estos problemas, algunas constituciones latinoamericanas que optaron por este sistema han establecido umbrales porcentuales inferiores a la mayoría absoluta para la elección del presidente. Este es el caso de Argentina, que instituyó un piso de 45%, o un 40% en caso de que exista una diferencia de diez puntos porcentuales sobre el candidato que quede en segundo lugar.

En relación a lo anterior, José Molina (2001) indica que podemos encontrarnos con tres sistemas distintos para la elección presidencial:

- *Sistema de mayoría relativa*: gana la presidencia el candidato que consigue la mayor cantidad de votos.
- *Sistema de mayoría relativa especial*: gana la presidencia el candidato que consigue un determinado porcentaje inferior al 50% en la primera vuelta, o bien una combinación entre ese piso porcentual y una ventaja mínima sobre el segundo.

- *Sistema de mayoría absoluta*: para ganar la presidencia se exige el 50% más uno de los votos. En caso contrario, se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

El otro factor que mencionamos es el calendario de las elecciones presidenciales y legislativas: el ciclo electoral. De acuerdo al momento en que se lleven a cabo, las elecciones presidenciales y parlamentarias pueden ser: *simultáneas*, cuando se realizan en la misma fecha; o *separadas*, cuando se efectúan en fechas distintas.

Carey argumenta que es una variable clave para explicar el número de partidos en los regímenes presidencialistas. 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 –es decir, el número efectivo de partidos con representación parlamentaria– no está relacionado 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 ende, al grado de fragmentación del sistema partidario. En el mismo sentido, Molina (2001) sostiene que el calendario electoral concurrente tiende a centralizar los procesos electorales en las principales candidaturas que disputan la presidencia, trasladando las preferencias electorales ejecutivas hacia las legislativas.

La existencia de un “gobierno dividido” –es decir, de un presidente sin mayorías legislativas– es más probable bajo ciclos electorales no concurrentes. Y entre los sistemas con ciclos electorales concurrentes es más factible cuando los presidentes son elegidos bajo sistemas de segunda vuelta que cuando son electos en el marco de sistemas de mayoría simple. Ahora bien, cuando las elecciones ejecutivas y legislativas se desarrollan en la misma fecha y el presidente es elegido por mayoría simple, la literatura especializada ha concluido que es altamente probable que el escenario partidario esté dominado por dos grandes partidos² (Shugart y Carey, 1992).

² Volveremos sobre esto en el capítulo III, cuando abordemos el panorama partidario de la provincia de Entre Ríos.

2.3 Presidencialismos de mayoría versus presidencialismos pluralistas

Jorge Lanzaro (2003) nos recuerda que los quiebres democráticos no son exclusivos de los regímenes presidenciales. Más allá del horizonte latinoamericano, las rupturas institucionales fueron moneda corriente en los regímenes parlamentarios europeos hasta la segunda posguerra, lo que fue omitido por el análisis de Linz.

En clara referencia a este autor, Lanzaro sostiene que el “fetichismo institucional” de las investigaciones iniciales sobre el presidencialismo tendió a adjudicar una gran variedad de efectos autónomos a las armazones institucionales, de modo que nos encontramos frente a “un idealismo formalista de nuevo cuño, que a veces va a la par de un cierto desprecio por las vitalidades de la acción política y también del desconocimiento de la complejidad de las dimensiones en que se plasma una estructura institucional determinada”. Sin lugar a dudas, la óptica neo-institucionalista de los primeros estudios les impidió observar las múltiples dimensiones que inciden en los procesos políticos al interior de cada sociedad. Esto no significa que debamos dejar a un lado las variables institucionales. De lo que se trata, como explica Lanzaro, es de analizarlas en toda su complejidad.

Por una parte, en concordancia con Mainwaring y Shugart, Lanzaro argumenta que el diseño presidencialista establece sólo un punto de partida, un marco de condiciones básicas que se trasponen en un sistema complejo, cuyas estructuras modifican de manera substancial el formato del régimen. Por otra parte, este autor nos brinda una clasificación de sistemas presidenciales y parlamentarios, que formula a partir de la clásica división entre modelos de democracia elaborada por Arend Lijphart.

Para Lijphart (1999: 13), 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”. Por consiguiente, nos hallamos frente a dos modelos de democracia: el *modelo mayoritario* y el *modelo consensual*. En términos excesivamente esquemáticos, podemos distinguirlos de la siguiente manera: mientras en el modelo de mayoría “el que gana gobierna”, en el modelo consensual “el que gana debe compartir su victoria” y negociar su agenda de gobierno.

De acuerdo a este autor, la definición de democracia como “el gobierno del y para el pueblo” plantea una pregunta esencial: ¿Quién gobernará y a los intereses de quién

responderá el gobierno cuando el pueblo esté en desacuerdo y tenga diferencias divergentes? Si la respuesta es “que lo diga la mayoría”, nos hallamos frente al modelo mayoritario; una respuesta simple y directa, pues resulta obvio que “el gobierno del y para el pueblo” debe gobernar conforme a los intereses de las mayorías y no de las minorías. En cambio, si en relación a la pregunta se expresa “el mayor número de gente posible”, nos encontramos con el modelo consensual de democracia. Este modelo acepta el gobierno de la mayoría sólo como un requisito mínimo, en la medida en que la toma de decisiones debe extender al máximo posible el universo de tales mayorías. En palabras del autor: “El modelo mayoritario concentra el poder político en manos de una mayoría escasa [...], mientras que el modelo consensual intenta dividir, dispersar y limitar el poder de distintas formas [...] El modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso. Por ello, la democracia consensual podría denominarse también democracia de negociación” (Lijphart, 1999: 14). Por estos motivos, entre otros, considera que la democracia consensual puede considerarse más democrática que la mayoritaria. De acuerdo a la expresión más consensual o más mayoritaria que tenga una democracia, el autor la incluye bajo uno de los dos modelos.

El ejemplo más contundente de democracia mayoritaria es el llamado *Modelo Westminster*, según el cual las instituciones deben propiciar la concentración del poder en manos del partido electoralmente más fuerte en aras de fortalecer el ejercicio de gobierno. Por lo tanto, resulta saludable que las *reglas electorales sobre-representen* a las opciones más votadas en detrimento de aquellas que obtuvieron menor apoyo electoral. Para Lijphart, casos relativamente puros de este tipo son las democracias del Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados.

En oposición a ellas nos encontramos con Suiza, Bélgica y la Unión Europea, que se presentan como casos relativamente puros de democracias consensuales, y se caracterizan por incluir *reglas electorales proporcionales* que buscan representar, con la mayor precisión posible, todas las líneas de fractura presentes en una sociedad. Se busca de esa manera dividir, dispersar y limitar el poder en virtud de promover la negociación y el compromiso entre los actores sociales.

En relación a los sistemas electorales, entonces, es posible distinguir entre dos tipos: *mayoritarios* y *proporcionales*. Los primeros favorecen a las opciones electorales más votadas, mientras que los segundos buscan distribuir los cargos en proporción a la cantidad de sufragios obtenidos. Tal como explica Mercedes Llanos (2006), la representación por mayoría intenta asegurar estabilidad, gobernabilidad e identificación de los candidatos. En contraste, los sistemas proporcionales pretenden la representación de los distintos intereses y, en consecuencia, buscan la participación de diversos sectores en el ejercicio del poder. Las ventajas de uno se convierten en desventajas del otro: los sistemas mayoritarios exhiben como problemas la exclusión de las minorías y la desproporción entre el número de escaños y votos, y la representación proporcional presenta dificultades para la visibilidad de los candidatos. En suma, los sistemas electorales mayoritarios propician la construcción del modelo mayoritario de democracia, mientras que los sistemas electorales proporcionales contribuyen a la creación del modelo consensual.

Lijphart no registra diferenciación alguna sobre los presidencialismos, a los que incluye sin excepción en el modelo mayoritario. Para Lanzaro, esta interpretación es errónea, por lo que establece una diferenciación entre parlamentarismos y presidencialismos en el marco de los modos de gobierno:

CUADRO 1

	Modos de gobierno	
Régimen de Gobierno	<i>Parlamentarismo de mayoría</i>	<i>Parlamentarismo pluralista</i>
	<i>Presidencialismo de mayoría</i>	<i>Presidencialismo pluralista</i>

Extraído de Lanzaro (2003: 23)

Así, también es posible diferenciar entre presidencialismos –y naturalmente, también entre parlamentarismos– de acuerdo a la expresión consensual o mayoritaria que asuma. En otros términos, para describir el funcionamiento de los regímenes presidenciales debemos tener en cuenta como criterio clasificatorio “las pautas de pluralidad que marcan los procesos de elección, de representación y de decisión en las articulaciones de gobierno” (Lanzaro, 2003: 23).

Finalmente, al referirse a los presidencialismos pluralistas el autor argumenta que “una interpretación del ‘Espíritu de las Leyes’ afinada y más acorde a las evoluciones contemporáneas [...] debe pensar en una eficiencia de gobierno que para ser tal [...] habrá de concretar sus realizaciones [...] ajustándose a las reglas del equilibrio y a la pluralidad de poderes: para empezar, atravesando la red de relaciones entre los órganos ejecutivos y legislativos, normalmente con dos cámaras y una red de comisiones parlamentarias; circulando asimismo por el alambique del sistema de partidos; acotando la ‘tiranía de las minorías’, pero también la ‘tiranía de las mayorías’” (Lanzaro, 2003: 19).

2.4 Presidencialismos de coalición

Nos referiremos ahora a los “presidencialismos de coalición”. Este tipo de presidencialismo emerge a partir de una situación mencionada anteriormente, a saber, cuando el partido del presidente no controla la mayoría en la Legislatura, dificultándole la consecución de sus objetivos de gobierno.

Sartori (1994) considera parroquial el uso del concepto “gobierno de coalición” en contextos presidencialistas, puesto que ha sido pensado para el estudio de sistemas parlamentarios³. No obstante, el politólogo uruguayo Daniel Chasquetti (2006) sostiene que en las últimas décadas la experiencia de varios presidencialismos refuta los límites de los constructos teóricos con los cuales se ha observado este tipo de régimen. Los avatares políticos de diversos países latinoamericanos echan por tierra los argumentos de Sartori, al presentar coaliciones de gobierno en el marco de regímenes presidenciales, los que incluso han alcanzando resultados significativos a la hora de otorgar estabilidad a los procesos democráticos.

Un gobierno de coalición, según Kaare Strøm (en Chasquetti, 2006: 169), puede definirse como: “i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas, y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas

³ El parroquialismo es uno de los cuatro errores conceptuales comunes de la producción académica en el marco de la política comparada, junto al clasificar incorrectamente, el gradualismo y el alargamiento conceptual. Con el término parroquialismo Sartori alude a los “estudios de un solo país *in vacuo* que pura y simplemente ignoran las categorías de análisis pertenecientes a teorías generales y que entonces adoptan con despropósito términos fabricados a medida y, al mismo tiempo, sin medida”. De esta manera, juzga como “ignorancia parroquial” a una investigación llevada a cabo por James Sundquist sobre los gobiernos de coalición en los Estados Unidos (Sartori, 1994: 37).

metas”. Así pues, para Chasquetti la existencia de un presidencialismo de coalición depende de la presencia de un acuerdo entre el presidente y, por lo menos, dos partidos.

Este autor muestra que durante los últimos decenios del siglo XX, América Latina se vio atravesada por un proceso de fragmentación partidaria. Esta situación llevó a Scott Mainwaring (1995) a formular la tesis de que el presidencialismo no siempre produce los problemas que Linz le atribuía, salvo cuando se encuentran en contextos multipartidistas. En otras palabras, hay una difícil combinación entre presidencialismo y multipartidismo, tal como lo demuestra su estudio del caso brasileño.

Contrariando este supuesto, Chasquetti esgrime que el pronóstico de inestabilidad política para América Latina –que había sido formulado por diversos investigadores siguiendo la tesis Mainwaring– no se ha cumplido salvo contadas excepciones. En contraste con este presagio, fue posible para los presidencialismos latinoamericanos consolidar y desarrollar regímenes democráticos en el marco de una creciente fragmentación de sus sistemas de partidos. El multipartidismo es nocivo para la democracia en contextos presidenciales sólo en los casos en que las coaliciones de gobierno se rompan con facilidad a causa de los bajos niveles de disciplina partidaria. Así pues, aunque su institucionalización resulta difícil, “las coaliciones de gobierno siguen siendo el mejor remedio contra los males del presidencialismo multipartidista” (Chasquetti, 2006: 184).

2.5 Ventajas del presidencialismo

Mainwaring y Shugart (2002) señalan que los críticos del presidencialismo no han basado sus explicaciones en las correlaciones entre este tipo de régimen y el historial de fracasos o éxitos de las democracias. En otras palabras, esos argumentos han sido formulados principalmente desde un punto de vista lógico –no anclada en los casos, tal como lo hace Linz–. Y desde esa misma perspectiva, si bien es innegable que el presidencialismo tiene algunos problemas, también es posible resaltar algunas ventajas comparativas sobre el parlamentarismo. Señalaremos brevemente algunas de ellas.

- *Mayor cantidad de opciones para los votantes*

En primer lugar, a diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo, en el presidencialismo la elección directa del jefe del Ejecutivo proporciona a los votantes un abanico más amplio de

opciones electorales, ya que pueden apoyar a un partido en el plano legislativo y a otro para la presidencia.

- *Responsabilidad e identificabilidad electoral*

Otra ventaja identificada por Mainwaring y Shugart se refiere a los mecanismos de accountability⁴ e identificabilidad. Cuanto más directa es la relación entre las preferencias del electorado expresadas en las urnas y las expectativas de los funcionarios elegidos, mayor es la accountability electoral; más aun en los casos en los que los presidentes pueden ser reelectos.

Es cierto que en determinados regímenes presidenciales la Constitución no permite la reelección inmediata del jefe del Ejecutivo. Sin embargo, usualmente no prohíbe reelecciones futuras, lo que puede estimular a los presidentes a realizar una gestión acorde con los intereses y preferencias de los votantes. En este sentido, el presidencialismo es superior al parlamentarismo, ya que en este último no hay una conexión íntima entre las preferencias del electorado en las urnas y la formación del poder Ejecutivo, especialmente en el contexto de sistemas de partidos muy fragmentados, es decir, en sistemas pluripartidistas. Así pues, la accountability y la identificabilidad se ven habitualmente reducidas si los votantes no pueden deducir con facilidad cuál será el efecto de su voto sobre la composición del gobierno.

- *Independencia del Congreso en cuestiones legislativas*

De acuerdo a Mainwaring y Shugart, en los regímenes presidenciales los enfrentamientos entre poderes suelen ser habituales en contextos multipartidistas, es decir, en el marco de sistemas de partidos con alta fragmentación. En tales contextos, la asamblea legislativa suele hacerse independiente del Ejecutivo, que encuentra enormes dificultades para conseguir mayorías estables para llevar adelante su agenda de gobierno, razón por la cual se corre el riesgo de inmovilismo. Sin embargo, cuando el partido del presidente no cuenta con mayoría en la Legislatura pero sí con un importante apoyo, muy a menudo puede suceder que se logren consensos amplios con la oposición que satisfagan a ambas partes, en lugar de desatarse enfrentamientos entre poderes como argumentaba Linz. Como expresan los autores, “si se desea

⁴ El término accountability ha sido traducido al español de diversas maneras: rendición de cuentas, responsabilización, control, etc. Sin embargo, a falta de una traducción precisa, la literatura especializada ha optado por usar el vocablo en su idioma original. El concepto de accountability alude a “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a eventualmente puedan ser castigados por ellas” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 25).

que la tarea consensual y a menudo delicada de construir coaliciones sea encarada para cada iniciativa legislativa importante, y no solamente en el momento de la formación de un gobierno, entonces el presidencialismo cuenta con una ventaja” (Mainwaring y Shugart, 2002: 45).

Chasquetti (2006) nos indica que aún en contextos de elevada fragmentación partidaria la experiencia latinoamericana ha demostrado la capacidad que tienen los regímenes presidenciales de construir gobiernos de coalición, contrariando en cierto modo los argumentos de Mainwaring y Shugart. En este mismo sentido, Lanzaro (2003: 21) opina que “la política de compromisos, las negociaciones, la cooperación entre partidos y fracciones de partido, los actos de ‘coordinación’ política e inter-institucional [...] son prácticas inherentes al metabolismo de los sistemas presidenciales en Estados Unidos y en países de América”. Así pues, en este tipo de régimen las prácticas de negociación y consenso no pueden ser calificadas como excepciones.

- *Atenuación del mandato fijo*

En cuarto lugar, a través de determinados mecanismos institucionales el presidencialismo puede atenuar algunas de las falencias que devienen de su rigidez. Como se mencionó anteriormente, para Linz los mandatos fijos impiden dar soluciones flexibles a las crisis. Mainwaring y Shugart sostienen que este problema puede ser fácilmente mitigado instituyendo mandatos más breves u otorgando al gobierno la posibilidad de convocar a elecciones anticipadas. Estos mecanismos, entre otros, permitirán dar soluciones más tempranas a los problemas que pudiera ocasionar la rigidez.

- *El presidencialismo puede impedir los juegos en que “el ganador se lleva todo”*

Por último, los autores sostienen que el presidencialismo puede evitar que el ganador se lleve todo, contrariando los argumentos de Linz. En rigor, los regímenes presidenciales están basados en la división de poderes y en el sistema de frenos y contrapesos (“*checks and balances*”), lo que la mayoría de las veces impide que la presidencia sea un premio único. Esos dispositivos, tal como han sido pensados a partir de *Del Espíritu de la Leyes* de Montesquieu, fueron desarrollados precisamente para evitar que un sólo poder controle de manera absoluta las políticas a seguir, con el fin de salvaguardar la libertad de los hombres⁵. Los argumentos de Montesquieu

⁵ Fue Montesquieu el primer autor que abogó por la división de poderes como forma de obturar las posibilidades del despotismo. En una brillante interpretación sobre la constitución de la Inglaterra del siglo XVIII, en el Capítulo VI del

serían retomados algunos decenios más tarde por los Padres Fundadores de los Estados Unidos a la hora de redactar la Constitución⁶, que como sabemos influenció en gran medida a la Constitución argentina y, consecuentemente, a las Constituciones provinciales.

Tomando como referencia estas teorizaciones clásicas, Mainwaring y Shugart sostienen que en el presidencialismo los partidos importantes cuyo candidato a presidente no logra reunir los votos suficientes para ocupar el cargo ejecutivo, poseen sin embargo la posibilidad de ocupar escaños en el Congreso, pudiendo jugar un rol importante en la sanción de leyes y en la realización de controles sobre los demás poderes del Estado. De este modo, la división de poderes y la legitimidad democrática dual evitan que la presidencia sea un premio único para los actores políticos relevantes y, a su vez, impiden que un solo poder controle la agenda de gobierno. Más aún, el hecho de que el ganador se lleve todo es más factible en regímenes parlamentarios cuando, por efecto de las elecciones, un solo partido disciplinado controla la mayoría legislativa, tal como lo demuestran las democracias que siguen el Modelo Westminster. En estos casos los parlamentarismos muestran tendencias fuertemente mayoritarias y, en consecuencia, la oposición tiene escasas posibilidades de ejercer influencia sobre la sanción de leyes y se efectúan escasos controles legislativos sobre el primer ministro.

Libro XI de *Del Espíritu de las leyes*, cuya primera edición data del año 1748, argumentaba que “cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor” (Montesquieu 2002: 107). Posteriormente nos muestra cómo funciona un gobierno basado sobre tales principios organizativos: “He aquí, pues, la constitución fundamental del gobierno a la que nos referimos: el cuerpo legislativo está compuesto de dos partes [la cámara de los comunes, representada por el pueblo, y la cámara de los lores, representada por la nobleza], cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir, y ambas estarán frenadas por el poder ejecutivo que lo estará a su vez por el legislativo. Los tres poderes permanecerán así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo” (Montesquieu, 2002: 113).”

⁶ En el debate con los antifederalistas, quienes en concordancia con Tomas Hobbes pensaban que la separación de poderes exponía a algunas partes del edificio al peligro de derrumbarse por el desproporcionado peso de otras, Alexander Hamilton observaba que “la ciencia política, como casi todas las ciencias, ha progresado mucho, y ahora se comprenden perfectamente la eficacia de ciertos principios que los antiguos no conocían [...] La distribución ordenada del poder en distintos departamentos; la introducción de frenos y contrapesos legislativos; la institución de tribunales integrados por jueces que conservarían su cargo mientras observen buena conducta; la representación del pueblo en la legislatura por medio de diputados a su elección [...] Son otros tantos medios, medios poderosos, para conservar las sobresalientes ventajas del gobierno republicano [...] Yo añadiría a este catálogo de circunstancias que tienden a mejorar los sistemas populares de gobierno civil, por más nueva que parezca a algunos la adición, una más, de acuerdo a un principio en que se ha fundado una objeción contra la nueva Constitución: me refiero a la AMPLIACIÓN de la órbita en la que esos sistemas han de desenvolverse, ya sea respecto a las dimensiones de un solo Estado o a la consolidación de varios más pequeños en una gran Confederación” (Hamilton, Madison y Jay, 2004: 32 y 33).

3 EL ROL DEL PODER EJECUTIVO Y DEL PODER LEGISLATIVO EN LOS PRESIDENCIALISMOS DE AMÉRICA LATINA

Hasta aquí hemos señalado diferentes aportes para el estudio de los regímenes presidenciales y parlamentarios. En el marco de este debate, expondremos a continuación los argumentos de O'Donnell y de Cox y Morgenstern acerca de la interacción entre poderes en los procesos de toma de decisiones. El primero de ellos muestra el rasgo delegativo que caracteriza a las democracias de la región, lo que favorece a los presidentes en detrimento de los legisladores. Mientras que los segundos argumentan que las legislaturas latinoamericanas no son pasivas, aunque tienen la particularidad de ser fundamentalmente “reactivas”.

3.1 Democracia delegativa y accountability horizontal

Guillermo O'Donnell (1997a; 1997b; 2007a; 2007b), a fin de explicar los problemas que comenzaron a tener los nuevos regímenes democráticos en América Latina a partir de la década del '80, acuña el concepto “democracia delegativa”. El autor alude de este modo al surgimiento de un nuevo tipo de democracia, de menor calidad comparada con la “democracia representativa” que podemos hallar en los países ubicados en el cuadrante noreste del planeta. Nos detendremos en las teorizaciones de este autor a fin de observar cuál ha sido, en su opinión, el rol que han desplegado las Legislaturas y los Ejecutivos en el marco de la división de poderes de las nuevas democracias latinoamericanas.

En el contexto de la “Tercera Ola de Democratización” diversos países de América Latina y de otras regiones del mundo con pasado autoritario han logrado convertirse en poliarquías⁷. En los países ubicados en el cuadrante noreste del planeta, tras varios siglos de desarrollo la poliarquía se materializó en un complejo institucional altamente formalizado, esto es, un sistema de reglas e instituciones formalmente estatuidas, plasmadas tanto en las constituciones nacionales como en las legislaciones auxiliares de sus estructuras jurídicas. Ahora bien, cuando esa experiencia se traslada a las nuevas democracias, a pesar de que los

⁷ O'Donnell (1997a), siguiendo la conceptualización de Robert Dahl, expresa que el establecimiento de una poliarquía depende de la existencia de: autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, información alternativa, libertad de asociación. A su vez, incluye dos nuevos atributos a este listado: el primero, que los funcionarios que ocupan los más altos cargos en el gobierno no vean interrumpidos sus mandatos antes de los plazos legalmente previstos; mientras que el segundo consiste en que las autoridades electas no deben sufrir restricciones severas o vetos ni ser excluidas de ámbitos de decisión política por actores no electos.

procesos electorales se desenvuelven de acuerdo a las reglas establecidas, muchas de sus instituciones no funcionan de la misma manera. Se trata de instituciones informales, las que tienen una gran incidencia en los procesos políticos de las nuevas poliarquías, en la medida en que moldean el comportamiento, las expectativas, las estrategias y los resultados de los agentes que actúan bajo su amparo.

O'Donnell alude aquí a la existencia del clientelismo y, más generalmente, el particularismo como práctica política institucionalizada, es decir, “diversos tipos de relaciones *no universalistas*, desde transacciones particularistas jerárquicas, patronazgo, nepotismo, favores y *jeitos*, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas”(O'Donnell, 1997a: 318 y 319). Con el propósito de estudiar estos problemas, el autor introduce los conceptos de *accountability vertical* y *accountability horizontal*.

La primera de ellas depende de la instauración de la poliarquía, razón por la cual se encuentra institucionalizada en la mayoría de los países latinoamericanos. Resumidamente, la *accountability vertical* alude al hecho de que periódicamente los gobernantes deben rendir cuenta en las urnas ante los votantes; por lo tanto, es básicamente electoral. La *accountability horizontal*, por su parte, consiste en controles mutuos entre agencias y órganos del Estado, y opera a través de una red de poderes relativamente autónomos que tienen la posibilidad efectiva de examinar y cuestionar las actuaciones irregulares en el ejercicio de los cargos públicos. Pero antes de continuar con la conceptualización sobre la dimensión horizontal de la *accountability*, vamos a enunciar brevemente cómo juegan estos dos conceptos en el marco analítico que O'Donnell propone para el estudio de las nuevas democracias latinoamericanas.

A partir de estos dos conceptos el autor nos ilustra a las nuevas poliarquías latinoamericanas en contraposición con las “viejas” poliarquías. Las democracias Occidentales, según indica el autor, son fruto de la convergencia de tres tradiciones distintas: la *tradición democrática*, la *tradición republicana* y la *tradición liberal*⁸.

⁸ La tradición democrática resalta principalmente la condición electiva popular de los gobernantes y el principio de la mayoría electoral. La tradición liberal defiende esencialmente la institucionalización de límites y controles al ejercicio del poder por parte de los gobernantes, como condición necesaria para el resguardo de las libertades individuales y la autonomía de la sociedad civil. La tradición republicana sostiene la necesidad de que los gobernantes y el aparato estatal se orienten principalmente por la consecución del interés público y el bienestar colectivo, para lo cual se requieren controles mutuos entre los distintos poderes e instancias de ejercicio de gobierno.

Brevemente, podemos señalar que en lo que O'Donnell denomina “primera fase de la transición desde el autoritarismo”, la tradición democrática ha prevalecido sobre la liberal y la republicana.

Los países latinoamericanos han sido capaces de institucionalizar los mecanismos de *accountability* vertical, por lo que pueden ser calificados como democracias. No obstante, los aspectos liberales y republicanos carecen de la efectividad que posee el componente democrático. En síntesis, la debilidad de la *accountability horizontal* implica que los componentes republicanos y liberales sean sumamente endebles en las nuevas poliarquías (O'Donnell, 2007: 88).

La *accountability horizontal* alude a “la existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas” (O'Donnell, 2007: 99). Con esta descripción nos remitimos a una vieja discusión de la teoría política que, como dijimos, fue iniciada por Montesquieu: la división entre poderes y los frenos y contrapesos entre ellos. Las instituciones clásicas encargadas de controlarse mutuamente son los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Pero a causa de la complejización del sistema institucional del Estado moderno, la *accountability horizontal* es ejercida por diversas instituciones: contralorías, auditorías, fiscalías, etc. De esta manera, O'Donnell distingue entre dos tipos de *accountability horizontal*: de balance y asignadas. El primer tipo comprende a los tres poderes del Estado mencionados anteriormente, y se denomina así precisamente porque el diseño institucional busca balancear la relación entre los mismos a través de controles mutuos. El segundo tipo, en cambio, abarca a instituciones cuyo fin no es lograr un equilibrio de poder, sino supervisar, prevenir o desalentar acciones u omisiones ilegales en el marco de las instituciones estatales. Cabe señalar asimismo que un funcionamiento efectivo de estas instituciones depende del establecimiento de redes de instituciones capaces de operar de manera coordinada. Ninguna institución de control será efectiva si opera de forma aislada del complejo institucional en el que se integra.

La debilidad de la *accountability horizontal* da lugar a la instauración de la democracia delegativa. En la democracia representativa nos encontramos no sólo con la *accountability*

vertical, sino también con la accountability horizontal. La democracia delegativa, aunque comparte con la representativa la formalidad del proceso electoral, se distingue porque la accountability horizontal no existe o es sumamente débil, lo cual otorga enormes facultades discrecionales al poder Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado.

Esta institucionalidad, entonces, posibilita que el presidente tome decisiones sin las restricciones que devienen de los mecanismos de frenos y contrapesos propios de la división de poderes. Así pues, los procesos decisorios son sumamente rápidos y toda la responsabilidad del éxito o fracaso de una política recae sobre la figura del Ejecutivo, en detrimento del papel de la Legislatura. Esta aparente ventaja que otorga la rapidez en la toma de decisiones, muy a menudo se ve contrastada con el incremento de las posibilidades de cometer errores o de tomar medidas que no cuenten con el consenso necesario por parte de actores políticos importantes, lo que suele conducir a crisis de legitimidad. Durante el período que dura su mandato, el presidente cree poder gobernar el país como crea conveniente. Por este motivo, considera que el Congreso, los tribunales y demás agencias estatales no son más que obstáculos para el desempeño de las tareas que el electorado ha depositado en él. De allí que trate de “debilitar estas instancias, invadir su autoridad legalmente establecida y socavar su prestigio”(O’Donnell, 1997-b: 325). Muchas crisis políticas de las nuevas poliarquías se explican a partir de este rasgo delegativo.

En contraste, si bien el proceso decisorio de las democracias representativas es más lento, en la medida en que las decisiones gubernamentales deben atravesar toda una serie de poderes autónomos, las posibilidades de éxito de una política son mucho mayores. Y aún cuando la política fracase, las responsabilidades serán compartidas. En las democracias delegativas, en cambio, toda la responsabilidad del fracaso recae sobre la figura del presidente —fundamentalmente cuando se presentan “mega-planes” para la solución a problemas graves y urgentes—.

Se pueden ver aquí las coincidencias de estos argumentos con los esgrimidos por Linz, cuando este último afirma que en el régimen presidencial el ganador de las elecciones ejecutivas “se lleva todo”, haciéndose independiente incluso de los parlamentarios de su propio partido o de la coalición de partidos que lo llevó como candidato a la presidencia. Pero aunque O’Donnell coincide en abstracto con estas teorizaciones, es “escéptico

respecto de las consecuencias prácticas del intento de implantar el parlamentarismo en estos países” (O’Donnell, 1997-a: 326).

3.2 Legislaturas reactivas y presidentes proactivos

Lo anterior parece indicarnos que los legisladores juegan un papel secundario o en ocasiones nulo en la vida política de los países de la región. No obstante, Gary Cox y Scott Morgenstern (2001) argumentan que las Legislaturas latinoamericanas no son inactivas. Ellas influyen fuertemente en los procesos políticos, pero tienen la particularidad de ser fundamentalmente “reactivas”, mientras que el rol “proactivo” en la toma de decisiones es llevado a cabo por los presidentes.

En un contexto democrático, el poder Legislativo no tiene una modalidad única de insertarse en los procesos decisorios. Según los autores, existen tres modalidades diferentes. En primer lugar, nos encontramos con una modalidad “generativa”, que es característica de Legislaturas que, por una parte, forman y remueven gobiernos y, por otra, soportan la responsabilidad indelegable de ser protagonistas fundamentales del proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, los autores destacan la modalidad “proactiva”, en cuyo caso los legisladores propician y sancionan sus propias propuestas legislativas. Por último, nos hallamos con la modalidad propia de las democracias latinoamericanas: la modalidad “reactiva”. En este caso, la Legislatura es capaz de condicionar o anular las iniciativas de los presidentes. Es decir, reacciona ante los “impulsos” generados por el poder Ejecutivo.

Las primeras dos modalidades son propias de los Parlamentos europeos, mientras que el Congreso de Estados Unidos, y sus respectivas Legislaturas en el nivel subnacional, poseen una combinación entre la primera y la tercera. En América Latina, por el contrario, son meramente reactivas. No obstante, no se trata de una función desdeñable, en la medida en que tener un papel importante en los procesos decisorios no implica necesariamente actuar de acuerdo a las primeras dos modalidades. En muchas ocasiones, la capacidad de reaccionar permite viabilizar, obstaculizar o anular las decisiones sobre temas fundamentales.

Ahora bien, dentro de la modalidad reactiva los autores señalan que las estrategias del jefe del Ejecutivo, que cumple el rol “proactivo”, varían de acuerdo al acompañamiento que encuentre por parte de la Legislatura. Según el apoyo brindado deberá decidir de qué forma

buscará conseguir sus objetivos: a través de normas legales (es decir, gobernar junto con la Legislatura); o por otras vías (gobernar esquivando la Legislatura).

La estrategia general adoptada por el presidente sobre la combinación óptima de esfuerzos legislativos y no legislativos, influye a su vez en las decisiones sobre la utilización de los poderes presidenciales. Naturalmente, ello dependerá de las facultades institucionales de las que disponga (poder de veto parcial o total, poder de decreto, iniciativa exclusiva para impulsar determinadas leyes, etc.).

Al mismo tiempo, los autores introducen una tipología sobre las modalidades reactivas de la Legislatura frente al accionar del poder Ejecutivo. Concretamente, el presidente preverá que la mayoría legislativa será:

- *Recalcitrante*: en este caso, la Legislatura rechazará todas las iniciativas de leyes que más le interesen al presidente.
- *Subordinada*: una mayoría subordinada aceptará en esencia todas las propuestas emanadas por el Ejecutivo.

Entre estos casos extremos, el jefe del Ejecutivo puede encontrarse con mayorías legislativas más o menos manejables;

- *Negociadora*: en este caso, la mayoría negocia el apoyo hacia el presidente, exigiendo tener voz y voto en las discusiones.
- *Parroquial-venal*: una mayoría legislativa de este tipo es aquella que está dispuesta a realizar concesiones al poder Ejecutivo a cambio de concesiones en materia de políticas públicas exigidas por los legisladores, o bien a cambio de favores personales u otro tipo de beneficios.

En función del tipo de Legislatura, el presidente “adoptará distintas estrategias y utilizará diferentes facultades institucionales para instrumentar estas estrategias. Vale decir, la estrategia y la táctica variarán con el tipo de Legislatura” (Cox y Morgenstern, 2001: 376).

4 EL PRESIDENCIALISMO ARGENTINO

Mustapic (2000) señala que la Argentina, siguiendo al esquema institucional adoptado en Estado Unidos, incorporó en la Constitución sancionada en 1853 el régimen presidencial y la división de poderes, así como el federalismo, un componente fundamental del orden constitucional norteamericano.

Roberto Gargarella (2004), crítico del presidencialismo y de la división de poderes de este régimen, indica que más allá de las posturas presentes en *El Federalista* a favor de un Ejecutivo más fuerte o más débil, lo cierto es que se dejaron en manos del presidente funciones de importancia fundamental, que trascienden largamente las de llevar adelante la administración general del país a través de la legislación dispuesta por el Congreso. Entre ellas, este autor destaca la responsabilidad de nombrar a los ministros de gobierno, el poder de llevar adelante la política exterior de la Nación, la función judicial de revisar ciertas penas en casos excepcionales, la tarea de ser el jefe de las Fuerzas Armadas, la posibilidad de nombrar a algunos funcionarios clave en la estructura general del Estado –tales como embajadores y jueces superiores– y, finalmente, la capacidad de vetar las decisiones del poder Legislativo que considerare inadecuadas.

Estos rasgos en favor del Ejecutivo se acentuaron aun más en los presidencialismos latinoamericanos. Por este motivo Gargarella los denomina “híper-presidencialismos”, tomando la expresión de su maestro Carlos Nino. Al respecto, las siguientes expresiones de Simón Bolívar nos parecen sumamente ilustrativas:

“Los nuevos Estados de la América antes española necesitan reyes con nombre de presidente” (en Botana, 1986: 48). “El Presidente de la República viene a ser en nuestra Constitución como el sol que, firme en su centro, da vida al Universo [...] *Dadme un punto*, decía un antiguo, y *moveré el mundo*. Para Bolivia, este punto es el Presidente vitalicio. En él estriba todo nuestro orden” (en Gargarella, 2004: 45 y 46).

Introduciéndonos en el caso argentino, Natalio Botana (1986) señala que Juan Bautista Alberdi fue el creador de una fórmula prescriptiva que gozó del beneficio de lograr una traducción institucional en la Constitución Nacional sancionada por el Congreso en 1853. La principal preocupación de Alberdi era crear un poder central lo suficientemente fuerte y flexible como para controlar a los poderes locales e incorporar a los gobernadores provinciales a una unidad política más vasta. Como puede notarse, esta tarea precisaba de la combinación de dos tendencias contradictorias: la creación de un poder central superior y la descentralización, necesaria para incorporar a los poderes locales al régimen político. Esta

segunda tendencia deja entrever la intención del pensador argentino de instaurar una organización federal.

Según Alberdi, la federación evoca un gobierno de carácter mixto, un gobierno “divisible y dividido en gobiernos provinciales, limitados, como el gobierno central, por la ley federal de la República” (en Botana, 1986: 47). Así, en la fórmula alberdiana el presidente detenta el poder central, pero no todo el poder en la medida en que éste se descentraliza a través de los entes federados. No se trata, pues, de un poder despótico, sino de un gobierno responsable y sujeto a la legitimidad que emana de un sistema republicano.

Como señala Botana, estos argumentos pueden resumirse de la siguiente manera: la Constitución de la Federación Argentina tiene por objeto establecer una república no-tiránica. Con ello se deja ver la gran influencia de los Padres Fundadores norteamericanos; y nuevamente nos hallamos frente argumentos que se enmarcan dentro del clásico debate de la división de poderes como forma de evitar la tiranía a través de mecanismos de tipo republicanos. Los dispositivos constitucionales por los que Alberdi abogaba son la no-reelección del presidente y la distribución de la actividad legislativa y judicial en distintos tribunales y cámaras.

La Constitución argentina sancionada en 1853 siguió los parámetros de la Constitución de los Estados Unidos, pero al igual que sus pares latinoamericanas se inclinó aún más fuertemente en favor del poder Ejecutivo. Al respecto Alberdi expresa lo siguiente:

“Las garantías individuales proclamadas con tanta gloria, conquistadas con tanta sangre se convertirán en palabras vanas, en mentiras relumbrosas, si no se hacen efectivas por medio de las garantías públicas. La primera de éstas es el gobierno, el poder Ejecutivo revestido de la fuerza capaz de hacer efectivos el orden constitucional y la paz, sin las cuales son imposibles la libertad, las instituciones, la riqueza, el progreso” (En Mustapic, 2000: 8)

De esta manera se concedieron al Ejecutivo algunas atribuciones inéditas en el presidencialismo norteamericano: “En primer lugar, al otorgarle ventajas estratégicas por intermedio de la declaración del estado de sitio y la intervención federal. En segundo lugar,

al privilegiar, desde un principio, el liderazgo presidencial como artífice de la innovación política” (Mustapic, 2000: 10).

En resumen, desde los comienzos del proceso de organización nacional el poder Ejecutivo ha sido siempre el centro del sistema político argentino. Sobre él ha sido depositada la tarea de fijar las iniciativas y prioridades de la vida política. En este contexto, tomando la expresión de Cox y Morgenstern (2001), el rol de la Legislatura deviene básicamente “reactivo”, es decir, se centra en la función de revisar y tratar de condicionar las decisiones presidenciales: “liderazgo presidencial, fiscalización parlamentaria, estos son los parámetros constitucionales e históricos a partir de los cuales debe ser analizada la relación Ejecutivo-Legislativo en la Argentina” (Mustapic, 2000: 10).

5 DISCIPLINA PARTIDARIA

Para finalizar este capítulo aludiremos a la disciplina partidaria, pues es la variable que hemos escogido para dar cuenta de la relación entre poderes en el caso que vamos a analizar. Como dijimos más atrás, Mainwaring y Shugart consideran que para el estudio del presidencialismo resulta fundamental observar cuánta fortaleza tienen los presidentes en relación a la Legislatura. Esa fortaleza proviene de los poderes constitucionales y de los partidarios. Los primeros pueden ser proactivos o reactivos, mientras que los segundos hacen referencia a dos dimensiones:

- Por un lado, el apoyo parlamentario con que cuenta el presidente.
- Y por otro, el nivel de disciplina partidaria, es decir, la habilidad de los partidos para lograr que sus miembros voten del mismo modo en el Parlamento.

Nos referiremos a esta segunda dimensión de los poderes partidarios a través de los trabajos de Mainwaring y Shugart (2002), Jones (2001) y Mustapic (2000).

Todos estos estudios se centran en el nivel nacional. En este trabajo utilizaremos gran parte de sus teorizaciones, pero con algunas salvedades que aclararemos en el apartado metodológico.

5.1 La conceptualización de Mainwaring y Shugart

Para Mainwaring y Shugart (2002), aunque un partido disciplinado no necesariamente estará bien organizado e institucionalizado, ello es más probable que en partidos

indisciplinados. En otras palabras, los partidos disciplinados viabilizan la organización de los mismos y, al mismo tiempo, es una de las condiciones que favorece la construcción de un “sistema de partidos institucionalizado” (Mainwaring y Scully, 1996). Los autores consideran que existen tres determinantes institucionales de la disciplina partidaria:

- *Control de selección de candidatos:* si los líderes partidarios controlan la selección de los candidatos, los miembros de la organización difícilmente decidan desviarse de la línea establecida por la misma. En caso de desobedecer sistemáticamente las directivas partidarias, el legislador puede perder su derecho a presentarse como candidato en el futuro. Por lo tanto, este tipo de control se presenta como un instrumento fundamental para la cohesión interna del partido.
- *Control de orden en el cual los miembros son elegidos dentro de una lista partidaria:* mediante este control los líderes pueden premiar o castigar a los legisladores en el armado de listas, moviéndolos hacia abajo o hacia arriba según haya sido su comportamiento.
- *Reparto de los votos entre los candidatos de los partidos:* la reputación colectiva del partido es mayor si los sufragios son compartidos entre todos los candidatos, y disminuye si cada uno de ellos gana o pierde las elecciones únicamente sobre la base de los votos que consiguen a título personal, es decir, siendo personalmente popular. Al compartir los votos, los candidatos populares de un partido pueden contribuir a que los miembros menos conocidos pueden ingresar al Congreso gracias al caudal que aquél asegura. En cambio, si los votos no se comparten los candidatos populares representan una carga sobre los demás postulantes de su partido: los sufragios extra que aquél consigue son desperdiciados y no pueden ayudar a elegir a otros miembros. Ello sucede en los sistemas electorales de voto único no transferible.

Estos determinantes institucionales afectan significativamente el poder y la influencia de los líderes de los partidos sobre sus miembros. Mainwaring y Shugart consideran, entonces, que las formas de candidatura, de boleta y de votación resultan fundamentales para comprender los niveles de disciplina partidaria.

Nohlen (2004) señala que podemos diferenciar dos formas básicas de candidatura: individual y por lista. Respecto a las listas, distingue tres formas:

- *La lista cerrada y bloqueada*: no hay posibilidades de modificar la boleta electoral. Debe respetarse lo decidido por el partido, tanto en el proceso de selección de candidatos como en el orden fijado en la lista. Por lo tanto, el elector cuenta con un solo voto, mediante el cual elige una lista en su conjunto
- *La lista cerrada y desbloqueada*: permite mover verticalmente a los candidatos de una misma boleta partidaria. Así, se deja en manos del votante la decisión de quién debe representar al partido. Los partidos sólo pre-estructuran la lista de candidatos, pero en última instancia ésta será fijada por el elector, quien de este modo cuenta con dos votos: uno para lista y otro para el candidato de su preferencia.
- *La lista abierta (es decir, no cerrada y no bloqueada)*: en este caso, el elector tiene la posibilidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de distintas fuerzas políticas. Por lo tanto, a partir de las propuestas presentadas puede confeccionar su propia lista.

La lista cerrada y bloqueada da menos márgenes de autonomía a los candidatos individuales y mayor preeminencia a las decisiones partidarias. Las candidaturas individuales, en cambio, permiten una cierta independencia frente al partido.

En suma, en las listas cerradas y bloqueadas el candidato está atado a la nominación del partido, mientras que en las cerradas y no bloqueadas y en las abiertas los candidatos poseen mayor libertad respecto a las estructuras partidarias.

Siguiendo esta línea argumentativa, Mainwaring y Shugart sostienen que en la Argentina el sistema de listas cerrada y bloqueada posibilita que los líderes de los partidos ejerzan un férreo control sobre sus miembros.

5.2 El estudio de Jones

Mark Jones (2001) realiza un estudio sobre la disciplina partidaria en la Argentina durante el período 1989-1995, para lo cual utiliza como indicador las votaciones nominales de los legisladores de los partidos mayoritarios, la UCR y el PJ, en la Cámara de Diputados de la Nación. Este indicador le permite concluir que los niveles de disciplina partidaria son comparativamente altos. Es decir, los legisladores acompañan las decisiones tomadas por su partido.

Tal como marca el artículo 83 de la Constitución Nacional reformada en el año 1994, las votaciones nominales implican que tanto los nombres como los fundamentos de los

sufragantes serán publicados inmediatamente por la prensa. Según el autor, estas votaciones son bastante inusuales; generalmente se llevan a cabo en tres situaciones específicas: en la sanción de leyes conflictivas, cuando los líderes de los partidos pretenden mantener la disciplina partidaria; en cuestiones polémicas, donde los diputados quieren que su voto sea de público conocimiento; y finalmente, en las votaciones referidas a las reglas de la Cámara y a las obligaciones constitucionales del Congreso –una reforma constitucional o los procedimientos de juicio político–.

Puntualmente, las votaciones nominales se efectúan cuando se hace una moción para llevarla adelante, la que debe ser sostenida por al menos un quinto de los presentes. Los votos de cada uno de los legisladores deben ser registrados en los Diarios de Sesiones para posteriormente publicarse. En base a ellas, Jones realiza dos mediciones de la disciplina partidaria:

- *La disciplina relativa:* se calcula mediante el porcentaje de los miembros del partido que votaron con la mayoría del partido.
- *La disciplina absoluta:* se calcula como el porcentaje de los miembros del partido presentes en la sesión legislativa que votaron con la mayoría del partido.

Es decir, la primera tiene en cuenta a la totalidad de los legisladores de un mismo partido sin importar su presencia o ausencia a la hora de votar en la Legislatura; mientras que la segunda sólo considera a los presentes en la sesión en la que se lleva a cabo la votación.

Durante el período estudiado Jones destaca que tanto en la UCR como en el PJ los niveles de disciplina fueron altos. En otras palabras, era extraño que un legislador haga caso omiso a las decisiones de su partido. En el caso del PJ, el autor sostiene que las decisiones sobre cómo votar estuvieron fuertemente influenciadas por el presidente Menem y por los gobernadores peronistas, quienes ejercieron un férreo control sobre los legisladores nacionales de sus provincias.

Aquellos que no acompañaban las decisiones de las cúpulas partidarias generalmente abandonaban el recinto al momento de la votación o se abstenían durante la misma. Sólo en una pequeña proporción votaban en contra, y ello sucedía habitualmente cuando el legislador pertenecía a un grupo interno del partido que no respondía directamente a la organización –un grupo provincial o regional; un grupo intrapartidario alejado de algunas posiciones políticas del Ejecutivo, como era el caso de los duhaldistas; o un grupo

ideológico que consideraba que se tomaban decisiones alejadas de los principios que dieron origen al partido, como los diputados peronistas de origen sindical–.

Para Jones, los altos niveles de disciplinas durante el período estudiado se deben a las vinculaciones que existen entre partido y carrera política. Al respecto, señala cinco razones:

- A nivel provincial y, en menor medida, a nivel nacional, tanto la UCR como el PJ ejercen un fuerte control sobre quiénes serán los candidatos en las elecciones y, naturalmente, sobre las posibilidades de reelección de los mismos. En este punto, el coincide con Mainwaring y Shugart.
- Habitualmente los legisladores buscan llevar a cabo sus carreras políticas al interior de su partido.
- Los legisladores que en diversas ocasiones votan contra las decisiones tomadas por la cúpula partidaria, usualmente son expulsados del partido. Esta situación les genera enormes dificultades para ser reelectos o para continuar sus carreras políticas debido a la falta de partidos importantes alternativos a los que integrarse luego de su expulsión.
- Debemos tener en cuenta asimismo la ambición de carrera que tenga el legislador (discreta, estática o progresiva). En este sentido, la disciplina partidaria es producto también de la capacidad del líder para determinar la cantidad de recursos/oportunidades que tiene un legislador para llevar a cabo su carrera tanto a nivel nacional como provincial.
- Por último, Jones destaca que el sentido de pertenencia es clave en el estudio de la disciplina partidaria. Ser “peronista” o “radical” es una parte fundamental de la identidad personal y colectiva de un legislador, es decir, abarca aspectos de sus relaciones sociales más allá de la política. Ser expulsado del partido conlleva consecuencias que, en muchas ocasiones, trascienden a los intereses de su carrera.

En resumen, a partir de estos argumentos Jones señala por qué son tan elevados los niveles de disciplina absoluta y relativa en el contexto político-partidario de la República Argentina.

5.3 La posición de Mustapic

Ana María Mustapic (2000), que indaga sobre la disciplina partidaria durante la presidencia de Raúl Alfonsín y el primer mandato de Carlos Menem, cuestiona los estudios de Jones y

de Mainwaring y Shugart. Respecto al trabajo del primero, considera que la votación nominal es un indicador limitado, ya 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: 5). De este modo, si decimos que durante toda la presidencia de Menem los niveles de disciplina fueron altos –tal como afirma Jones–, cómo hacemos para explicar la gran cantidad de “decretos de necesidad y urgencia” utilizados durante su gobierno. Además, la autora cuestiona el argumento acerca de que los legisladores aceptan las directivas de los líderes partidarios porque de ello depende su carrera política ante la ausencia de alternativas a las cuales integrarse. Aunque es cierto que la Constitución otorga a los partidos el monopolio de la representación⁹ –es decir, ninguna persona puede presentarse a elecciones por fuera de las estructuras partidarias–, ello no debe hacernos olvidar que estas organizaciones necesitan de la participación continua para sobrevivir. A esto se suma el hecho de que la representación proporcional vigente en el sistema electoral argentino establece una barrera del 3% de votos para la elección de legisladores, lo que tiende a favorecer la fragmentación del sistema de partidos. Esta situación indica que, al menos en el caso argentino, la disciplina partidaria “no se resuelve a través de mecanismos de control [como sostienen Mainwaring y Shugart y Jones] ya que las posibilidades de crear otro partido donde proseguir la carrera política están dadas y las restricciones legales para hacerlo son mínimas” (Mustapic, 2002: 6). Si esa posibilidad se encuentra disponible para los legisladores, los líderes partidarios deben tenerla en cuenta a los fines de mantener el poder relativo de su organización en el escenario político nacional, lo que supone márgenes de autonomía para aquéllos.

De acuerdo a la autora, el supuesto fundamental del que deben partir este tipo de estudios es que la disciplina partidaria no está dada por sí misma: es necesario producirla. En su trabajo sostiene, en primer lugar, que tanto el régimen presidencial como la estructura organizativa de los partidos argentinos confieren a los legisladores un margen de autonomía capaz de restringir el liderazgo presidencial, lo que resalta la necesidad de construir

⁹ El Artículo 38 de la Constitución Argentina determina que “los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas...”

disciplina. Y en segundo lugar, indica que los factores que contribuyen a poner límites a esa autonomía favoreciendo el disciplinamiento partidario son, por una parte, la capacidad de los partidos de distribuir incentivos selectivos y colectivos y, por otra, la competencia bipartidista. En base a estas consideraciones, esgrime que las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo exhiben un patrón oscilante en el que se combinan aspectos del régimen presidencial y el parlamentario.

5.3.1 *Márgenes de autonomía de los legisladores*

En cuanto al régimen presidencial, como mostramos anteriormente, la Constitución argentina se inclinó fuertemente en favor del poder Ejecutivo, que ha sido siempre el centro del sistema político en detrimento del rol de la Legislatura. Aun así, no terminan de anularse los peligros constitutivos del esquema de división de poderes que dieron inicio al debate “presidencialismo versus parlamentarismo” a partir de los escritos de Linz.

De acuerdo a Mustapic, no existe ninguna razón objetiva que determine que los legisladores deban comportarse en forma sumisa ante las acciones del Ejecutivo. Más aún, aunque la cúpula del partido logre mantener disciplinados a sus legisladores, ello habitualmente tiene un costo. Por esta razón, la autora califica al presidencialismo argentino como “centralismo limitado”, que se caracteriza por el hecho de que los legisladores conservan la capacidad de frenar, revisar o rechazar las iniciativas del presidente.

Respecto a las características organizativas de los partidos argentinos en el período temporal recortado por Mustapic, los condicionantes institucionales de la disciplina partidaria enunciados por Mainwaring y Shugart se ven coartados por la estructura descentralizada y las reglas de competencia interna del PJ y la UCR, aún cuando el control de las listas se encuentra en manos de los mismos. Esos dos grandes partidos nacionales se han estructurado manteniendo una doble dimensión en sus cuadros, una provincial y otra nacional. Por esta razón, poseen un ordenamiento descentralizado producto de la organización federal dispuesta por la Constitución. Este rasgo se profundiza todavía más si consideramos que las organizaciones provinciales de los partidos reproducen las unidades electorales existentes en las distintas provincias, generando así una tercera estructura de autoridad: la autoridad local.

De todo esto se desprende que aún cuando los partidos tengan la capacidad de confeccionar las listas para los cargos legislativos nacionales –es decir, el control de las nominaciones–,

esta decisión no se encuentra centralizada en el nivel nacional: “Se trata de un sistema que genera múltiples lealtades ya que el liderazgo nacional en ambos partidos se apoya en una coalición de líderes provinciales que descansan, a su vez, en coaliciones de líderes locales” (Mustapic, 2000: 13)

En suma, tanto las características del régimen presidencial como la estructura organizativa de los partidos argentinos confieren a los legisladores un margen de autonomía capaz de restringir el liderazgo del poder Ejecutivo, lo que resalta la necesidad de construir disciplina.

5.3.2 Restricción de los márgenes de autonomía

Mustapic señala que la supervivencia de los partidos depende en cierta medida de su capacidad de distribuir incentivos selectivos y colectivos.

Por una parte, los incentivos selectivos hacen alusión a cargos, remuneraciones, prebendas, honores, etc. Es decir, todos aquellos estímulos que motiven a los miembros del partido a seguir participando en la organización y, por supuesto, a acatar las reglas y decisiones adoptadas por el mismo. La arena parlamentaria es uno de los lugares fundamentales donde los partidos despliegan ese esfuerzo. Los incentivos al interior de la Legislaturas pueden observarse mediante “la estructura de autoridad del bloque partidario, en la integración de las comisiones y en los roles que cumplen los liderazgos parlamentarios” (Mustapic 2000: 23). En este sentido, por ejemplo, la integración de las comisiones es un recurso del que disponen los partidos para responder a las expectativas de los legisladores. Otro recurso está vinculado con los roles asignados a los líderes en el Parlamento, lo que se deja ver tanto en la elección del jefe de bloque como en la designación de los presidentes de las comisiones.

Por otra parte, los incentivos colectivos están vinculados al sentido de pertenencia partidaria identificado que Jones. Los partidos políticos otorgan una identidad particular hacia aquellos que los integran, cuyos principios se contraponen a los de las restantes fuerzas políticas. De allí que difícilmente un peronista se pase a las filas del radicalismo y viceversa. El miembro que considere que el partido al que pertenece ha traicionado los principios originales que motivaron su creación, pueden formar otra organización. Sin embargo, con ello renuncia a las mayores oportunidades otorgadas por las dos fuerzas políticas de mayor alcance nacional. Por lo tanto, el bipartidismo argentino se muestra

como un dispositivo disciplinador. En palabras de Mustapic (2000: 27), “el formato básicamente bipartidista del sistema de partidos que centra la competencia alrededor de dos familias, radicales y peronistas [...], tienen un efecto central: instalar la dialéctica gobierno-oposición de naturaleza partidaria que opera como dispositivo regulador del nivel de indisciplina de los legisladores.”

5.3.1 *El rol de Congreso*

Ahora bien, una vez que examinados los márgenes de autonomía de los legisladores y los factores que contribuyen a la disciplina partidaria, Mustapic analiza el rol que cumplió el Congreso de la Nación en los procesos decisorios.

Por una parte, la autora señala que los legisladores dejaron en manos del presidente las decisiones sobre políticas de gobierno. Ello no significa que no hayan sido capaces de modificar las iniciativas del Ejecutivo e incluso de frenarlas en su totalidad, tal como ocurrió en diversas ocasiones durante la presidencia de Menem.

Por otra parte, se destaca el hecho de que la participación de los legisladores en la iniciativa legislativa fue alta. Durante la presidencia de Alfonsín, de las 645 leyes sancionadas por el Congreso, 307 fueron por iniciativa de legisladores (47,6%). Y durante la primera presidencia de Menem, un total de 445 sobre 835 (54%).

Estos números reflejan un importante rol de la Legislatura, que Mustapic explica de dos maneras. En primer lugar, el Congreso posee el control de la agenda parlamentaria. Si bien las iniciativas del presidente suelen ser prioritarias, el hecho de controlar la agenda parlamentaria posibilita que los legisladores no desatiendan sus propios intereses. En segundo lugar, los temas en los que se centran sus proyectos no suelen competir con las políticas de gobierno del poder Ejecutivo. Para la autora (2000:31) los legisladores se especializan en “microiniciativas”, ya que dentro de los temas de los cuales se ocupan se destacan mayoritariamente las “transferencias de terrenos e inmuebles de la nación a las municipalidades, la creación de juzgados, algunas construcciones de rutas, declaraciones de fiestas especiales (Día del Tango, Fiesta de la Vendimia), colocación de monumentos, regulación de sectores laborales específicos, etc.”

La especialización en estos temas regionales o sectoriales se debe a la función representativa que desempeñan los legisladores como parte de las relaciones directas que

mantienen con el tejido social. En suma, es en ese tipo de asuntos donde utilizan sus atribuciones constitucionales. Se trata de una función de naturaleza institucional más que partidaria, lo que permite que en muchas ocasiones las iniciativas de los legisladores sean sancionadas gracias a la colaboración de distintos bloques.

En resumen, puede notarse una división del trabajo legislativo entre el poder Ejecutivo y el Congreso. Mientras el primero desarrolla políticas de alcance general, el segundo desempeña una función fundamentalmente representativa, a través de la cual es posible dar cuenta de la diversidad de intereses que atraviesan al tejido social a lo largo de todo el territorio nacional.

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Para concluir con este capítulo, haremos una apretada síntesis de los ejes que ha propuesto la literatura especializada para el estudio de las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo en el marco de regímenes presidenciales:

- Los poderes presidenciales: poderes constitucionales (proactivos y reactivos), y poderes partidarios (número de parlamentarios con que cuenta el partido al que pertenece el presidente, y disciplina partidaria del mismo);
- El sistema de elección del presidente: la fórmula para elegir presidentes (sistemas de mayoría relativa, de mayoría relativa especial, de mayoría absoluta); y el calendario de las elecciones presidenciales y legislativas (elecciones simultáneas o separadas);
- El sistema electoral: puede ser *mayoritario*, cuando sobrerrepresenta a las opciones electorales más votadas; o *proporcional*, si representa a todas las alternativas electorales en proporción a los sufragios obtenidos. El tipo de presidencialismo que se erija –pluralista o de mayoría– depende en gran medida de ello;
- Los mecanismos constitucionales de relacionamiento entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo: los frenos y contrapesos o, más precisamente, los mecanismos de accountability horizontal de balance;
- El formato del sistema de partidos: sistema de partido predominantes, bipartidista, pluripartidista, etc.



C A P Í T U L O I I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Nos gustaría indicar ahora algunas cuestiones metodológicas del trabajo. Primero señalaremos por qué a pesar de abordar un solo caso inscribimos a este trabajo dentro del campo de la Política Comparada. Al mismo tiempo, argumentaremos brevemente por qué consideramos válido trasladar a los estudios subnacionales los conceptos acuñados para el estudio de los presidencialismos en el nivel nacional. Por último, mencionaremos las variables y fuentes que se utilizarán para abordar el caso señalado.

1. ESTUDIOS DE CASO EN PERSPECTIVA COMPARADA Y ESTUDIOS SUBNACIONALES

David Collier (1994) realiza una breve descripción de la postura metodológica de Arend Lijphart, autor que en 1971 publicó un artículo llamado *Comparative Politics and Comparative Method*, en el que efectúa una síntesis de los temas más importantes del método comparado y de otras cuestiones metodológicas.

Lijphart integra a los estudios de caso dentro de la investigación comparativa. Según él, estos estudios tienen el enorme mérito de otorgarle al estudioso la posibilidad de realizar su investigación en poco tiempo y con recursos escasos. No obstante, en relación a otros métodos –como el comparado, el estadístico y el experimental– tienen la desventaja de otorgar escasas posibilidades de realizar un control sistemático sobre las hipótesis. El método comparado, que se caracteriza por el estudio de pocos casos con muchas variables, goza de un status intermedio entre los estudios de caso y los métodos experimental y estadístico.

La posición pionera de Lijphart ha sido contrariada por los subsiguientes desarrollos teóricos y metodológicos. Collier muestra que gran parte de los estudios comparados se efectúan a partir de los fundamentos otorgados por estudios de caso. Para enriquecer el estudio podemos aumentar el número de variables a utilizar, analizando el caso en toda su profundidad y complejidad.

De acuerdo a Giovanni Sartori (1992), el criterio para distinguir cuándo podemos enmarcar un estudio en la política comparada y cuándo no podemos hacerlo, no lo proporciona el hecho de que se trate de “un solo caso” o de “muchos casos”. El criterio debe fundarse en la diferencia entre “estudios comparables” y “estudios incomparables”. El primer tipo engloba a aquellos estudios que se basan en categorías y parámetros *ad hoc*. Se trata, según el autor, de estudios “parroquiales”, puesto que aunque analicen más de un caso, se caracterizan por ignorar las categorías de análisis pertenecientes a teorías generales, construyendo términos a medida, lo que dificulta enormemente las comparaciones con otros casos. El segundo tipo, en cambio, recupera la bibliografía vinculada a los casos que le interesan al investigador. Un estudio de caso, por lo tanto, puede realizarse en perspectiva comparada en la medida en que se recuperen las categorías, conceptos y teorías que se han construido para mirar otros casos.

En este sentido nuestro trabajo se inscribe en el campo de la Política Comparada, ya que para estudiar el caso que nos interesa recuperamos algunos conceptos que han sido elaborados para el estudio de los regímenes presidenciales, los sistemas de partidos, la disciplina partidaria, los sistemas electorales, etc.

Respecto al estudio de casos subnacionales debemos decir que, habitualmente, las investigaciones sobre partidos y sistemas de partidos se han centrado en el nivel nacional. Estas investigaciones han mostrado diversas limitaciones debido a la incapacidad de dar cuenta de las heterogeneidades que atraviesan a los territorios nacionales, fundamentalmente en contextos federales como el argentino (Calvo y Abal Medina, 2001). Así, en las últimas décadas la política comparada ha puesto especial énfasis en el estudio de casos subnacionales.

Sin embargo, a pesar de que en los últimos años estos estudios hayan proliferado, Gastón Mutti (2010: 225) indica que el impacto de los arreglos de poder federales sobre los partidos y sistemas de partidos sigue siendo una agenda de investigación poco desarrollada hasta ahora, ya que “la literatura especializada tendió a descuidar la teorización de la competencia partidaria en contextos en los cuales ésta no se limita a los cargos nacionales”. Por ello, consideramos importante comenzar a conocer con mayor profundidad el funcionamiento de los partidos y sistemas de partidos en el nivel subnacional. En este

trabajo trataremos de contribuir con este objetivo a través del estudio del caso de la provincia de Entre Ríos.

Por otro lugar, consideramos que es válido trasladar al nivel subnacional algunos conceptos que han sido pensados para el estudio del presidencialismo en el nivel nacional. Desde 1853 las provincias argentinas replicaron el modelo presidencial que había sido adoptado a nivel nacional, instituyendo verdaderos “presidencialismos provinciales” (Carrizo y Galván, 2006). Del mismo modo, Pinillos y Sasarolli (2008: 107) argumentan que “para estudiar la lógica que se da en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en las instancias subnacionales de presidencialismos con régimen federal, se puede trabajar desde la misma perspectiva que opera en el ámbito nacional”.

Existen algunos trabajos que hacen referencia al sistema de partidos de Entre Ríos (Alles, 2009; Lucca y Pinillos, 2007; Minvielle, Calvo y Escolar, 2005). En esta investigación buscaremos profundizar las observaciones de los mismos. Cabe mencionar asimismo que no existen estudios que se hayan ocupado de observar la disciplina de los partidos de esta provincia. Además, dado que las investigaciones sobre los presidencialismos se han centrado en el nivel nacional, tampoco podemos encontrarnos con trabajos que aborden las relaciones entre poderes en el nivel subnacional.

Por lo tanto, a causa de los pocos trabajos académicos que han estudiado el sistema de partidos, el sistema electoral y la relación entre poderes en la provincia de Entre Ríos, esta investigación tendrá un carácter exploratorio. Futuras investigaciones seguramente podrán profundizar, verificar o refutar muchas de las observaciones que aquí se presentan.

2. VARIABLES DE ESTUDIO Y FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN

En el primer capítulo de este trabajo nos referimos a algunas variables que debemos considerar para estudiar la disciplina partidaria. A continuación mencionaremos cuáles de ellas tendremos en cuenta en este estudio y qué fuentes utilizaremos.

- a) En primer lugar, observaremos las siguientes variables de análisis propuestas por Mustapic (2000) para el estudio de la disciplina partidaria:
 - Las características del régimen presidencial.
 - La estructura organizativa de los principales partidos del sistema.

Para la primera utilizaremos como fuente la constitución provincial de 1933 –vigente en la provincia durante el período que abarca nuestra investigación–. Para la segunda veremos la Carta Magna de las fuerzas partidarias más importantes de la provincia, el PJ y la UCR.

- b)** En segundo lugar veremos el control que ejercen los partidos sobre la selección de candidatos y el control del orden en el cual los miembros son elegidos dentro de una lista partidaria. Esta es la variable sugerida por Mainwaring y Shugart (2002) para el estudio de la problemática que aquí abordamos.

Para esto nuestra fuente será la Ley 2.988 referente al Régimen Electoral de la Provincia de Entre Ríos.

- c)** En tercer lugar, observaremos las votaciones nominales. Para ello utilizaremos como fuente los Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Legislatura Provincial durante el período 1999-2007, es decir, durante los gobiernos del radical Sergio Montiel y del justicialista Jorge Busti. A partir de las votaciones nominales calcularemos los siguientes indicadores propuestos por Jones (2001) para mirar la disciplina partidaria:

- La disciplina relativa.
- La disciplina absoluta.

La disciplina relativa se calcula mediante el porcentaje de los miembros del partido que votaron con la mayoría del partido. Es decir, tiene en cuenta a la totalidad de los legisladores sin importar si están presentes o ausentes al momento de la votación.

La disciplina absoluta, por el contrario, representa el porcentaje de los miembros del partido presentes en la sesión legislativa que votaron con la mayoría del partido. En este caso Jones tiene en cuenta a quienes votaron en contra, se abstienen o se retiran del recinto al momento de la votación.

En nuestro caso utilizaremos un criterio diferente para medir la disciplina absoluta, considerando como presentes a todos a aquellos que se encuentran en el recinto al momento de la votación. Tomamos esa decisión por dos razones. Primero porque, como señala Mustapic, 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 con las que contamos no consta la asistencia al principio de la sesión.

Cabe destacar que trabajaremos en base a un total de 87 votaciones nominales, 58 de las cuales se llevar a cabo durante el período 1999-2003. Las 29 restantes se efectuaron entre 2003 y 2007.

d) Finalmente, siguiendo en parte a Mustapic e incorporando algunos criterios propios, observaremos cuál ha sido el rol de la Cámara de Diputados de la Legislatura provincial en los procesos de toma de decisiones, en relación a:

- La participación de los diputados en la iniciativa legislativa.
- La iniciativa legislativa por bloque.
- El porcentaje de proyectos de ley aprobados en la Cámara Baja por iniciativa del poder Ejecutivo que recibieron sanción definitiva.
- El porcentaje de proyectos de ley aprobados por iniciativa de diputados de distintos bloques que luego fueron sancionadas por el Senado.
- Las modificaciones que introdujeron los diputados a los proyectos de ley enviados por el poder Ejecutivo.
- Los temas y problemáticas que abordan las leyes que se aprobaron por iniciativa legislativa de los diputados y del poder Ejecutivo.
- Los vetos parciales y totales en que ha incurrido el poder Ejecutivo ante leyes sancionadas por la Legislatura.

Nuestra fuente en este caso también serán los Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados entre 1999 y 2007. Pero para observar los vetos del Ejecutivo veremos los Diarios de Sesiones del Senado provincial, ya que la Constitución de Entre Ríos establece que para el tratamiento de los mismos la Legislatura debe reunirse en Asamblea, esto es, con la presencia tanto de senadores como diputados. Las mismas son registradas taquigráficamente por la Cámara de Senadores.

Trabajaremos sobre la base de 736 proyectos de ley, de los cuales 385 se aprobaron durante el período 1999-2007. Las restantes 351 se aprobaron entre 2003-2007.

Por último, cabe señalar que trabajaremos sobre la base de 12 vetos interpuestos por el poder Ejecutivo, nueve de los cuales se produjeron entre 1999-2003. Los 3 restantes corresponden al período 2003-2007.

C A P Í T U L O I I I

SISTEMA DE PARTIDOS DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

Antes de introducirnos de lleno en la disciplina partidaria, en este capítulo expondremos algunas características de los partidos del distrito que estamos mirando. En primer lugar, haremos una descripción de los rasgos más importantes del sistema de partidos provincial desde 1983 hasta 2007, mencionando al mismo tiempo los dispositivos institucionales para la elección de representantes. Luego, expondremos algunos puntos salientes del debate sobre la “cláusula de gobernabilidad” en la Convención Constituyente de Entre Ríos llevada a cabo en el año 2008, ya que a nuestro entender resulta sumamente ilustrativo del escenario político-partidario de la provincia.

1. PANORAMA PARTIDARIO

Si bien en este trabajo nos centramos en dos períodos de gobierno, 1999-2003 y 2003-2007, consideramos importante no descuidar aquellos elementos más estructurales que definen a la política de partidos en la provincia de Entre Ríos desde el retorno de la democracia. Esos elementos estructurales están relacionados, por un lado, a la fuerte presencia de la UCR y el PJ en los comicios provinciales y, por otro, a las tendencias mayoritarias del sistema electoral, lo que a nuestro entender favorece el hecho de que el escenario político esté dominado fundamentalmente por la presencia de dos grandes partidos.

Desde el advenimiento de la democracia en 1983 hasta la actualidad, el sistema de partidos de Entre Ríos ha estado dominado por dos grandes partidos: el PJ y la UCR. Tal como indican Lucca y Pinillos (2007), la política de partidos de este distrito exhibe dos rasgos característicos. Por una parte, una dificultad histórica de consolidación de terceras fuerzas. Y por otra, se observa una coincidencia entre los colores partidarios que predominaron a nivel nacional con los que prevalecieron en la provincia.

Desde 1983 los comicios provinciales han confluído con los nacionales. En las dos ocasiones en que la UCR obtuvo la presidencia de la Nación –en 1983 y en 1999 de la mano de la Alianza–, también logró prevalecer en Entre Ríos. Del mismo modo, cuando el peronismo triunfó en las elecciones nacionales también se impuso en esta provincia.

A continuación mostraremos cómo ha sido la presencia del justicialismo y el radicalismo en los diferentes comicios provinciales celebrados desde 1983 hasta la actualidad. Primero nos centraremos en las elecciones ejecutivas y luego en las legislativas.

1.1. Elecciones ejecutivas desde 1983 hasta 2007

Sartori (1992) argumenta que para que exista un sistema bipartidista deben satisfacerse las siguientes condiciones:

- La alternancia en el poder entre los dos partidos fundamentales del sistema.
- La existencia de terceros partidos no debe imposibilitar que los dos partidos principales gobiernen solos, es decir, ninguno de ellos debe necesitar de la formación de coaliciones parlamentarias para llevar a cabo su agenda de gobierno.

En cuanto a la primera, vemos que la alternancia partidaria entre las fuerzas principales ha sido un rasgo característico de la provincia de Entre Ríos (Ver Cuadro 2). En rigor, hasta la fecha hubo tres alternancias. La primera se produjo en 1987, cuando el radical Sergio Montiel le cedió la gobernación al justicialista Jorge Busti. En la segunda, producida en 1999, se invirtieron los roles: Busti fue reemplazado en el poder por Montiel. Y nuevamente en 2003 hubo “cambio de mando” entre los mismos líderes políticos, cuando el peronismo volvió a ganar las elecciones para la gobernación¹⁰.

Respecto a la alternancia en los sistemas bipartidistas, Sartori considera que el margen electoral entre las principales fuerzas políticas debe ser estrecho, de modo que, aunque un mismo partido gobierne varios períodos consecutivos, la oposición tenga posibilidades reales de triunfar en futuros comicios y echar al partido en el gobierno. Así, por ejemplo, en 1995 el justicialista Jorge Busti obtuvo la gobernación de la provincia con un margen que apenas superó el 2% de los votos, lo que significó la tercera victoria consecutiva de su

¹⁰ Cabe señalar que estas alternancias se produjeron cuando estaba vigente la Constitución provincial de 1933, que no permitía la reelección del gobernador. La actual Constitución, promulgada en 2008, sí lo permite.

partido. Pero en las elecciones subsiguientes se produjo una alternancia partidaria cuando el radical Sergio Montiel se impuso en las elecciones por una diferencia similar.

Cuadro 2

Porcentaje de votos obtenidos por la UCR y el PJ –o las alianzas electorales encabezadas por ellos– en elecciones ejecutivas de la provincia de Entre Ríos, 1983-2007.

Porcentaje de acuerdo a votos positivos

Elección	UCR	PJ	Otros
1983	49,39	40,93	9,68
1987	43,85	48,98	7,17
1991	44,37	49,99	5,64
1995	45,37	47,46	7,17
1999	49,11	47,49	3,4
2003	34,35	44,62	21,03
2007	19,97	47,06	32,97

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior de la Nación y *Andy Tow web*.

En 1999, la “Alianza Para el Trabajo, La Justicia y La Educación” –integrada por la UCR, el FREPASO y otras fuerzas menores– obtuvo la gobernación de la provincia con una fórmula compuesta por dos candidatos provenientes del radicalismo: Sergio Montiel y Edelmiro Pauletti¹¹. En consecuencia, los pilares que sostuvieron a la Alianza a nivel provincial fueron frágiles desde el principio.

En las elecciones de 2003 sucedería algo diferente respecto a las elecciones anteriores. En primer lugar, la UCR disminuyó significativamente su caudal electoral, aunque se posicionó como el segundo partido más importante con el 34% de los votos. En segundo lugar, una tercera fuerza, la Alianza Nuevo Espacio Entrerriano –conformada por el Nuevo Espacio Entrerriano (NEE), el Partido Intransigente (PI), el Partido Socialista Popular (PSP), entre otros–, obtuvo más del 18% de los sufragios, algo inédito en la provincia desde el retorno de la democracia.

También en 2007 se amplió el margen entre la UCR y el PJ, esta vez en casi 30 puntos porcentuales. En esa ocasión el peronismo provincial presentó dos opciones separadas. Por

¹¹ Montiel se negó a integrar como vicegobernadora a quien había sido electa por las fuerzas integrantes del FREPASO para ocupar ese espacio, Rosario Romero, por considerarla aliada y representante de Jorge Busti, por entonces gobernador de la provincia por el PJ.

una parte, la “Alianza Frente Justicialista Para la Victoria”, estuvo encabezada por la fórmula Urribarri-Lauritto. Y por otra, “la Alianza Frente Para La Victoria y la Justicia Social” llevó como candidatos a Solanas-Cresto. Aún así, la UCR fue el segundo partido más votado. Cabe destacar asimismo que la Alianza Concertación Entrerriana, liderada por el NEE, apenas logró el 8% de los votos, por lo que no logró consolidarse en el electorado luego de su buena performance en las elecciones anteriores.

1.2. Elecciones legislativas y sistema electoral

Ahora bien, hasta aquí sólo hemos mostrado datos de las elecciones ejecutivas, a través de los cuales pudimos ver que la condición de la alternancia se cumple perfectamente. Pero el sistema institucional de la provincia ha establecido además una Legislatura bicameral. Aunque en el próximo capítulo del trabajo nos ocuparemos de la disciplina partidaria en la Cámara Baja, mencionaremos aquí algunas características de ambas Cámaras del poder Legislativo, ya que será útil para ilustrar el panorama partidario de la provincia.

Los senadores son electos en razón de uno por cada departamento y a simple pluralidad de votos. Por lo tanto, existe un total de diecisiete senadores¹². Mientras que la Cámara de Diputados está compuesta por un total de veintiocho ciudadanos elegidos directamente por el pueblo de la provincia, en distrito único¹³. Desde 1983 hasta 2007, los partidos tradicionales han dominado la representación en las dos Cámaras. Esto se debe a las características del sistema electoral.

En Entre Ríos nos encontramos con un sistema electoral semimayoritario (Lucca y Pinillos 2007), fundamentalmente en lo referente a la elección de diputados (Alles 2009). Desde nuestro punto de vista, la combinación de los artículos 49, 51 y 52 de la Constitución provincial es la causa por la que las terceras fuerzas encuentran dificultades para consolidarse, lo que deja al sistema partidario sujeto a una competencia bipartidista.

En primer lugar, el artículo 49 de la antigua Constitución provincial determina que “el gobernador y vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, a

¹² La cantidad de senadores ha ido variando en función de la incorporación de departamentos al mapa de la provincia. En 1983 fueron electos quince senadores. Pero con la incorporación del departamento Islas del Ibicuy al sur de la provincia en 1984, ese número ascendió a dieciséis senadores a partir de las elecciones de 1987. Luego, el 12 de diciembre de 1995 se creó el departamento San Salvador, con lo cual el número de senadores ascendió a diecisiete a partir de las elecciones de 1999.

¹³ La Constitución de 2008 amplía la cantidad de diputados a treinta y cuatro.

simple pluralidad de sufragios”. Es decir, el poder Ejecutivo es electo bajo el sistema de mayoría relativa, según el cual gana la gobernación el candidato que obtiene mayor cantidad de votos. La Convención Constituyente llevada adelante en 2008 lo trasladó de manera literal a la nueva Constitución. Actualmente es el artículo 89.

En segundo lugar, el artículo 51 establece lo siguiente: “Los diputados serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, en distrito único, por un sistema de representación proporcional; pero que asegure al partido mayoritario la mayoría absoluta de la representación. La ley determinará la forma de distribuir el resto de la representación”. Así, el partido más votado para las elecciones de la Cámara Baja, sin importar el porcentaje de sufragios obtenido, es beneficiado con la mayoría absoluta de los diputados, es decir, quince bancas¹⁴. En la actualidad es el artículo 91.

Por último, el artículo 52, que también fue confirmado en la nueva Constitución – actualmente es el artículo 92–, determina que “el mandato de los funcionarios y representantes [gobernador y vicegobernador, senadores y diputados] será de cuatro años. Todos serán elegidos simultáneamente en un solo acto electoral”. Por lo tanto, se establece la concurrencia de las elecciones para cargos ejecutivos y legislativos.

Debemos resaltar aquí dos cuestiones fundamentales. La primera está relacionada al calendario electoral, una variable clave para explicar el número de partidos en los regímenes presidencialistas. Carey (2006) señala que 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 – es decir, el número efectivo de partidos con representación parlamentaria– no está relacionado directamente con las elecciones presidenciales. En cambio, el calendario *electoral concurrente* conduce a que las elecciones ejecutivas determinen a las legislativas y, por ende, al grado de fragmentación del sistema partidario. En otras palabras, la elección del Ejecutivo determina en gran medida el número efectivo de partidos con representación parlamentaria.

Lo anterior nos conduce directamente a la segunda cuestión que queríamos señalar, a saber: Shugart y Carey (1992), a la luz de los casos, han afirmado que cuando las elecciones

¹⁴ Vale señalar que la Constitución reformada establece que la Cámara de Diputados se compondrá de 34 legisladores. Por ello, el partido que se imponga en las próximas elecciones para de la Cámara Baja contará con un total de 18 diputados.

ejecutivas y legislativas se desarrollan en la misma fecha y el presidente es elegido por mayoría simple, es altamente probable que el escenario partidario esté dominado por dos grandes partidos. Respecto al sistema de elección del Ejecutivo, bajo el sistema de mayoría simple los partidos más pequeños se ven menos incentivados a presentar candidatos, puesto que muy difícilmente logren acopiar una cantidad suficiente de votos como para disputarles la gobernación a las fuerzas principales. Por ende, habitualmente establecen alianzas pre-electorales con alguna de los partidos más importantes, lo que coloca límites a la proliferación de candidatos y a la fragmentación del voto¹⁵. Si a este dispositivo le añadimos la simultaneidad electoral, las posibilidades de fragmentación partidaria disminuyen todavía más, debido a que todo el proceso electoral se concentra en los pocos candidatos que tienen posibilidades reales de acceder a la gobernación, lo que provoca el traslado de las preferencias electorales ejecutivas hacia las legislativas.

En la realidad concreta de la provincia de Entre Ríos, estos mecanismos constitucionales para la elección de representantes han generado la conformación de gobiernos con mayorías legislativas en ambas cámaras, con la excepción del período 1995-1999, en el que el gobernador Jorge Busti debió llevar a cabo su gestión con minoría en el Senado (ver Cuadro 3).

El Cuadro 3 refleja que los distintos gobernadores han contado siempre con la mayoría absoluta de diputados –53,6% del total en todos los casos, es decir, 15 legisladores–. Con excepción del período 1995-1999, también han obtenido mayoría en el Senado.

Habíamos dicho que, si miramos las elecciones Ejecutivas, se cumple el primer rasgo característico del bipartidismo –la alternancia partidaria y, junto a ella, la estreches del margen electoral entre las dos fuerzas principales–. Ahora bien, Sartori también señala que en los sistemas bipartidistas el partido que se impone en las elecciones debe poder gobernar solo, es decir, sin necesidad de coaliciones parlamentarias. Ello también se cumple en la provincia que estamos abordando, pero con una excepción que resulta fundamental en nuestro trabajo.

¹⁵ Recordemos que, por el contrario, en el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta los candidatos menos populares sienten que tienen alguna posibilidad de quedar en segundo lugar, lo que los incentiva a competir en las elecciones. Además, hay que considerar que incluso aquellos candidatos que son plenamente conscientes de que no tienen posibilidades de quedar en segundo lugar, de todos modos se sienten motivados a competir en las elecciones con el fin de evaluar el valor que tendrá su apoyo electoral en la segunda vuelta.

Cuadro 3

Relación Ejecutivo-Legislativo: gobernador, partido y tamaño de la bancada del gobernador en la Legislatura provincial según Cámara. Entre Ríos, 1983-2007

	Gobernador	Partido de Gobierno	Bancada oficial	
			Diputados	Senadores
1983	Sergio Montiel	UCR	53.6%	73.3%
1987	Jorge Busti	FJE	53.6%	62.5%
1991	Mario A. Moine	FJE	53.6%	56.3%
1995	Jorge Busti	FJE	53.6%	43.8%
1999	Sergio Montiel	Alianza	53.6%	64.7%
2003	Jorge Busti	PJ	53.6%	82.4%
2007	Sergio Urribarri	FJpV	53.6%	82.4%
Siglas: UCR, Unión Cívica Radical. FJE, Frente Justicialista Entrerriano. PJ, Partido Justicialista. FJpV, Frente Justicialista para la Victoria.				

Fuente: Elaboración de Santiago Alles (2009) en base a datos de la Dirección Nacional Electoral y *Andy Tow web*.

Hasta 1999 ninguno de los dos partidos principales del sistema había gobernado con coaliciones parlamentarias. Sin embargo, en el período 1999-2003 la UCR estableció una coalición parlamentaria en la Cámara Baja con el FREPASO, por lo cual esta fuerza política también debe considerarse importante según las normas para contar partidos elaboradas por Sartori¹⁶.

¹⁶ Para observar la fragmentación de un sistema de partidos Sartori elabora una serie de normas para contar. El autor establece dos condiciones para la inclusión de un partido dentro de un sistema: las posibilidades de coalición y las posibilidades de chantaje. La primera refiere a que el partido debe haber sido necesario para crear una coalición capaz de hacerse con el gobierno. La segunda alude a que el partido debe poder afectar las tácticas de la competición de los partidos que tienen potencial de coalición. Aquellos partidos que pese a acopiar una cantidad considerable de votos no sean capaces de formar una coalición con otras fuerzas, y que no tengan posibilidades de chantaje –por ejemplo, de vetar alguna ley en el parlamento–, no serán considerados importantes. El hecho de saber qué partidos tienen fuerza y deben ser tenidos en cuenta y cuáles no, permite observar el grado de fragmentación del sistema de partidos.

1.3. Número Efectivo de Partidos en la Legislatura

Para Mainwaring y Scully (1996), los criterios de Sartori para observar la fragmentación partidaria no son útiles cuando estudiamos regímenes presidenciales¹⁷. Por ello, consideran de mayor utilidad utilizar el Número Efectivo de Partidos (NEP)¹⁸. Cuando calculamos el NEP de la Legislatura provincial, podemos hacer algunas consideraciones diferentes respecto a la cantidad de partidos del sistema (ver Cuadro 4).

En el Cuadro 4 observamos una fragmentación menor en la Cámara Alta que en la Cámara Baja. Desde 1983 hasta la actualidad, el NEP del Senado ha sido inferior a 2. En Diputados, en cambio, la mayor parte de las veces ha sido superior a 2, salvo en 1983 y en 1999. En esta última ocasión la disminución del NEP se debe a que el FREPASO construyó la ya mencionada alianza electoral con la UCR. Si para hacer el cálculo de esta elección consideramos el origen partidario de cada uno de los diputados electos, entonces el NEP asciende a 2,43.

Cuadro 4
Número Efectivo de Partidos en la Legislatura Provincial 1983-2007.
Expresada en puestos

Elección	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
1983	1,99	1,64
1987	2,12	1,88
1991	2,12	1,97
1995	2,24	1,97
1999	1,99	1,84
2003	2,59	1,44
2007	2,70	1,44

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior de la Nación y *Andy Tow web*.

¹⁷ Mainwaring y Scully (1996:23) critican los criterios utilizados por Sartori para observar la fragmentación de los sistemas de partidos. Para ellos, “la desventaja de los ‘partidos relevantes’ de Sartori consiste en que sus reglas para contarlos conducen a veces a evaluaciones discutibles en cuanto a qué partidos son relevantes [ya que] esta reglas fueron concebidas primariamente para sistemas parlamentarios, y su aplicabilidad a sistemas multipartidarios presidenciales no es enteramente congruente”. Por este motivo, prefieren utilizar el NEP como criterio para medir la fragmentación.

¹⁸ El NEP se calcula a partir de una fórmula originalmente elaborada por Laakso y Taagepera: $N_s = 1 / \sum p_i^2$, donde N_s es el número efectivo de partidos expresado en puestos, y p_i es la fracción de puestos del partidos que ocupa el lugar i (En Mainwaring y Scully, 1996).

A nuestro entender, la menor fragmentación observable en la Cámara Alta puede explicarse a partir de que los senadores son elegidos en razón de uno por departamento y a simple pluralidad de sufragios, lo que le da mayores chances a los partidos más grandes. En efecto, desde 1983 han sido electos 114 senadores y sólo 3 han pertenecido a terceras fuerzas. Uno de ellos fue electo en 2003 por el NEE. Los dos restantes fueron electos en 2007 por el Frente para la Victoria y la Justicia Social, un desprendimiento electoral del PJ que, como dijimos, llevaba como candidatos para ocupar el poder Ejecutivo a la fórmula Solanas-Cresto. Genuinamente, entonces, podemos decir que desde el advenimiento de la democracia hasta la actualidad sólo un senador ha sido electo por fuera de las estructuras de los partidos tradicionales.

En contraste, los diputados son electos en distrito único, lo que permite una mayor fragmentación del voto. Sin embargo, en principio podemos decir que ello no ha significado un problema para los distintos gobernadores, pues recordemos que en virtud del ciclo electoral concurrente y de la sobrerrepresentación con la que cuenta el ganador de las elecciones de la Cámara Baja, el jefe del Ejecutivo ha podido contar siempre con mayoría. Luego veremos cómo ha sido la disciplina partidaria en esta Cámara de la Legislatura.

1.4. La Cámara de Diputados entre 1999-2003 y 2003-2007

Señalaremos ahora brevemente cuál ha sido el NEP en los dos períodos en los cuales vamos a observar la disciplina partidaria en el próximo capítulo.

En primer término, resulta fundamental resaltar que aunque en 1999 la Alianza ganó las elecciones ejecutivas con una fórmula compuesta por dos candidatos provenientes del radicalismo –Montiel-Pauletti–, en la Cámara de Diputados se llevó a cabo una coalición de gobierno integrada por doce diputados de la UCR y tres del FREPASO. Por consiguiente, se trató de un “gobierno de coalición” o, para utilizar la conceptualización de Chasquetti (2006), de un “presidencialismo de coalición”. En total, tres partidos obtuvieron representación en la Cámara Baja: la UCR (12 diputados), el FREPASO (3 diputados) y el PJ (13 diputados). Como señalamos, si tenemos en cuenta el origen partidario de cada legislador el NEP fue de 2,43.

En segundo lugar, en 2003 el PJ logró imponerse en las elecciones ejecutivas y legislativas, obteniendo mayoría absoluta en ambas Cámaras de la Legislatura. En la Cámara de

Diputados obtuvieron representación cuatro partidos: el PJ (15 diputados), el Frente Social Entre Ríos Tiene Futuro¹⁹ (8 diputados), el NEE (4 diputados) y la Red de Participación Popular (una diputada, que en el recinto de la Cámara se integraría al bloque de la UCR). Aunque el NEP aumentó levemente, en principio podemos alegar que ello no constituyó en un problema para el partido en el gobierno, ya que contaba con quórum propio. En este caso, entonces, efectivamente el PJ pudo “gobernar solo”, esto es, sin necesidades de coaliciones.

En resumen, en los dos períodos en los cuales vamos a centrarnos en el próximo capítulo, los gobernadores contaron con mayoría en la Cámara de Diputados. Pero en el período 1999-2003, al aliarse electoralmente a otros partidos, el radicalismo no tenía quórum por sí mismo, sino que dependía de los legisladores frepasistas. En cambio, en el período 2003-2007 el PJ contaba con una mayoría compuesta exclusivamente por legisladores de su estructura.

2. DEBATE EN TORNO A LA “CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD”

A nuestro entender, el debate sobre la “cláusula de gobernabilidad” suscitado en la Convención Constituyente desarrolla en Entre Ríos en el trascurso del año 2008, es sumamente ilustrativo de la preeminencia de la UCR y el PJ en la realidad política de la provincia. A continuación expondremos algunos puntos sobresalientes de este debate, para lo cual nos basaremos fundamentalmente en el trabajo de Santiago Alles (2009).

El 28 de octubre del año 2007, junto con los comicios nacionales, se llevaron a cabo en Entre Ríos las elecciones que determinaron la composición de la Convención que habría de modificar la Constitución provincial luego de más de setenta años. Como era de esperarse, los dos partidos más importantes, el peronismo y el radicalismo, consiguieron en conjunto la mayor parte de la representación, con un 71 % de las bancas. De los 45 cargos en disputa, el justicialismo obtuvo 23 y el radicalismo 9²⁰. Los partidos menores que lograron representación fueron la Coalición Cívica-Partido Socialista, la Alianza Frente, Justicia,

¹⁹ En este caso, consideramos a la Alianza Frente Social Entre Ríos Tiene Futuro como un solo partido, ya que todos los diputados electos pertenecían a la UCR. El partido eje de esa alianza fue el radicalismo, pero también estuvo conformada por el Movimiento de Integración y Desarrollo, El Partido Demócrata Cristiano y la Red de Participación Popular.

²⁰ También en estos comicios resulta evidente la pérdida de caudal electoral de la UCR en las elecciones provinciales. Aún así, se posicionó como la primera minoría de la Convención.

Unión y Libertad, y Recrear Para el Crecimiento. En total sumaron 13 constituyentes, es decir, el 29% de las bancas en disputa.

Al año siguiente se desarrolló la Convención. En ella se discutió intensamente el traslado a la nueva Carta Magna provincial de la denominada “cláusula de gobernabilidad”. Se trata del artículo 51, que *sobrerrepresenta* a las opciones políticas más votadas en detrimento de aquellas que consiguieron menor apoyo electoral. Los partidos mayoritarios se posicionaron a favor de su continuidad en la nueva Constitución, mientras que las fuerzas menores tendieron a criticarla por considerarla “poco democrática”.

El eje del debate estuvo marcado por el papel que deben ocupar las mayorías y las minorías en los procesos de toma de decisiones en el marco de un régimen democrático. Por lo tanto, fue un debate sobre la noción misma de democracia. Como dijimos anteriormente, según Lijphart (1999) más allá de las infinitas formas de organizar y gobernar una democracia, podemos encontrarnos básicamente con dos modelos: el modelo mayoritario y el modelo consensual.

El modelo consensual de democracia favorece la creación de instituciones que den lugar a la participación igualitaria de todos los sectores y tendencias políticas vigentes en una sociedad. Una de estas instituciones es el sistema electoral, que bajo este modelo debe tender a ser proporcional, es decir, debe propiciar la representación de todas las líneas de fractura presentes en una comunidad política con la mayor precisión posible. Se busca de esa manera dividir, dispersar y limitar el poder en virtud de promover la negociación y el compromiso entre los actores sociales.

Este modelo de democracia, que necesariamente debe representar a las minorías, fue defendido por el convencional del partido Recrear para el Crecimiento, Acevedo Miño, quien expresaba lo siguiente: “El maestro Nino dice que, ante la imposibilidad de instituir la democracia directa, a través de estos sistemas se procura la existencia de un cuerpo que reproduzca en pequeño a la sociedad en su conjunto. Considero que estos sistemas de representación, llamados de reproducción espejo, son una manera de reforzar la presencia de las minorías, a las que se les dé participación decisiva en los cuerpos deliberativos, tanto en las iniciativas como en las discusiones, y finalmente en las decisiones” (En Alles, 2009). Otro aporte en defensa de este tipo de democracia en la Convención Constituyente que nos parece más que ilustrativo, fue el del convencional por la Coalición Cívica-Partido

Socialista, Américo Schwartzman, quien expresaba que “el argumento de la gobernabilidad que da a un gobierno fuerte y ágil la posibilidad de concentrar más poder y que da fundamento a esta disposición, condena al oficialismo y a la oposición a malas prácticas republicanas. ¿Por qué? Porque a la oposición la condena a la impotencia, a la eterna presentación de pedidos de informes sin respuestas, a la denuncia mediática y en ocasiones a la judicialización de la política. Y al oficialismo lo condena –y uso conscientemente esta palabra– a la inveterada actitud de imponer, de modo sistemático, la mayoría automática que le confiere el Artículo 51 en lugar de debatir y consensuar. Y esto, señor Presidente, es el principal motivo de descrédito y de desjerarquización de la actividad política en nuestra provincia de Entre Ríos” (En Alles, 2009).

En contraste, de acuerdo al modelo mayoritario de democracia las instituciones deben propiciar la concentración del poder en manos del partido electoralmente más fuerte en aras de fortalecer el ejercicio de gobierno. Por ende, resulta saludable que los sistemas electorales sobre-representen a las opciones más votadas en detrimento de aquellas que obtuvieron menor apoyo electoral, motivo por el cual la “cláusula de gobernabilidad” resulta indispensable. En ese sentido, fue sumamente ilustrativa la declaración de Jorge Busti, ex gobernador de la provincia por el PJ y presidente de la Convención Constituyente: “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” (En Alles, 2009). Mientras que Juan Carlos Arralde, convencional por la UCR, sostuvo lo siguiente: “Creo que este sistema [...] rinde tributo a la eficacia de una acción de gobierno que necesita una mayoría para poder aplicar su programa electoral” (En Alles, 2009).

Pero desde nuestro punto de vista, la declaración más evidente de que en el trasfondo de la posición a favor de la continuidad de la “cláusula de gobernabilidad” estaba la posibilidad real de acceder al gobierno, fue la del convencional radical Fabián Rogel. Este convencional expresó que su bancada rechazaba todo intento de reforma de la cláusula “convencidos de que a esta provincia, más temprano que tarde, la vamos a volver a gobernar” (En Alles, 2009).

Lo anterior nos muestra dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, el debate en torno a la “cláusula de gobernabilidad” generó controversias en torno a la idea misma de

democracia. Para las fuerzas minoritarias, el artículo le pone límites a la división de poderes y hace estéril la deliberación democrática en el marco parlamentario, ya que el partido del gobernador es capaz de imponer su voluntad sin necesidad de negociar. Así pues, desde el punto de vista del sistema electoral en Entre Ríos tiende a conformarse un “presidencialismo de mayoría”, al menos en lo que respecta a la elección de diputados.

La segunda es que, como destaca Dieter Nohlen (1998), los sistemas electorales influyen fuertemente en el formato del sistema de partidos. Pero al mismo tiempo el sistema de partidos, sobre todo el número de partidos y la relación de fuerzas, tienen mucha importancia para escoger el sistema electoral.

C A P Í T U L O I V

DISCIPLINA PARTIDARIA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Este último apartado abarca dos períodos de gobierno. El primero fue liderado por la UCR, aunque recordemos que llegó al poder de la mano de la Alianza, que incluía también al FREPASO y a otras fuerzas menores. El segundo período fue gobernado por el PJ.

En el capítulo anterior expusimos dos consideraciones fundamentales. En primer lugar, el sistema de partidos entrerriano se encuentra dominado fundamentalmente por estos dos grandes partidos. En segundo lugar, en función de la “cláusula de gobernabilidad” y de la simultaneidad electoral el partido o coalición de partidos del candidato que se impone en las elecciones ejecutivas tiene asegurada la mayoría absoluta en la Cámara Baja²¹.

Ahora bien, para que efectivamente el gobernador pueda imponer su agenda de gobierno, el partido o coalición que sustentó su candidatura debe exhibir niveles altos de disciplina en la arena legislativa. Por lo tanto, en este trabajo buscaremos dilucidar el disciplinamiento partidario en la Cámara de Diputados de la provincia.

La disciplina partidaria es una de las variables clave propuesta por la literatura especializada para observar la relación entre poderes. Como afirmamos en el marco teórico, Mainwaring y Shugart (2002) argumentan que para estudiar los regímenes presidencialistas resulta fundamental tener en cuenta los “poderes partidarios” del presidente. Ellos están compuestos por dos dimensiones: el número de legisladores con que cuenta el partido o coalición del presidente, y la disciplina partidaria. En cuanto a la primera dimensión, ya hemos mencionado que el partido del candidato que se impone en las elecciones ejecutivas tiene asegurada la mayoría en la Cámara de Diputados. Respecto a la segunda, Mustapic afirma que estudiar la disciplina partidaria es mucho más complejo que simplemente verificar que los legisladores acompañan las iniciativas oficiales. El supuesto fundamental

²¹ En general, los gobernadores también han contado con mayoría en el Senado, aunque no en todas las ocasiones. No obstante, ello no forma parte de esta investigación.

del que deben partir estos estudios es que la disciplina no está dada por sí misma: es necesario producirla. La arena parlamentaria es el ámbito propicio para observar este proceso.

Dividiremos al capítulo en cuatro partes. En las dos primeras haremos una descripción general del marco en el que se produce el disciplinamiento partidario, observando aspectos institucionales del régimen político de la provincia y de los principales partidos del sistema. Y en las dos últimas nos meteremos de lleno en la Cámara de diputados para observar las votaciones nominales y el proceso de aprobación y sanción de leyes.

En primer término, nos centraremos en las particularidades del “presidencialismo presidencial” (Carrizo y Galván, 2006) de la provincia de Entre Ríos, poniendo especial énfasis en “los poderes constitucionales” con que cuanta el poder Ejecutivo (Mainwaring y Shugart, 2002). Seguidamente, veremos las características de las estructuras organizativas de los partidos.

En el segundo punto mencionaremos el control que ejercen los partidos sobre la selección de candidatos y el control del orden en el cual los miembros son elegidos dentro de una lista partidaria.

En tercer lugar, una vez descripto el marco general sobre el cual se asientan los partidos, nos meteremos de lleno a analizar el proceso legislativo para observar las votaciones nominales. En base a ellas calcularemos la disciplina relativa y la disciplina absoluta de los bloques legislativos que integraron la Cámara Baja durante el período temporal que recortamos en este trabajo.

Por último, veremos cuál ha sido el rol desempeñado por la Cámara Baja en los procesos de toma de decisiones. Para decirlo brevemente, observaremos la participación que tuvieron los diputados en la iniciativa legislativa, los temas que abordaron las leyes impulsadas por éstos, las modificaciones que se realizaron a los proyectos de ley enviados por el poder Ejecutivo y el tratamiento que sufrieron los vetos parciales y totales del gobernador.

1 EL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA PROVINCIAL Y LA ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS

Mustapic (2000) argumenta que podemos observar en la Argentina dos condiciones institucionales que otorgan a los legisladores un margen de independencia respecto al poder Ejecutivo y a los líderes partidarios: el régimen presidencial y las características

organizativas de los partidos. Creemos que estas consideraciones pueden aplicarse también en la provincia de Entre Ríos.

1.1 Características del régimen

Como hemos venido señalando, al igual que el Estado central las provincias argentinas han adoptado el modelo institucional presidencialista, constituyendo verdaderos “presidencialismo provinciales” (Carrizo y Galván, 2006). Respecto a la provincia de Entre Ríos, el sistema institucional determina la existencia de un poder Ejecutivo y de una Legislatura bicameral.

En cuanto a los “poderes constitucionales”, debemos decir que el gobernador provincial tiene poder de iniciativa exclusiva sobre la ley presupuestaria. Este es un “poder proactivo” importante si consideramos lo fundamental que es el presupuesto para una gestión gubernamental. Aunque debemos señalar que comúnmente las constituciones nacionales y provinciales dejan esta función en manos del poder Ejecutivo.

Cabe destacar que el artículo 137 de la Constitución le atribuye otro “poder proactivo” al poder Ejecutivo: el decreto. Asimismo, los artículos 88 y 135 le confieren la posibilidad de vetar en forma parcial y total las leyes emanadas por la Legislatura, que para rechazar el veto debe contar con una mayoría especial de dos tercios en ambas Cámaras. Se trata entonces de un poder de veto fuerte, a partir del cual el gobernador puede defender el *status quo* en caso de que sea modificado por las cámaras legislativas. Cuenta entonces con un poderoso “poder reactivo”²².

En función de ese poder de iniciativa exclusiva, del poder de decreto y del poder de veto excepcionalmente fuerte, nos encontramos con un gobernador “potencialmente dominante” (Mainwaring y Shugart, 2002).

Por lo tanto, la Constitución provincial se ha inclinado en favor del poder Ejecutivo. No obstante, al igual que en el nivel nacional, no terminan de anularse los peligros constitutivos de la legitimidad democrática dual y de la división de poderes típica de los presidencialismos.

Recordemos que en estos regímenes la autoridad del jefe del Ejecutivo está basada en elecciones directas, razón por la cual tanto éste como la Legislatura tienen legitimidad

²² Tanto el poder de decreto como el de veto parcial y total fueron trasladados a la nueva Constitución.

democrática, aún presentando alternativas políticas totalmente distintas. Esta situación puede derivar en crisis políticas dramáticas, debido a que tanto presidente como el parlamento obtienen su autoridad democrática mediante una competencia libre entre opciones diferentes, por lo que ambos se sienten autorizados para actuar en nombre del pueblo: el enfrentamiento potencial entre el Legislativo y el Ejecutivo se encuentra siempre latente en los regímenes presidenciales. Si a esto le sumamos, por un lado, la rigidez en la duración de los mandatos y, por otro, el hecho de que el principal dispositivo constitucional con el cuentan estos regímenes para afrontar las crisis de legitimidad de los funcionarios públicos –el juicio político– es difícil de utilizar, entonces nos encontramos para Linz (1997) con un régimen de naturaleza inestable. Así, cuando el presidente pierde la confianza del partido o de la coalición que sustentó su candidatura, no puede ser reemplazado fácilmente, lo que puede agravar aún más la crisis política.

En este mismo sentido, Mustapic (2000) argumenta que en los regímenes presidencialistas no existe ninguna razón objetiva que determine que los legisladores se comportarán siempre de manera sumisa ante las acciones del presidente. Más aún, aunque la cúpula del partido logre mantener disciplinados a sus legisladores, ello habitualmente tiene un costo. Como afirma la autora, el hecho de que Mainwaring y Shugart utilicen el adjetivo “potencialmente” para calificar a los ejecutivos dominantes y marginales, nos permite observar que los recursos legislativos no son decisivos por sí mismos. Y es aquí donde entran en juego los “poderes partidarios” y, en particular, la disciplina partidaria.

En suma, si bien el gobernador de la provincia cuenta con mayoría en la Cámara Baja, poder de decreto y poder de veto, no tiene asegurada la sumisión de los legisladores: su dominio es sólo potencial.

1.2 Características organizativas de los partidos

A continuación expondremos brevemente algunas características institucionales de las dos fuerzas políticas más importantes del sistema, la UCR y el PJ. Buscaremos mostrar de este modo la doble dimensión que presentan sus cuadros: la provincial y la departamental. A su vez, haremos algunas referencias sobre las modalidades que han establecido para la selección de candidatos. No obstante, no nos detendremos a observar cómo se desarrolló ese proceso durante los dos períodos de gobierno que estudiamos. Sólo nos interesa resaltar

resumidamente el origen departamental de los diputados que ocuparon sus bancas durante esta etapa para dar cuenta de la distribución geográfica que presentan los partidos tradicionales de la provincia.

En su Carta Magna, el PJ establece que la dirección del partido en la provincia está a cargo del Congreso Provincial, que es representativo de la soberanía partidaria. Este Consejo cuenta con un congresal por cada cuatrocientos afiliados o fracción no menor de doscientos. En los departamentos en que los no se alcanza el número de doscientos afiliados, se elige no obstante un congresal. Así, este sistema de elección de autoridades asegura la representación de cada uno de los departamentos.

Al mismo tiempo el PJ cuenta con un Consejo Provincial, que es el órgano ejecutivo permanente encargado de conducir el Partido en el ámbito de la provincia y de cumplir las resoluciones del Congreso Provincial y de las autoridades nacionales del partido. Entonces, representa la suprema autoridad ejecutiva del partido.

Se establece además que en cada departamento debe haber un Consejo Departamental, por lo que existe un total de diecisiete en toda la provincia. Esos consejos, a su vez, ejercen jurisdicción sobre las Unidades Básicas del respectivo departamento.

En cada departamento puede haber varias Unidades Básicas, ya que su construcción depende simplemente de la voluntad de un grupo de afiliados. Ellas son el órgano primario del partido, cuya autoridad es ejercida por el Consejo de Unidad Básica. Tal como marca el artículo 12 de la Carta Magna, estas unidades representan “el centro natural de adoctrinamiento y difusión de sus principios y bases de acción política, actividades culturales y de asistencia social”.

En cuanto a la selección de candidatos para cargos provinciales, la Carta Magna del PJ establece que deben ser elegidos mediante el voto directo y secreto de los afiliados. Los candidatos a gobernador y vicegobernador, se eligen por lista completa y a simple pluralidad de sufragio. Respecto a los senadores provinciales, puesto que la Constitución establece que la Cámara Alta debe estar compuesta por un legislador por departamento, son elegidos un titular y un suplente en cada uno de ellos. Finalmente, la organización interna del partido determina que para la selección de los candidatos a diputados deben elegirse dos titulares y dos suplentes por cada jurisdicción departamental. Tal como lo marca el artículo

40 de la Carta Magna, la lista final la confecciona el Congreso Provincial “tendiendo a asegurar la representación de todos los departamentos”.

A nuestro entender, la selección de candidatos a diputados provinciales muestra de manera manifiesta la distribución territorial del PJ, que cuenta con una dimensión provincial y otra departamental. Si bien la Constitución marca que los diputados se eligen en distrito único, el partido busca la representación de cada uno de los departamentos. Esto le otorga un papel importante a las distintas subunidades organizativas –los Consejos Departamentales y las Unidades Básicas–, ya que de ellas emergerán los candidatos a ocupar cargos en la Legislatura provincial.

Cuando observamos el departamento de origen de los diputados del PJ que ocuparon sus bancas durante los dos períodos de gobierno que aquí observamos, podemos notar una gran diversidad. En 1999 resultaron electos trece legisladores provenientes de jurisdicciones diferentes. Y en 2003, de los quince diputados del justicialismo, sólo dos pertenecían a una misma jurisdicción.

Por su parte, la Carta Magna de la UCR establece que el Congreso Provincial es la más alta autoridad partidaria y está integrado por seis congresales por departamento, contando a la ciudad de Paraná y a Paraná Campaña por separado. Además, los departamento eligen un congresal cada mil quinientos afiliados, cuidando que cada uno cuente con un mínimo de tres y un máximo de dieciocho. Al igual que en el PJ, este sistema de elección de autoridades asegura la representación de cada uno de los departamentos en el seno del partido.

Asimismo la UCR cuanta con un Comité Provincial, que es el máximo órgano ejecutivo del partido y como tal ejerce la dirección del mismo: inviste la representación partidaria ante los poderes públicos, los demás partidos políticos, los propios afiliados y frente a terceros.

Se establece además que en cada departamento de la provincia debe haber un Comité Departamental, contando a la ciudad de Paraná y a Paraná Campaña por separado. Es decir, existen 18 comités departamentales. Los comités son la autoridad inmediata del partido en la jurisdicción.

Cada departamento cuenta además con un Plenario Departamental, que está integrado por delegados de cada uno de los municipios, secciones y circuitos que posea el departamento.

A su vez, cada municipio, sección y circuito posee su propio Comité que lleva la denominación del lugar.

En cuanto a la selección de candidatos para cargos provinciales, la Carta Magna de la UCR establece que deben ser elegidos mediante el voto de los afiliados en elecciones internas. Las candidaturas a gobernador y vicegobernador y a senadores provinciales corresponden a la lista que obtenga mayor número de sufragios.

La elección de candidatos para la Cámara Baja tiene algunas variantes. Los cinco primeros candidatos a diputados provinciales son elegidos por el voto de los afiliados al partido. De esos cinco, cuatro candidatos le corresponden al sector que obtiene la mayoría de los sufragios y uno al agrupamiento que resulta segundo, a condición de que alcance el 25% de los votos. Al sector más votado le corresponden los primeros dos lugares de la lista, el cuarto y el quinto, y al candidato electo del segundo sector se le asigna el tercer lugar. Los restantes candidatos a diputados provinciales surgen de los que propongan los departamentos por medio de internas abiertas. El orden de la lista en este caso está determinado por el porcentaje de votos válidos que, con relación a la totalidad de votos computados, haya obtenido el partido en cada departamento en la última elección general realizada en la provincia. De esta manera, a diferencia de lo que ocurre en el PJ, las listas para las elecciones de la Cámara Baja no aseguran la representación de todos los departamentos.

También vemos en la UCR una fuerte presencia territorial a lo largo de toda la provincia. Sin embargo, cuando observamos los diputados que ocuparon sus bancas durante los dos períodos de gobierno que aquí abordamos, la representación de los departamentos en la Cámara Baja se ve disminuida con relación al PJ. Durante el gobierno de la Alianza, de los quince diputados del oficialismo, seis pertenecían a la jurisdicción más grande la Entre Ríos, Paraná²³. Y en 2003, de los ocho diputados electos, tres eran de la capital provincial. Esto puede explicarse a partir del modo en que se seleccionan los candidatos. Mientras que la Carta Magna del PJ busca que todos los departamentos estén representados en la Cámara Baja, la UCR dispone un proceso de selección que tiende a favorecer a las jurisdicciones más pobladas en detrimento de las más pequeñas.

²³ Si bien en 1999 la UCR se alió al FREPASO, la mayoría de los diputados electos pertenecían a las filas del radicalismo, tal como mostramos en el capítulo precedente.

En resumen, ambos partidos establecen un modo de organización descentralizado en múltiples jurisdicciones, lo que desde nuestra perspectiva genera que el liderazgo partidario esté sujeto a las articulaciones y lealtades que se establezcan entre el nivel provincial y los distintos departamentos, municipios y comunas.

2 LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS: CONTROL DE LOS PARTIDOS

Respecto a la elección de legisladores para la Cámara Baja, en Entre Ríos encontramos un sistema de lista cerrada y bloqueada, tal como sucede a nivel nacional y en gran parte de las provincias argentinas (Tula y De Luca, 1999). En el Artículo 75, la Ley Electoral de la provincia establece que “el voto para la elección de diputados se dará por lista, la que podrá contener hasta veintiocho candidatos titulares e igual número de suplentes”. Según Nohlen (2004), bajo este tipo sistema de listas el elector no tiene posibilidades de alterar el orden en que ingresan los candidatos ni puede optar por postulantes de distintas fuerzas, sino que, por el contrario, debe someterse al orden prefijado por los partidos eligiendo una lista en su conjunto.

A diferencia de lo que ocurre con la lista cerrada y desbloqueada y con la abierta, en el sistema de lista cerrada y bloqueada la menor libertad de los electores para optar por las candidaturas de su preferencia se traduce en menores márgenes de autonomía para los candidatos individuales. Éstos se encuentran atados a las nominaciones de las estructuras partidarias.

Para Mainwaring y Shugart (2002), este tipo de lista permite que los líderes de los partidos tengan mayores posibilidades de controlar a sus miembros. Creemos que esta variable para estudiar la disciplina partidaria propuesta por los autores mencionados, que Mustapic (2000) cuestiona para el estudio del caso argentino a nivel nacional, resulta importante en la provincia de Entre Ríos.

Mustapic esgrime que, como consecuencia de la fragmentación del sistema partidario argentino, el control sobre la selección de candidatos y el control del orden en que ingresan los mismos son variables poco trascendentes para el estudio de la disciplina partidaria. Ello sucede porque la representación proporcional vigente en el sistema electoral argentino establece una barrera del 3% de votos para la elección de legisladores, lo que tiende a favorecer la fragmentación del sistema de partidos. Así, las posibilidades de los legisladores

que se oponen a las decisiones partidarias de crear otro partido diferente donde proseguir sus carreras políticas están dadas y las restricciones legales para hacerlo son ínfimas.

En contraste, en el distrito que estamos observando puede observarse una dificultad histórica de consolidación de terceras fuerzas (Lucca y Pinillos, 2007). En el capítulo precedente mostramos de este modo la fuerte presencia en la política provincial que tienen las fuerzas tradicionales, la UCR y el PJ.

El bipartidismo forma parte de los que Mustapic denomina “incentivos colectivos”. Los partidos políticos otorgan una identidad particular hacia aquellos que los integran, cuyos principios se contraponen a los de las restantes fuerzas políticas. De allí que muy difícilmente un legislador peronista se pase al radicalismo y viceversa. Quienes consideren que el partido al que pertenecen ha traicionado los principios y valores que motivaron su creación, pueden formar una organización aparte. Pero con ello renuncian a las mayores oportunidades electorales que otorgan los dos partidos de mayor alcance provincial, los cuales se han alternado en el poder desde el retorno de la democracia.

En consecuencia, tal como detectó Jones (2001) en el nivel nacional, podemos afirmar que en esta provincia los legisladores que decidan hacer caso omiso a las decisiones de los líderes partidarios en el recinto de la Legislatura, disminuirán fuertemente sus posibilidades de reelección. El bipartidismo se muestra de este modo como un dispositivo disciplinador que, de acuerdo a Mustapic, instala una dialéctica gobierno-oposición de naturaleza partidaria que actúa como un mecanismo de regulación del comportamiento de los legisladores.

Debemos recordar asimismo que en Entre Ríos nos encontramos con un sistema mayoritario para la selección de diputados, que obstaculiza la representación de las fuerzas que obtuvieron menor cantidad de sufragios en favor de la lista más votada. Por consiguiente, los legisladores que sistemáticamente voten en contra de su partido muy probablemente encuentren enormes dificultades para proseguir sus carreras políticas en espacios ajenos a los dos partidos tradicionales.

Por estos motivos, consideramos que la variable propuesta por Mainwaring y Shugart resulta relevante para nuestro. No obstante, no es decisiva por sí misma, es sólo un elemento más para comprender el comportamiento de los legisladores.

3 VOTACIONES NOMINALES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: 1999 -2007

Hasta aquí solamente hemos mostrados el marco institucional sobre el que se asientan los partidos de la provincia y en el que se produce el disciplinamiento de los mismos. Ahora bien, revisando la literatura sobre la temática advertimos que para dar cuenta de este fenómeno debemos observar el proceso legislativo. Nos referiremos en lo que sigue a las votaciones nominales en el recinto de la Cámara Baja.

Para el estudio de la disciplina partidaria, Jones (2001) propone mirar las votaciones nominales en el recinto de la Legislatura. La utilización de esta única variable es criticada por Mustapic, ya que su utilización es poco frecuente y además por sí misma no da cuenta de los mayores o menores costos en los que incurren las cúpulas partidarias para que los legisladores se comporten de acuerdo a las directivas pautadas. Sin embargo, nos permite un primer acercamiento a la problemática en cuestión.

A continuación, entonces, expondremos las votaciones nominales durante los dos períodos de gobierno que abarca nuestro estudio: 1999-2003 y 2003-2007. En base a ellas calcularemos la disciplina relativa y la disciplina absoluta.

El reglamento de la Cámara de Diputados de la provincia establece que podemos encontrarnos con dos formas de votación: por signos y nominales. Las primeras se efectúan levantando la mano en caso de votar por la afirmativa. Las segundas son aquellas en las 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:

- Para elegir autoridades de la Cámara: presidente, vicepresidente 1°, vicepresidente 2°, secretario y prosecretario.
- Cuando lo requiere un quinto de los diputados presentes antes de realizar la votación.

El reglamento determina la obligación de votar de esta manera solamente para la designación de autoridades. El segundo caso se presenta generalmente en situaciones polémicas, cuando los diputados quieren 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, puede requerírsela en otros momentos: en pedidos de informes al poder Ejecutivo para que explique los detalles de su accionar sobre algún asunto determinado; en mociones de preferencia para el tratamiento sobre tablas de algún proyecto determinado; y en la

votación de proyectos de resolución, que son disposiciones presentadas por los diputados 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. Como indicamos en el apartado metodológico, entre 1999 y 2007 se efectuaron 87 votaciones nominales.

3.1 Votaciones nominales durante el gobierno de la Alianza (1999-2003)

Las elecciones de 1999 permitieron que sólo la Alianza y el PJ obtuvieran representación en la Cámara Baja. Durante el período 1999-2003 se llevaron a cabo un total de 58 votaciones nominales.

Cuadro 5
Disciplina relativa y disciplina absoluta en la Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos.
Período 1999-2003

	Disciplina relativa	Disciplina absoluta
Alianza	84, 7%	87,3%
PJ	82,2%	97,7%

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121,122, 123 y 124.

A partir del cuadro anterior podemos notar que, en general, los niveles de disciplina fueron altos²⁴. Respecto a la disciplina relativa, en el 84,7% de las ocasiones los diputados de la Alianza votaron con la mayoría del partido. Los legisladores del PJ lo hicieron en el 82,2%. En lo referente a la disciplina absoluta, que alude sólo a los presente, los diputados de la Alianza acompañaron a su partido en el 87,3% de las ocasiones. Mientras que los miembros del PJ lo hicieron en un 97,7%.

Recordemos que la primera tiene en cuenta a la totalidad de los legisladores del partido, sin importar su presencia en el recinto al momento de la votación. Esto explica por qué es inferior que la segunda en todos los casos.

²⁴ Ver Anexos Período 1999-2003. Ilustración 1 e Ilustración 2.

3.1.1 *Votaciones nominales del bloque justicialista*

En cuanto al PJ, que en este período se ubicó en la oposición, podemos notar que tuvo un nivel de disciplina relativa del 82,2%. Si dividimos las votaciones nominales entre las que se efectuaron para la designación de autoridades y las que se desarrollaron por pedido de diputados²⁵, podemos hacer algunas consideraciones diferentes.

Para la designación de autoridades, el nivel de disciplina relativa fue del 89,2%, lo que indica que salvo alguna disidencia particular los legisladores justicialistas presentes acompañaron las decisiones del partido.

Pero si observamos las votaciones nominales realizadas por pedido de los diputados, el promedio general desciende a 79,2%. Esto puede explicarse principalmente a partir de tres ocasiones en las que los niveles de disciplina relativa no sobrepasaron el 50%²⁶. La primera fue durante la votación del proyecto de ley por el que se creó la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER), en la que sólo estuvieron presentes dos legisladores del partido. La segunda fue durante el tratamiento de un proyecto de resolución que declaraba la caducidad del juicio político iniciado contra los miembros de la Sala N° 1 en lo Penal del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos, ocasión en la cual sólo se presentaron seis legisladores. Y por último, en la votación del proyecto de ley por el cual se eximía del pago de ingresos brutos a las empresas de televisión por cable que operaban en la provincia. En esta sesión hubo diez legisladores del PJ presentes, pero sólo seis votaron a favor del proyecto.

Por otra parte, la disciplina absoluta del bloque del PJ se ubicó por encima del 97%, lo que indica que en muy pocas ocasiones los diputados presentes se apartaron de la mayoría del partido. Para la designación de autoridades sólo hubo dos votaciones en las que alguno de los legisladores justicialistas no siguió las directivas partidarias, lo que revela por qué el promedio general se situó en el 99%. Si miramos las votaciones realizadas por pedido de los diputados ese nivel desciende en algo menos de dos puntos, para ubicarse en el 97,2%. En una única ocasión la disciplina absoluta fue baja, cuando cuatro de los diez diputados justicialistas presentes en el recinto se apartaron de la mayoría en la ya mencionada votación del proyecto de ley que eximía a los operadores de cable del pago del impuesto a los ingresos brutos.

²⁵ Ver Anexos Período 1999-2003. Cuadro 1 y Cuadro 2.

²⁶ En la Ilustración 1 puede verse esa caída en los niveles de disciplina relativa del PJ en las votaciones 11, 30 y 55. Ver Anexos 1999-2003 Ilustración 1.

En resumen, los indicadores de disciplina del PJ nos permiten afirmar que, en términos generales, el bloque opositor mantuvo altos niveles de cohesión interna durante este período.

3.1.2 *Votaciones nominales del bloque de la Alianza*

La Alianza ocupó el lugar de oficialismo entre 1999 y 2003. En principio, si miramos sus niveles de disciplina relativa y absoluta podemos decir que los legisladores acompañaron las decisiones de su partido, pues en ambos casos el promedio general supera largamente el 80%.

Cuando dividimos las votaciones nominales entre las se efectuaron para la designación de autoridades y las que desarrollaron por pedido de diputados, los resultados son los mismos. Para la primera el nivel de disciplina relativa fue del 81,7% y la absoluta del 83,7. Mientras que para la segunda, en promedio la disciplina relativa fue de 85,9% y la absoluta de 88,9%.

Sin embargo, cuando observamos la trayectoria de los niveles de disciplina a lo largo de todo el período de gobierno, podemos notar que caen sensiblemente el último año y medio²⁷. Si aislamos ese período, entonces la disciplina relativa cae al 58% y la absoluta al 63,7%²⁸.

De los quince diputados que ingresaron a la Cámara de Diputados de la mano de la Alianza, sólo ocho siguieron conformando el bloque oficialista hasta el final del mandato. Los siete restantes comenzaron a comportarse de manera fluctuante. Tres de ellos votaban de manera independiente, acompañando en determinadas ocasiones al oficialismo y en otras a la oposición. Los otros cuatro disidentes crearon un bloque legislativo aparte, Intransigencia Para el Cambio, compuesto por dos legisladores de la UCR y dos del FREPASO.

Este descenso abrupto en los niveles de disciplina de la coalición gobernante comenzaría a presentarle dificultades al gobernador para llevar adelante sus políticas. Esto se ve ejemplificado en una serie de votaciones nominales.

Primero, en la designación de autoridades de la Cámara. La presidencia de la Cámara es un puesto clave, ya que le corresponde desempatar cuando las votaciones terminan igualadas. Por acuerdo entre los distintos bloques, la presidencia y la vicepresidencia 1° quedan en

²⁷ Ver Anexos Período 1999-2003. Ilustración 1.

²⁸ Ver Anexos Período 1999-2003. Ilustración 3.

manos del oficialismo, mientras que la vicepresidencia 2° le corresponde a la primera minoría. Esta práctica fue desarrollada durante los dos primeros años de gestión de la Alianza. Pero por decisión del bloque justicialista, durante el último año y medio la presidencia quedó en manos de un diputado que se había alejado de la Alianza, Julio Rodríguez Signes²⁹. Además, la vicepresidencia de la Cámara quedó en manos del PJ, por lo que el núcleo de ocho legisladores que continuaba respondiendo al gobernador debió conformarse tan sólo con la vicepresidencia 2°, que se coloca al frente de la Cámara únicamente cuando se encuentran ausentes el presidente y el vicepresidente 1°.

Otra de las votaciones nominales que denota los problemas que había comenzado a tener la coalición gobernante se desarrolló durante el tratamiento del presupuesto para el año 2003. Con el alejamiento de siete de los quince diputados que ingresaron a la Cámara Baja de la mano de la Alianza, la coalición gobernante ya no contaba con la mayoría absoluta necesaria para la aprobación de leyes. Así pues, once legisladores votaron a favor del presupuesto enviado por el Ejecutivo y cuatro lo hicieron en contra, razón por la cual para aprobar la ley el oficialismo precisaba de los votos del bloque justicialista. Tres diputados del PJ votaron por la negativa, pero los diez restantes lo hicieron a favor en virtud de las modificaciones que pudieron hacerle al proyecto original. Luego la Legislatura rechazó el veto parcial interpuesto por el gobernador a los cambios introducidos al proyecto original.

Por último, señalaremos la votación nominal durante el intento de juicio político al gobernador de la provincia. Comentaremos brevemente este episodio para ilustrar la difícil relación que el Ejecutivo comenzó a tener con la Cámara Baja a mediados de su gestión.

Hacia fines del año 2001, la grave crisis económica por la que atravesaba la Argentina sumado al fracaso de la Alianza a nivel nacional, impactarían fuertemente en la figura del gobernador de la provincia, Sergio Montiel. Ello obedeció principalmente a dos causas especialmente graves. La primera refiere al atraso de varios meses en el pago de haberes a jubilados y empleados públicos –docentes y estatales–. Y la segunda, estrechamente vinculada a la anterior, fue la fuerte devaluación respecto al Peso que afectó a los Bonos

²⁹ En el recinto de la Cámara, un legislador del PJ fundamentó esta decisión alegando que votaba “por el señor diputado Rodríguez Signes que fue elegido por la mayoría en el período anterior mientras la mayoría podía solucionar sus problemas, y hasta que los solucione creo que es conveniente seguir manteniendo el criterio de que continúe dicha Presidencia que ha satisfecho al que vota”. Esto fue apoyado por el bloque que se había conformado a partir del desprendimiento de cuatro diputados de la Alianza, Intransigencia Para el Cambio, y por uno de los legisladores que también se había alejado coalición gobernante, Hernán Burna (Diario de Sesiones Cámara de Diputados, Período Legislativo 123, Sesión N°1 Preparatoria).

Federales, letras de tesorería que el poder Ejecutivo había emitido para mitigar los enormes déficits fiscales de la provincia, con los cuales se abonaban parte de los salarios. Esta situación derivó en la oposición de los gremios más importantes y movilizaciones constantes pidiendo la renuncia del gobernador.

En este contexto, el 16 de abril del año 2002 se llevó a cabo en la Cámara de Diputados un intento de juicio político al gobernador por “mal desempeño de sus funciones de funcionario público”. En esa ocasión, se trató en el recinto el dictamen de mayoría de la comisión Asuntos Constitucionales y Juicio Político, presidida por un diputado justicialista. El dictamen fue firmado por cuatro diputados del PJ y por tres que, al principio de la gestión, habían integrado el bloque de la Alianza.

Con una fuerte presencia de manifestantes fuera y dentro del recinto, comenzó la sesión legislativa para el tratamiento del juicio político con veintitrés diputados, trece del PJ y diez de la Alianza, contando también a los disidentes. La Constitución de la provincia establece que para que prospere la acusación se precisan dos tercios de la totalidad de los legisladores de la Cámara Baja, es decir, diecinueve diputados.

Más tarde se retirarían de la sesión tres legisladores del núcleo que seguía respondiendo a las directivas del gobernador, quedando sólo dos de ellos en el recinto. Al momento de la votación había veintiún diputados presentes, entre los cuales se encontraban trece justicialistas y seis disidentes de la Alianza. Por consiguiente, se contaba con los diecinueve votos necesarios para que prospere la destitución.

Por pedido de un legislador de la Alianza, fiel al gobernador de la provincia, la votación se hizo en forma nominal. El resultado: dieciocho votos por la afirmativa, tres por la negativa. Un diputado justicialista decidió votar en contra de los intereses de su bloque, lo que provocó el rechazo del dictamen.

Para analizar este hecho debemos tener en cuenta, por un lugar, que el autor que inició el debate “presidencialismo versus parlamentarismo”, Juan Linz, había criticado al primero por la ausencia de dispositivos eficaces a la hora de afrontar las crisis. En su opinión, el juicio político es un mecanismo difícil de utilizar, razón por la cual cuando el presidente se enfrenta a una situación inestable y ha perdido la confianza de su partido –o de la alianza interpartidaria que había apoyado su elección–, no puede ser reemplazado fácilmente, lo

que no hace más que agravar la crisis. El caso que estamos abordando valida este aspecto de la argumentación de Linz en contra de los regímenes presidenciales.

Por otro lugar, este breve relato sobre el intento de juicio político al gobernador da cuenta de que la disciplina partidaria muestra una serie de complejidades que ameritan ser observadas detenidamente, ya que depende tanto de motivaciones colectivas como individuales. En otras palabras, aunque el bipartidismo y las listas cerradas y bloqueadas sean dispositivos útiles para el disciplinamiento, esto no significa que sean capaces de moldear la totalidad de las conductas individuales.

En resumen, durante este período la coalición gobernante mostró serios problemas a la hora de mantener la cohesión interna del bloque. Este primer intento de establecer un gobierno de coalición en la provincia se vio frustrado hacia la mitad de la gestión, pero ello no se debió únicamente al alejamiento de los diputados del FREPASO. En efecto, uno de ellos integraba el grupo de ocho legisladores que continuaban respondiendo al gobernador, mientras los dos restantes decidieron formar un bloque legislativo aparte junto a dos legisladores radicales. Si a esto añadimos otros tres legisladores de la UCR que también se alejaron de la Alianza, podemos afirmar que las dificultades que comenzó a tener el gobernador para llevar adelante su agenda de gobierno fueron provocadas en gran medida por los problemas internos del radicalismo en el contexto de una grave crisis política, económica y social, tanto a nivel nacional como provincial.

3.2 Votaciones nominales durante el gobierno Justicialista (2003-2007)

En este período se conformaron en la Legislatura tres bloques parlamentarios. El PJ contaba con 15 diputados, como ha sucedido siempre con el partido que se impone en las elecciones provinciales. La UCR, ocho, y el Nuevo Espacio, cuatro. También resultó electa una candidata de la Red de participación Popular (RPP), Lucy Grimalt, pero en el recinto de la Cámara se acopló al bloque radical, que por ende contó con nueve legisladores.

Durante el gobierno justicialista se llevaron a cabo un total de 29 votaciones nominales, una cantidad sensiblemente menor respecto al período anterior. Mayormente se trató de votaciones para la designación de autoridades de la Cámara. Sólo once se realizaron por pedido de los diputados³⁰.

³⁰ Ver Anexos Período 2003-2007. Cuadro 3 y Cuadro 4.

Cuadro 6

Disciplina relativa y disciplina absoluta en la Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos.
Período 2003-2007

	Disciplina relativa	Disciplina absoluta
PJ	95%	97,4%
UCR	97,7%	98,5%
NEE	84,5%	96,5%

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128

Al igual que durante el período 1999-2003, en promedio las disciplinas relativa y absoluta fueron altas. Si se observa la trayectoria de las mismas, se puede notar que se mantuvieron constantes durante todo el período³¹. La mayor parte de las veces los legisladores optaron por acompañar las decisiones de su partido, lo que puede observarse en los tres bloques que integraron la Cámara de Diputados.

3.2.1 Votaciones nominales del bloque justicialista

Luego del “rescate” de los bonos provinciales llevado a cabo a través de un convenio entre la gobernación y el gobierno nacional encabezado por Néstor Kirchner en el año 2003 – durante la última parte del gobierno de la Alianza–, los enormes déficits fiscales de la provincia encontraron el oxígeno necesario para sobrellevar los momentos más difíciles de la crisis. Este convenio de unificación monetaria con el Estado Central posibilitó que el gobernador entrante gestionara la provincia en un contexto social y económico menos difícil que su antecesor, lo que al mismo tiempo le permitió reforzar su liderazgo partidario. Esto se vio claramente reflejado en los niveles de disciplina del bloque justicialista en la Cámara de Diputados

Los dos indicadores de disciplina del justicialismo son comparativamente más altos que los del partido gobernante del período anterior. La relativa se ubicó en el 95% y la absoluta en el 97,4%.

Cuando miramos las votaciones para la elección de autoridades, la disciplina relativa se eleva hasta el 97,2% y la absoluta supera el 99%. Las únicas dos disidencias por parte de

³¹ Ver Anexos Período 2003-2007. Ilustración 4, Ilustración 5 e Ilustración 6.

legisladores justicialistas se produjeron en la designación del vicepresidente 2° de la Cámara para el Período Legislativo 128, una votación de poca importancia. De lo contrario la disciplina absoluta en este tipo de votaciones hubiera sido del 100%.

Ahora bien, los niveles de disciplina descendieron levemente durante las votaciones realizadas por pedido de los diputados, ubicándose en el 90,6% en el caso de la relativa y en el 94,5% en el caso de la absoluta. De todas maneras, ambos indicadores se mantuvieron altos. Las únicas dos ocasiones en las que la disciplina absoluta descendió a menos del 80% fueron, en primer lugar, en la votación de un proyecto de ley que declaraba la inembargabilidad de inmuebles utilizados para fines deportivos o recreativos; y en segundo lugar, durante la votación de un proyecto de ley presentado por el radicalismo por el cual se incorporaban los métodos contraceptivos quirúrgicos para ambos sexos a la práctica de la medicina de la provincia, votación en la que cinco legisladores se apartaron de la mayoría del partido. No obstante, a juzgar por las problemáticas que abordan estos proyectos, podemos afirmar que no comprometían en modo alguno la gestión del poder Ejecutivo.

Si bien contamos con pocas votaciones nominales durante este período, en virtud de lo observado podemos decir que el PJ mantuvo una fuerte cohesión interna en la Cámara Baja. Entonces, a diferencia del período anterior, el gobernador de la provincia consiguió que los diputados del oficialismo se comportaran de acuerdo a las orientaciones partidarias.

3.2.2 *Votaciones nominales de los bloques opositores*

En este período la UCR aumentó significativamente sus niveles de disciplina respecto al anterior. Debemos tener en cuenta aquí que durante los primeros dos años de gestión de la Alianza la disciplina partidaria también había sido elevada. El declive de la misma se debió a la fuerte crisis por la que atravesaba la provincia, situación que repercutió fuertemente en el liderazgo partidario del gobernador. En contraste, en el rol de primera minoría legislativa durante el período 2003-2007 el bloque radical mostró mayores grados de cohesión interna. De hecho, en las votaciones nominales para la designación de autoridades los diputados radicales presentes acompañaron a su partido en el 100% de las ocasiones, lo que resulta significativo teniendo en cuenta que, durante los dos últimos períodos legislativos de la gestión anterior, no habían podido consensuar una decisión en conjunto siquiera en este tipo de votaciones. La disciplina relativa fue levemente inferior debido a la ausencia de tres

diputados en la designación del secretario de la Cámara en el Período Legislativo 127, una votación de escasa trascendencia.

En las votaciones nominales realizadas por pedido de diputados, encontramos apenas algunas disidencias durante los dos intentos de aprobar la reforma de la Constitución Provincial. Así pues, en promedio tanto la disciplina relativa como la absoluta se ubicaron en el 95,9%. La paridad de este porcentaje nos marca además que los legisladores radicales estuvieron presentes en su totalidad durante este tipo de votaciones.

Los niveles de disciplina del NEE también fueron altos. La relativa se ubicó en el 84,5% debido a que, al contar con sólo cuatro diputados, la ausencia de alguno de ellos repercutió fuertemente en este indicador. La absoluta, que tiene sólo en cuenta a los presentes, nos marca un promedio general de 96,5%.

En resumen, durante este período se estableció una dialéctica gobierno-oposición más marcada que en el gobierno de la Alianza. Esto fue producto de la cohesión interna del partido en el gobierno, que generó una oposición sostenida de los demás bloques hasta el final del mandato.

4 EL ROL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: 1999-2007

A través de las votaciones nominales hemos visto que los legisladores oficialistas se comportaron de acuerdo a las directivas partidarias, con la excepción de los dos últimos años del gobierno de la Alianza. En esta última parte del trabajo observaremos cuál ha sido el rol de la Cámara de Diputados.

En primer lugar, veremos la labor que desplegaron los legisladores de la Cámara Baja durante los dos períodos de gobierno. Y en segundo lugar, nos ubicaremos en un plano más general que el anterior para dilucidar el rol que desempeña la Cámara Baja de la provincia en los procesos de toma de decisiones.

4.1 La Cámara de Diputados en el gobierno de la Alianza

Durante este período la participación de los diputados en la iniciativa legislativa fue alta³². De los 385 proyectos de ley aprobados³³ o sancionados³⁴ en la Cámara de Diputados, 148

³² Ver Anexos Período 1999-2003. Gráfico 1.

fueron por iniciativa de diputados de los distintos bloques, 66 de senadores y 171 del poder Ejecutivo.

Como mencionamos anteriormente, hacia mitad del mandato de la Alianza se fracturó el bloque oficialista en la Cámara Baja, razón por la cual algunos legisladores votaban en forma independiente y otros formaron un bloque separado. En consecuencia, para observar la participación de los distintos bloques en la iniciativa legislativa de manera más precisa, tomamos la decisión de dividir a los diputados que inicialmente formaron parte del la Alianza en tres grupos distintos³⁵. A riesgo de ser arbitrarios, esa diferenciación se realizó a partir del comienzo de las sesiones del año 2002 puesto que, tal como vimos en el apartado de las votaciones nominales, las diferencias al interior del bloque eran ya notorias.

Con todo, el bloque de la Alianza fue el que más proyectos propios logró aprobar durante este período, con un total de 57, mientras que el PJ pudo hacerlo con 53. Los cuatro diputados que se desligaron del oficialismo para formar el bloque Intransigencia para el Cambio aprobaron seis proyectos propios, en tanto que los tres disidentes restantes un total de siete.

Cabe destacar que 24 proyectos de ley fueron aprobados a partir de la labor conjunta entre distintos bloques de ambas Cámaras y entres éstos y el poder Ejecutivo. Generalmente esta situación se presenta cuando, en virtud de la similitud de expedientes o dictámenes de comisión, se realiza una moción para unificarlos en el recinto y votarlos de esa forma. Esto denota que la coordinación inter-partidaria para la aprobación de leyes es una práctica habitual en la Cámara Baja.

Hasta aquí nos hemos referido únicamente a los proyectos aprobados, es decir, aquellos que recibieron media sanción. Ahora bien, si miramos cuántos de ellos se convirtieron finalmente en ley, podemos hacer algunas consideraciones diferentes. De hecho, se observa un tratamiento preferencial de los proyectos de ley cuya iniciativa corresponde al

³³ Los proyectos de ley *aprobados* son aquellos que reciben media sanción por parte de la Cámara de Diputados o del Senado. También podemos encontrarlos con proyectos *aprobados con revisión*, que alude a la aprobación de proyectos que vienen con media sanción a los que se le efectúan modificaciones, por lo que vuelven a la Cámara de origen. En adelante nos referiremos a ellos indistintamente.

³⁴ Los proyectos sancionados refieren a la aprobación definitiva de las leyes, lo que sucede cuando ya cuentan con media sanción. En consecuencia, se remiten al Poder Ejecutivo para su promulgación.

³⁵ Ver Anexos Período 1999-2003. Gráfico 2.

Ejecutivo³⁶. En tanto que los de autoría de los diputados presentan un porcentaje de sanción definitiva mucho más bajo³⁷.

Se puede ver que sólo 11 de los 171 proyectos elaborados por el Ejecutivo provincial y aprobados en la Cámara de Diputados no recibieron finalmente sanción definitiva. En contraste, casi la mitad de las iniciativas de los diputados con media sanción de la Cámara Baja luego no fueron ratificadas por el Senado.

Haciendo una diferenciación por bloque podemos notar que los proyectos de los diputados de la Alianza son sancionados en un número levemente mayor que los del PJ. En efecto, de los 57 proyectos aprobados en la Cámara Baja por iniciativa de legisladores oficialistas, finalmente 26 no recibieron la anuencia del Senado. En tanto que el bloque justicialista logró 26 sanciones sobre 53 aprobaciones.

Resulta llamativo en este punto observar que los seis proyectos aprobados por iniciativa legislativa del bloque Intransigencia para el Cambio, que contaba con sólo cuatro legisladores en la Cámara, luego hayan podido sancionarse. En cuanto a las iniciativas conjuntas, se sancionaron 13 sobre un total de 24. Finalmente, los legisladores que actuaban de manera independiente en el recinto –esto es, sin responder directamente a ningún bloque luego de la fractura del oficialismo–, recibieron la aprobación de siete proyectos propios, pero sólo tres de ellos se convirtieron en ley.

Otra de las variables que aquí consideramos son las modificaciones que realizaron los diputados a las iniciativas del Ejecutivo³⁸. Sólo diez proyectos de ley de la gobernación recibieron cambios en el recinto de la Cámara Baja durante este período. Pero este número acotado no debe hacernos perder de vista que, en gran medida, se trató de leyes significativas para la administración de la provincia. Entre ellas se destaca la ya mencionada ley presupuestaria del año 2003 –que derivaría en un veto parcial–, pero también la del 2001, cuando las grietas del oficialismo todavía no eran tan profundas. También se modificaron, entre otras, dos leyes por las cuales el poder Ejecutivo suscribía convenios con entidades financieras. Por ello, si tenemos en cuenta la importancia de estos proyectos, entonces podemos matizar el escaso porcentaje en que las iniciativas del gobernador recibieron cambios por parte de los diputados.

³⁶ Ver Anexos Período 1999-2003. Grafico 3.

³⁷ Ver Anexos Período 1999-2003. Gráfico 4 y Gráfico 5.

³⁸ Ver Anexos Período 1999-2003. Gráfico 6 y Cuadro 3.

A lo anterior debemos agregar que los temas que abordaron los proyectos del Ejecutivo en este período responden en su gran mayoría a ventas, permutas y donaciones de terrenos e inmuebles. Por consiguiente, el tratamiento preferencial que tuvieron estos proyectos en ambas Cámaras, a nuestro entender no denota la fortaleza que del liderazgo partidario del gobernador, sino sencillamente la escasa polémica que generaban los mismos. Al menos en la Cámara Baja, este tipo de leyes se aprobaban sin necesidad de debate.

Con lo anterior nos introducimos en una cuestión que resulta importante destacar. Nos referimos a los temas y problemáticas que abordan los proyectos de ley aprobados por iniciativa de los diputados y del poder Ejecutivo. Resumidamente, podemos decir que las leyes se ocupan de las siguientes áreas o categorías:

- a) *Administración general de la provincia*: refiere a la administración pública provincial, al presupuesto, a políticas fiscales e impositivas, a préstamos y convenios celebrados entre la provincia y entidades financieras y con el sector privado en general, a la regulación de los agentes económicos, entre otras. Mustapic las describe como políticas de alcance general.
- b) *Temas concretos y grupos sociales delimitados*: son proyectos de menor alcance, que hacen alusión a temas tales como donaciones a entidades públicas y privadas, proyectos que abordan problemáticas como la discapacidad o la obesidad, a los que declaran días especiales, a aquellos que se ocupan de asuntos puntuales de departamentos, municipios o comunas, entre otros. Se trata de lo que Mustapic denomina como “microiniciativas”.
- c) *Terrenos e inmuebles*: declaración de utilidad pública, ventas, permutas, donaciones, etc.³⁹

El Ejecutivo se ocupó en gran medida de la tercera categoría, pues fueron 117 las veces en que presentó proyectos de este tipo, mientras que los diputados lo hicieron únicamente en 7 ocasiones. En cuanto a las otras dos categorías, podemos aducir que el gobernador tuvo mayor preeminencia sobre la primera y los legisladores sobre la segunda.

Los proyectos de ley durante este período nos muestran que fue el Ejecutivo quien se concentró mayormente de las políticas de alcance general. En este sentido, sobresalieron

³⁹ Esta tercera categoría podría formar parte de la anterior. Sin embargo, debido a la gran cantidad de proyectos de este tipo presentados durante los dos períodos que estudiamos, decidimos formar un subconjunto aparte.

aquellos que se ocupan de modificar leyes orgánicas del sector público, cambiar artículos del presupuesto, crear cargos en el ámbito de la administración pública, celebrar préstamos con entidades financieras con el objetivo de ejecutar obras públicas, etc. Hacia la segunda mitad de este período también abundaron las iniciativas que respondían a la emisión de letras de tesorería –Bonos Federales– para la cancelación de obligaciones.

La Cámara Baja, por el contrario, se ocupó preferentemente de problemáticas “micro”. En efecto, podemos contabilizar una gran cantidad de iniciativas que aluden a la segunda categoría: prohibir la venta de municiones en locales comerciales sin habilitación; crear el salón de artistas plásticos de Entre Ríos; utilizar luces y balizas intermitentes en vehículos que circulan por rutas a menos de cincuenta kilómetros por hora; crear el Centro de Asistencia a la Víctima del Delito; promocionar el uso de energía de fuentes renovables; entregar las armas de fuego que no estén registradas reglamentariamente; crear un sistema para la protección de los derechos de la persona sorda; declarar lugar histórico al ocupado por el árbol Curupí en el departamento de Villaguay; donar vehículos a los Bomberos Voluntarios de San José; declarar de interés provincial la protección de las especies ubicadas dentro del género *prosopis* (algarrobo); establecer el programa provincial de prevención contra la bulimia y la anorexia; donar una Pick-Up Ford F 100 a la Asociación de Bomberos Voluntarios de la localidad de Hernández; donar una motoniveladora a la Municipalidad de Tabossi; urbanizar un asentamiento ubicado en el departamento Nogoyá; etc.

Este breve repaso nos permite dar cuenta por qué es tan elevado el número de proyectos aprobados por iniciativa de los legisladores de la Cámara Baja. Debemos destacar además que muchos de ellos responden a intereses estrechamente vinculados con el departamento al que pertenece el legislador que los impulsa. Recordemos en este punto que tanto la UCR como el PJ tienen una fuerte presencia territorial en las diecisiete jurisdicciones departamentales que componen la provincia. El radicalismo y el justicialismo han establecido una modalidad de selección de candidatos a diputados que permite una representación igualitaria de todos los departamentos –especialmente el segundo–.

En general, entonces, el Ejecutivo se ocupó predominantemente de la administración general de la provincia, mientras los diputados se especializaron en políticas de menor alcance. Pero esta conclusión no es aplicable a la totalidad de las iniciativas. Por un lado, si

bien la participación en problemáticas micro es muchos menor comparada con la de los legisladores, desde la gobernación también se presentaron proyectos que podemos ubicar en la segunda categoría, entre los cuales se destacan: donar a Cáritas Argentina una arquidiócesis en desuso; declarar de interés provincial la producción de especies hortícolas, aromáticas, condimentarias, medicinales y ornamentales; ampliar el ejido municipal de Herrera en el departamento Concepción del Uruguay; transferir un vehículo Ford F 100 Modelo 1.987 a la Municipalidad de Estancia Grande.

Por otro lado, resulta importante señalar que algunos proyectos legislativos impulsados por la Cámara Baja abordaron temas como la modificación del régimen de jubilación, del código procesal penal y del estatuto del empleado público. Además, la fuerte crisis que atravesó la provincia durante el gobierno de la Alianza condujo a que los diputados aprobaran y sancionaran leyes estrechamente relacionadas con políticas de alcance general, las que en muchas ocasiones se contraponían a los intereses del Ejecutivo. Ello fue posible gracias a la pérdida del liderazgo partidario del gobernador, que provocó que la Cámara Baja se tornara adversa a sus intereses hacia la mitad del período. En este marco, se promovieron diversas iniciativas que modificaban los montos de emisión de los Bonos Federales, se declaró el estado de emergencia económica, se derogaron decretos del gobernador por los que se emitían letras de tesorería sin autorización legislativa, se reincorporaron empleados cesanteados del sector público, etc.

Otro aspecto que debemos resaltar son los nueve vetos parciales y totales en que incurrió el poder Ejecutivo ante leyes impulsadas por la Legislatura, ocho de los cuales se produjeron a partir de proyectos de diputados⁴⁰. El rechazo de los mismos nos muestra una vez más la compleja relación que tuvo el gobernador con los legisladores de la coalición que sustentó su candidatura.

En resumen, en este período la Cámara de Diputados desempeñó un rol activo en relación a la iniciativa legislativa, ocupándose mayormente de problemas concretos pero sin descuidar su participación en las políticas de alcance general. A la vez, en diversas situaciones ejerció la potestad que le brinda la Constitución de frenar, modificar y anular los “impulsos” del poder Ejecutivo.

⁴⁰ Ver Anexos Período 1999-2003. Cuadro 4.

4.2 La Cámara Baja en el gobierno Justicialista

Ya hemos señalado que durante el período 2003-2007 la relación del Ejecutivo con los diputados de su partido fue mucho más estable comparada con la del gobierno anterior. Veremos ahora cuál fue el lugar que ocuparon los legisladores justicialistas en la Cámara Baja, lo que desde nuestra perspectiva permite comprender por qué el vínculo entre éstos y el gobernador gozó de mayor solidez.

En primer término, es importante subrayar la participación de la Cámara de Diputados en la iniciativa legislativa⁴¹. Con un total de 178 proyectos aprobados sobre 351, más de la mitad de las iniciativas —el 51 %—, correspondieron a diputados de los diferentes bloques, mientras que el Ejecutivo tuvo una participación del 31 % y el Senado del 18%. Comparado con el período anterior, esto equivale a 30 proyectos aprobados más por iniciativa de legisladores de la Cámara Baja.

En segundo término, se observa una participación sensiblemente menor de los diputados de los bloques opositores, ya que la mayor parte de las iniciativas aprobadas correspondieron a legisladores del PJ⁴². Durante el gobierno de la Alianza, en calidad de primera minoría en la Cámara Baja, el justicialismo pudo aprobar 53 proyectos elaborados por diputados de su bancada. En contraste, el radicalismo, que ocupó el lugar de primera minoría entre 2003 y 2007, sólo pudo aprobar 31 iniciativas propias⁴³. En tanto que la segunda minoría, el NEE, logró la aprobación de 12. Aquellas desarrolladas de manera conjunta arrojaron un total de 14 aprobaciones, una cifra que también disminuyó si la comparamos con el período anterior, pero que de todas maneras exhibe que la coordinación entre miembros de distintos partidos es una práctica habitual en la Cámara Baja.

Cuando consideramos el porcentaje de proyectos aprobados por requerimiento del Ejecutivo que recibieron sanción definitiva, las conclusiones se asemejan a las del gobierno de la Alianza⁴⁴. De hecho, solamente 2 de los 107 proyectos impulsados por el gobernador no se convirtieron finalmente en ley.

⁴¹ Ver Anexos Período 2003-2007. Gráfico 7.

⁴² Ver Anexos Período 2003-2007. Gráfico 8.

⁴³ A esto debemos añadir que tres proyectos que consideramos como iniciativa de la UCR, en realidad fueron autoría de la legisladora electa por el partido Red de Participación Popular, Lucy Grimalt, que como dijimos, se acopló al bloque radical.

⁴⁴ Ver Anexos Período 2003-2007. Gráfico 9.

Pero también debemos señalar que, comparado con el período de gobierno anterior, ascendió fuertemente el porcentaje de proyectos surgidos en la Cámara de Diputados que luego recibieron la anuencia del Senado⁴⁵. Esto se debió fundamentalmente a la bancada justicialista, que logró que 81 de los 119 proyectos aprobados por iniciativa de sus diputados lograran luego sanción definitiva, frente a solamente 31 del oficialismo del período anterior⁴⁶. En este aspecto puede verse que las diferencias entre los dos gobiernos fueron notorias.

Los contrastes disminuyen cuando miramos la cantidad de proyectos que consiguieron sanción definitiva a partir de iniciativas de los bloques opositores. En efecto, al igual que durante la gestión de la Alianza, en el gobierno justicialista gran parte de estos proyectos finalmente no lograron convertirse en ley.

A lo anterior debemos añadir una gran diferencia entre el bloque oficialista y los bloques opositores en cuanto a la capacidad de aprobar proyectos propios, que no fue tan acentuada durante la etapa previa. Esto nos conduce a aducir que en esta etapa el PJ dominó la iniciativa en la Cámara Baja con mayor fuerza que la Alianza durante el período anterior.

Respecto al número de modificaciones efectuadas a las iniciativas del poder Ejecutivo, debemos decir que no existieron demasiadas diferencias entre los dos gobiernos, aunque este porcentaje sube ligeramente durante este período⁴⁷. Mientras que en el gobierno de la Alianza fueron modificados 10 proyectos de ley sobre 172 aprobados, en esta etapa se introdujeron cambios a 9 iniciativas sobre un total de 109. Haciendo un breve repaso por las mismas vemos que se trató de cambios a proyectos referidos a la administración de la provincia⁴⁸. Tal es el caso, entre otras, de la ley presupuestaria del año 2006 y de algunas leyes fiscales e impositivas. Sin embargo, este porcentaje resulta acotado si consideramos que, en contraste con el período anterior, el Ejecutivo envió principalmente proyectos sobre políticas de alcance general.

Puede notarse también que mientras el gobernador se ocupó mayormente de políticas de este tipo, los legisladores de la Cámara Baja se concentraron en proyectos que podemos enrolar en la segunda categoría, es decir, iniciativas “micro” o de menor alcance. En rigor,

⁴⁵ Ver Anexos Período 2003-2007. Gráfico 10 y Gráfico 11.

⁴⁶ Si a estos 31 proyectos del bloque de la Alianza añadimos aquellos de los diputados que se alejaron del bloque oficialista, ese número asciende sólo a 40.

⁴⁷ Ver Anexos Período 2003-2007. Gráfico 12.

⁴⁸ Ver Anexos Período 2003-2007. Cuadro 7.

al igual que en el período anterior abundan leyes como las siguientes: declarar de interés provincial el circuito histórico-cultural de las Colonias Alemanas del Volga; declarar el 29 de octubre “Día de la Chamarrita Entrerriana”; establecer normas sanitarias básicas para los establecimientos donde se realizan las prácticas de tatuajes, piercings y micro pigmentación; regular la profesión de instrumentador quirúrgico; identificar las prendas de vestir con número de talle y medidas correspondientes a ese talle; crea.; declarar Área Natural Protegida a los humedales e islas de los departamentos Uruguay, Gualaguaychú e Islas del Ibicuy; instituir la normativa para la crianza, tenencia y adiestramiento de perros potencialmente peligrosos; crear la Cámara Segunda de la ciudad de Concordia; declarar el 24 de agosto como “Día del Padre” en toda la provincia; crear comités hospitalarios de bioética; crear juzgados de familia, civil y penal de menores en las ciudades Colón, Victoria y Diamante; etc.

Al mismo tiempo, sobresalen las iniciativas de la tercera categoría por parte de los diputados justicialistas, es decir, aquellas vinculada a la transferencia, expropiación y donación de inmuebles y terrenos para distintos departamentos y municipios de la provincia. A nuestro entender, esto se explica a partir de la representación departamental que permite la modalidad de selección de candidatos para la Cámara Baja que tiene el PJ.

Esta preeminencia de la segunda y tercer categoría no debe ocultar la aprobación de diversos proyectos que podemos agrupar dentro de las políticas “macro” o de mayor alcance. Tal es el caso, entre otras, de la modificación el Código Procesal Penal de la provincia, la conformación el Ministerio Público, la reforma de la Ley Orgánica de Municipios, la creación de la carrera administrativa y el régimen jurídico básico del empleado público.

Por último, también resulta importante destacar que si bien los niveles de disciplina fueron altos, la Legislatura –dominada en ambas Cámara por el justicialismo– rechazó dos de los tres vetos interpuestos por el poder Ejecutivo ante proyectos de ley impulsados por legisladores de su mismo partido⁴⁹. Uno de estos proyectos tuvo iniciativa en la Cámara Baja, y puede ser categorizado como política de alcance general ya que buscaba regular la actividad comercial de los complejos termales de la provincia.

⁴⁹ Ver Anexos Período 2003-2007. Cuadro 8.

En resumen, en este período nos encontramos con una Cámara Baja que aunque dejó en manos del Ejecutivo la mayor parte de las políticas referidas a la administración general de la provincia, se ocupó de ella a través de algunas leyes. Además, se destacó la participación de los diputados en la iniciativa legislativa, quienes de este modo le otorgaron una gran importancia a los proyectos propios, fundamentalmente a aquellos cuya autoría correspondía a legisladores enrolados en el oficialismo.

4.3 La Cámara de Diputados de Entre Ríos: algunas consideraciones generales

A partir de esta descripción podemos hacer una serie de consideraciones sobre el papel que cumple la Cámara Baja de la provincia en los procesos de toma de decisiones. La primera es que, al igual que en el nivel nacional, en el distrito subnacional que estamos abordando podemos aducir que las “microiniciativas” de los legisladores de la Cámara Baja no compiten con las políticas de gobierno del poder Ejecutivo, razón por la cual el tratamiento de las mismas no despierta demasiada polémica en el recinto y en la mayor parte de los ocasiones se aprueban sin necesidad de debate. La elevada participación de los diputados en la iniciativa legislativa puede explicarse de este modo.

Así pues, en Entre Ríos se produce una división del trabajo legislativo: mientras se deja en manos del gobernador la administración general de la provincia, los diputados buscan resolver temas concretos, vinculados en muchas ocasiones con problemáticas que atraviesan al tejido social de su departamento de origen. Esta es, pues, la función representativa que despliegan los legisladores de la Cámara Baja.

En segundo lugar, de acuerdo a la literatura revisada existen diversas modalidades en las que las Legislaturas se insertan en los procesos decisorios. Guillermo O'Donnell (1997b) señala que en América Latina, a causa de la debilidad de los mecanismos de accountability horizontal, las nuevas poliarquías se caracterizan por tener Congresos que delegan sus potestades en el presidente, que habitualmente invade la autoridad de los demás poderes del Estado. Por su parte, Cox y Morgenstern (2001) muestran otras maneras en que puede posicionarse el poder Legislativo frente al Ejecutivo: las modalidades “proactiva”, “generativa” y “reactiva”. Los autores destacan que las Legislaturas latinoamericanas tienen la particularidad de ser fundamentalmente reactivas.

A juzgar por la información recabada en este trabajo, la Cámara Baja de Entre Ríos posee una combinación entre la modalidad reactiva y la proactiva. La primera se manifestó en diversas situaciones en las que fue capaz de condicionar y anular las iniciativas del Ejecutivo. En este sentido, si bien no se modificaron una gran cantidad de proyectos de los gobernadores, cuando se introdujeron cambios se trató de iniciativas que abordaban políticas de alcance general. Cabe destacar además que la Legislatura, reunida en Asamblea, fue capaz de rechazar un total de once vetos parciales y totales. Esto último resulta llamativo si consideramos que el Ejecutivo cuenta con un poder de veto fuerte —que exige una mayoría especial de dos tercios de ambas Cámaras para proceder a su anulación— y que durante los dos períodos que aquí estudiamos el partido del gobernador contó con mayorías legislativas. Gran parte de estos rechazos se produjeron durante el gobierno de la Alianza, cuando el gobernador había perdido la confianza de la coalición que había sustentado su candidatura, lo que además lo llevó a promulgar diversos decretos sobre la emisión de Bonos Federales que serían derogados en la Cámara de Diputados.

Estos vetos y decretos que el gobernador radical se vio obligado a emitir durante la segunda parte de su mandato pueden comprenderse a partir de que, como indican Cox y Morgenstern, la estrategia general adoptada por los Ejecutivos sobre la combinación óptima de esfuerzos legislativos y no legislativos, influye directamente en las decisiones sobre la utilización de los poderes presidenciales. En este sentido, el gobernador decidió gobernar eludiendo una Legislatura que se le había vuelto esquiva o, para utilizar la expresión de los autores, “recalcitrante”.

Por otro lugar, en el accionar de la Cámara de Diputados también se destaca una modalidad proactiva. La participación en la iniciativa legislativa nos muestra que los legisladores propician y aprueban sus propias propuestas, las que en algunas ocasiones se vinculan a políticas de alcance general. Aunque este dato puede matizarse cuando consideramos que gran parte de los proyectos de los diputados luego no logran sanción definitiva en el Senado, a diferencia de los que impulsa el Ejecutivo.

La última consideración que nos gustaría hacer se relaciona con algunas argumentaciones en contra del presidencialismo. En su crítica hacia estos regímenes, Linz (1997) sostiene que el ganador de las elecciones ejecutivas “se lleva todo” (“*winner takes all*”). Esto sucede porque, en razón de haber sido elegido directamente por el pueblo, el ganador de una

elección presidencial se siente independiente de cualquier otro poder, por lo que habitualmente se hace autónomo incluso de los parlamentarios de su propio partido o de la coalición que sustentó su candidatura. La presidencia deviene un “premio único”, y se establece un juego de suma cero que deja a los perdedores de la elección sin participación alguna en los procesos decisorios durante el tiempo que duran el mandato –por ello, Lijphart incluye a este tipo de régimen dentro del modelo mayoritario de democracia–. A su vez, los argumentos de Linz se vinculan estrechamente a los esgrimidos por O’Donnell (1997b), autor que sostiene que en las democracias delegativas el presidente gobierna como le parece conveniente durante todo el tiempo que dura su mandato. Esto es consecuencia directa de la debilidad de los mecanismos de accountability horizontal, que deriva en la invasión de un poder sobre otro en detrimento del rol del Congreso.

Todas estas consideraciones teóricas pueden ser soslayadas cuando miramos las características de la Cámara de Diputados en el caso que estamos abordando. Por un lugar, la gobernación no fue un premio único, ya que tanto diputados oficialistas como opositores tuvieron la posibilidad de aprobar y, en muchos casos, sancionar sus propios proyectos. Es cierto que el partido que lideró cada uno de estos períodos tuvo preeminencia sobre la iniciativa legislativa –fundamentalmente en el gobierno justicialista–, pero ello no anuló del todo la participación de los bloques opositores.

Esta conclusión se vincula a su vez a una serie de ventajas que Mainwaring y Shugart (2002) observan en el presidencialismo: la independencia del Congreso en cuestiones legislativas y el hecho de que, en virtud de la división de poderes y de los frenos y contrapesos, estos regímenes pueden evitar los jugos de suma-cero en los que el ganador “se lleva todo”. En nuestro caso pudimos observar que los partidos cuyo candidato a gobernador no consiguió acopiar los votos suficientes para alzarse con el poder Ejecutivo, conservaron sin embargo la posibilidad de ocupar bancas en la Cámara Baja, lo que les permitió promover proyectos ligados a sus intereses. En este sentido, aunque desde el punto de vista del sistema electoral tiende a edificarse un “presidencialismo de mayoría” (Lanzaro, 2003), en el recinto de la Cámara Baja vimos una coordinación inter-partidaria significativa. Esto se vio expresado, por un lado, en un buen número de proyectos que se aprobaron a partir del trabajo conjunto de legisladores de ambas Cámaras, y entre éstos y el poder Ejecutivo; y por otro, en la capacidad que tuvieron las minorías de aprobar algunos proyectos propios aún cuando el

oficialismo contaba con mayoría absoluta. Por lo tanto, creemos que en la provincia nos encontramos con un presidencialismo que, en ocasiones, manifiesta pautas de pluralidad en los procesos de toma de decisiones.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Al comienzo de este trabajo dijimos que, en virtud de “la cláusula de gobernabilidad”, el gobernador tiene asegurada la mayoría absoluta de la representación en la Cámara de Diputado. Señalamos asimismo que esto también sucede porque el calendario electoral concurrente tiende a trasladar las preferencias electorales ejecutivas hacia las legislativas. Luego añadimos que las listas de candidatos son cerradas y bloqueadas, lo que según la bibliografía utilizada permite un mayor control de las cúpulas partidarias sobre los legisladores. Frente a estos dispositivos institucionales era dable esperar que los diputados se comportaran de manera sumisa frente al accionar del Ejecutivo.

Sin embargo, resaltamos que debemos tener en cuenta los márgenes de libertad que se establecen a partir de las características del sistema político de Entre Ríos. En relación a esto subrayamos, por una parte, la distribución territorial de los dos partidos tradicionales. Tanto el radicalismo como el justicialismo establecen un modo de organización descentralizado en múltiples jurisdicciones, lo que a nuestro entender genera que el liderazgo partidario esté supeditado a las articulaciones y lealtades que se establezcan entre el nivel provincial y los distintos departamentos, municipios y comunas. La distribución de estos partidos se ve claramente expresada en el origen departamental de los diputados que ocuparon sus bancas durante los períodos de gobierno en los que nos centramos en este trabajo –especialmente en el PJ–. Este aspecto organizacional de los partidos otorga a los legisladores un cierto margen de autonomía respecto a las cúpulas, las cuales necesitan del apoyo de los representantes departamentales para mantener su posición de poder a lo largo y ancho de toda la provincia.

Por otra parte, destacamos que los presidencialismos están basados en la división de poderes y se caracterizan por la legitimidad democrática dual. Esto nos indica que, aunque el ciclo electoral sea concurrente, las listas sean cerradas y bloqueadas y se asegure la mayoría de la representación en la Cámara Baja, los legisladores conservan un margen de autonomía respecto al poder Ejecutivo para el ejercicio de sus potestades constitucionales. En consecuencia, el sistema electoral únicamente le otorga al gobernador la ventaja de que su partido o coalición contará con mayoría absoluta de diputados, pero nada nos dice acerca de cómo será esa relación durante los cuatro años que duran los mandatos –mandatos que, como en todo régimen presidencial, son fijos, predeterminados e inmodificables–.

En efecto, observamos que aún cuando el partido o coalición del gobernador contó con mayoría en la Cámara de Diputados, éste no tuvo asegurada la sumisión de los legisladores. El intento de juicio político en el año 2002, los decretos derogados y el rechazo por parte de la Legislatura a diversos vetos del Ejecutivo ante proyectos impulsados por los diputados, son los ejemplos más ilustrativos de ello.

A partir de las votaciones nominales pudimos ver que, salvo durante los dos últimos años de la gestión de la Alianza, los niveles de disciplina fueron altos. Por una parte, esto puede explicarse por los incentivos colectivos propios de los sistemas bipartidistas, que generan que los legisladores que se opongan a seguir las directivas de las cúpulas partidarias muy difícilmente logren proseguir sus carreras políticas en espacios ajenos a las principales fuerzas políticas. Una segunda explicación se encuentra en el mecanismo de elección de diputados que estipula la Ley Electoral de la provincia, que al reducir los márgenes de libertad de los electores permite que los partidos ejerzan un mayor control sobre la nominación de candidatos y sobre el orden en que ingresan los mismos dentro de las listas. Sin embargo, lo anterior nada nos dice respecto a la participación de los diputados en los procesos de toma de decisiones. Para observar esto juzgamos necesario introducirnos en el recinto de la Cámara Baja a través de los Diarios de Sesiones, a los fines de bosquejar la capacidad que tuvieron los diputados de llevar a cabo sus propios proyectos.

De este modo pudimos dar cuenta de la gran participación que tuvieron los legisladores de esta Cámara en la iniciativa legislativa. Durante el gobierno justicialista los niveles de disciplina relativa y absoluta fueron altos, pero a cambio los diputados de este partido pudieron llevar a cabo una gran cantidad de proyectos propios, los que incluso superan en número a los aprobados por iniciativa del poder Ejecutivo. En el gobierno de la Alianza los niveles de disciplina fueron más bajos, pero también fue menor la capacidad de los legisladores de llevar adelante sus propias iniciativas.

En esta investigación buscamos complejizar la relación que se establece entre el poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados en el marco de un distrito subnacional. Para ello argumentamos que, en virtud de los márgenes de autonomía que otorgan los regímenes presidencialistas y la rigidez en la duración de los mandatos, no existe ninguna “cláusula” que asegure la “gobernabilidad” durante todo el período de gobierno. El sostenimiento de la

misma será producto de la capacidad del partido gobernante de mantener un delicado equilibrio entre los incentivos colectivos e individuales de los diputados.

Como dijimos al principio del trabajo, esta cláusula es sólo un punto de partida que estará permanentemente sujeto a la contingencia de los procesos políticos.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (h) (2002). "Elementos conceptuales para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico". En Cavarozzi, M. y J.M. Abal Medina (h) (compiladores), *El Asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens, Rosario.
- Alles, Santiago M (2009). "Gobernabilidad versus proporcionalidad: actores y preferencias en la convención constituyente de Entre Ríos". Texto disponible en: www.politicacomparada.com.ar
- Botana, Natalio (1986). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Hyspamerica, Buenos Aires.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Prometeo libros. Buenos Aires.
- Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel (h) (2001). "Votar a los representantes". En Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (Editores), *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Eudeba, Buenos Aires.
- Carey, John (2006). "Presidencialismo versus Parlamentarismo". En Revista *Post Data* 11, Abril/2006 (págs. 121-161).
- Carrizo, Carla y Galván, Cecilia (2006). "Presidencialismo y conflictos políticos en Argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006)", *Colección*, 17, pp. 35-113.
- Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza (2002). "Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?". En Cavarozzi, M. y J.M. Abal Medina (h) (compiladores), *El Asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens, Rosario.
- Chasquetti, Daniel (2006). "La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina". En Revista *PostData* 11, Abril/2006 (págs. 163-192).
- Cheresky, Isidoro (2006). "La política después de los partidos". En Cheresky, I. (compilador), *La política después de los partidos*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Collier, David (1994). "El método comparativo: dos décadas de cambio". En Sartori, G., y Morlino, L. (Editores), *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Ed., Madrid.
- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern (2001). "Legislaturas Reactivas y Presidentes Proactivos en América Latina". En Revista *Desarrollo Económico* Vol.41, No.163, pp.373-393, 2001.
- Delgado, María Soledad (2006). "Frente a Frente. Alianzas electorales, reforma institucional y recomposición política en Rosario y Santa Fe (2004-2006)". En Cheresky I. (compilador), *op. cit.*
- Escolar, Marcelo; Calvo, Ernesto; Calagno, Natalia; Minvielle, Sandra (2002). "Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina". Revista *Desarrollo Económico*, Año 2002, N° 42, Vol. 165.
- Exeni R., José Luis (2004). "Presidencialismo versus parlamentarismo. Un debate inconcluso en América Latina". En Jorge Lanzaro, José Luis Exeni R., Víctor Hugo Martínez y Fernando Giraldo, *Presidencialismo, sistema de partidos y reforma política. Cuatro enfoques desde América Latina*. Corte Nacional Electoral, La Paz.

- Gargarella, Roberto (2004). *Crítica de la Constitución. Sus zonas oscuras*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Jones, Mark (2001). "Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados en la Argentina." En Revista *PostData* 7, Mayo/2001 (págs. 189-230)
- Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John (2004). *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Lanzaro, Jorge (2003). "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina". En Lanzaro, J. (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Lijphart, Arend (1999). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel, Buenos Aires.
- Linz, Juan J (1997). "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencias implica?". En Juan Linz, J. y Valenzuela, A. (Comps.), *La Crisis del presidencialismo*, vol. 1. Alianza Ed., Madrid.
- Llanos, Mercedes (2006). "Modernización de los partidos políticos: un desafío para el fortalecimiento democrático en Argentina." CADAL. Texto disponible en: http://www.cadal.org/documentos/documento_55.pdf
- Lucca, Juan y Pinillos, Cintia (2007), "Avatares de la política entrerriana a propósito del conflicto de las papeleras. En Palermo, V. y Reboratti, C. (Comps.), *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre argentinos y uruguayos*. Edhasa, Buenos Aires.
- Mainwaring, Scott (1995). "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: una difícil combinación". En *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, N° 88, 1995 , págs. 115-144. Versión revisada y actualizada del texto que apareció en *Comparative Political Studies*, vol. 28, ng 2 (julio 1993), págs. 198-228.
- Mainwaring, Scott (2002). "Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil". En Mainwaring, S. y Shugart, M. (Comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós Ed., Buenos Aires.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (1996). "Introducción". En *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistema de Partidos en América Latina*. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (2002). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Paidós Ed., Buenos Aires.
- Manent, Pierre (1990). *Historia del pensamiento liberal*. Emecé Editores, Buenos Aires.
- Marsteintredet, Leiv (2008). "Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina". En *América Latina Hoy*, 49, 2008, pp. 31-50.
- Michels, Robert (1984). *Los Partidos Políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. Volumen 2*. Amorrortu Ed., Buenos Aires.
- Minvielle, Sandra; Clavo, Ernesto; Escolar, Marcelo (2005). "Realineamientos partidarios y crisis política: un estudio de seis provincias" En Calvo, E. y Escolar, M., *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Prometeo libros, Buenos Aires.
- 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". En *América Latina Hoy*, Vol. 29, diciembre de 2001.
- Montesquieu (2002). *Del Espíritu de las leyes*. Editorial Tecnos, Madrid.

- Mustapic, Ana María (2000). "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". Publicado en: Desarrollo Económico, Vol. 39, N° 156, Enero-Marzo 2000.
- Mutti, Gastón (2010), "Conclusiones. Sistemas de partidos en Argentina. Federalismo e incongruencia sistémica". En Robin, S. et. al., *La diversidad de los sistemas de partidos provinciales en la Argentina*. Editorial Otra Ciudad, Rosario.
- Negretto, Gabriel L (2000). "*Repensando los poderes del Ejecutivo en América Latina*", Revista *Nueva sociedad*, no.170, 2000, p.40-44.
- Nohlen, Dieter (1998). "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina". En Nohlen, D. y Fernández, B. (editores), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Nohlen, Dieter (2004). "Sistemas electorales y reforma electoral. Una Introducción". Biblioteca de la Reforma Política N° 3. Editado por la Asociación Civil Transparencia e International IDEA, Lima.
- O'Donnell, Guillermo (1997a). "Otra institucionalización". En *Contrapuntos: Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1997b). "Democracia delegativa". En *Contrapuntos: Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (2007a). "Accountability horizontal". En *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo. (2007b). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". En *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Offe, Claus (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Editorial Sistema, Madrid.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2001) "Crisis Presidenciales: Gobernabilidad y Estabilidad Democrática en América Latina. En *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9 (2001) págs. 281- 298. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, Espanya.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002). "Accountability social: la otra cara del control". En Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (Editores), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Editorial Temas, Buenos Aires.
- Pinillos, Cintia y Sasarolli, Valeria (2008). Coordinadoras y comentaristas Panel N°2 "Construcción de coaliciones en el orden provincial y local". En *Los partidos políticos en Santa Fe: miradas post-electorales*. Editorial Otra Ciudad, Rosario.
- Sartori, Giovanni (1994). "Comparación y método comparado". En Sartori, G., y Morlino, L. (editores), *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Ed., Madrid.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza, Madrid.
- Shugart, Matthew S. y Carey, John M (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press, New York.
- Tula, María Inés (2001). "La reforma política en las provincias argentinas. Elementos para su debate". En Programa de apoyo a la reforma política. PNUD, Buenos Aires.

Tula, María Inés y De Luca, Miguel (1999). “Lista sábana, preferencias y tachas. Algunas reflexiones sobre el caso argentino a partir de experiencias locales y extranjeras”. En Revista *PostData* 5, Noviembre/1999 (págs. 97-146).

Documentos

- Constitución de la provincia de Entre Ríos sancionada de 1933.
- Constitución de la provincia de Entre Ríos sancionada en 2008.
- Constitución de la Nación Argentina sancionada en 1994.
- Carta Orgánica del Partido Justicialista Distrito Entre Ríos.
- Carta Orgánica de la Unión Cívica Radical Distrito Entre Ríos.
- Diarios de Sesiones Honorable Cámara de Diputados de Entre Ríos. Períodos Legislativos 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126. 127 y 128.
- Diarios de Sesiones Honorable Cámara de Senadores de Entre Ríos. Períodos Legislativos 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126. 127 y 128.
- Reglamento Honorable Cámara de Diputados de Entre Ríos.
- Ley 2.988 Régimen Electoral de la Provincia de Entre Ríos.

Páginas de Internet

- www.towsa.com/andy/totalpais/entrierios
- www.mininterior.gov.ar
- www.senadoer.gov.ar
- www.hcder.gov.ar
- www.analisisdigital.com.ar
- www.eldiario.com.ar
- www.lanacion.com.ar
- www.clarin.com

ANEXOS
CÁMARA DE DIPUTADOS
PERÍODO 1999-2003

CUADRO 1

Disciplina relativa y disciplina absoluta en la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos. Agrupadas según bloque.

Calculadas en base a votaciones nominales para la designación de autoridades de la Cámara.

Período 1999-2003

VOTACIONES NOMINALES DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES DE LA CÁMARA		Período Legislativo /Nº Sesión	Diputados presentes	Disciplina Relativa Alianza	Disciplina absoluta Alianza	Disciplina Relativa PJ	Disciplina absoluta PJ
1	Designación Presidente de la Cámara	120 – Nº7	Alianza: 15 PJ:13	100%	100%	100%	100%
2	Designación Vicepresidente 1º de la Cámara	120 – Nº7	Alianza: 15 PJ:13	100%	100%	100%	100%
3	Designación Vicepresidente 2º de la Cámara	120 – Nº7	Alianza: 15 PJ:13	100%	100%	100%	100%
4	Designación Secretario de la Cámara	120 – Nº7	Alianza: 15 PJ:13	100%	100%	100%	100%
5	Designación Prosecretario de la Cámara	120 – Nº7	Alianza: 15 PJ:13	100%	100%	100%	100%
6	Designación Presidente de la Cámara	121 – Nº1	Alianza: 15 PJ:13	100%	100%	93,3%	93,3%
7	Designación Vicepresidente 1º	121 – Nº1	Alianza: 15 PJ:13	100%	100%	100%	100%
8	Designación Vicepresidente 2º	121 – Nº1	Alianza: 15 PJ:13	100%	100%	100%	100%
9	Designación Presidente de la Cámara	122 – Nº1	Alianza: 14 PJ:10	80%	85,7%	76,9%	100%
10	Designación Vicepresidente 1º de la Cámara	122 – Nº1	Alianza: 14 PJ:10	93,3%	100%	76,9%	100%
11	Designación Vicepresidente 2º	122 – Nº1	Alianza: 14 PJ:10	93,3%	100%	76,9%	100%
12	Designación Presidente de la Cámara	123 – Nº1	Alianza: 14 PJ:11	53,3%	57,1%	84,6%	100%
13	Designación Vicepresidente 1º de la Cámara	123 – Nº1	Alianza: 14 PJ:11	53,3%	57,1%	84,6%	100%
14	Designación Vicepresidente 2º de la Cámara	123 – Nº1	Alianza: 14 PJ:11	50%	57,1%	84,6%	100%
15	Designación Presidente de la Cámara	124 – Nº1	Alianza: 15 PJ:11	53,3%	53,3%	84,6%	100%
16	Designación Vicepresidente 1º de la Cámara	124 – Nº1	Alianza: 15 PJ:13	53,3%	53,3%	84,6%	100%
17	Designación Vicepresidente 2º de la Cámara	124 – Nº1	Alianza: 15	60%	60%	69,2%	90%

		PJ:13				
PROMEDIO			81,7%	83,7%	89,2%	99%

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121,122, 123 y 124.

CUADRO 2

Disciplina relativa y disciplina absoluta en la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos. Agrupadas según bloque.

Calculadas en base a votaciones nominales producidas por pedido de diputados.

Período 1999-2003

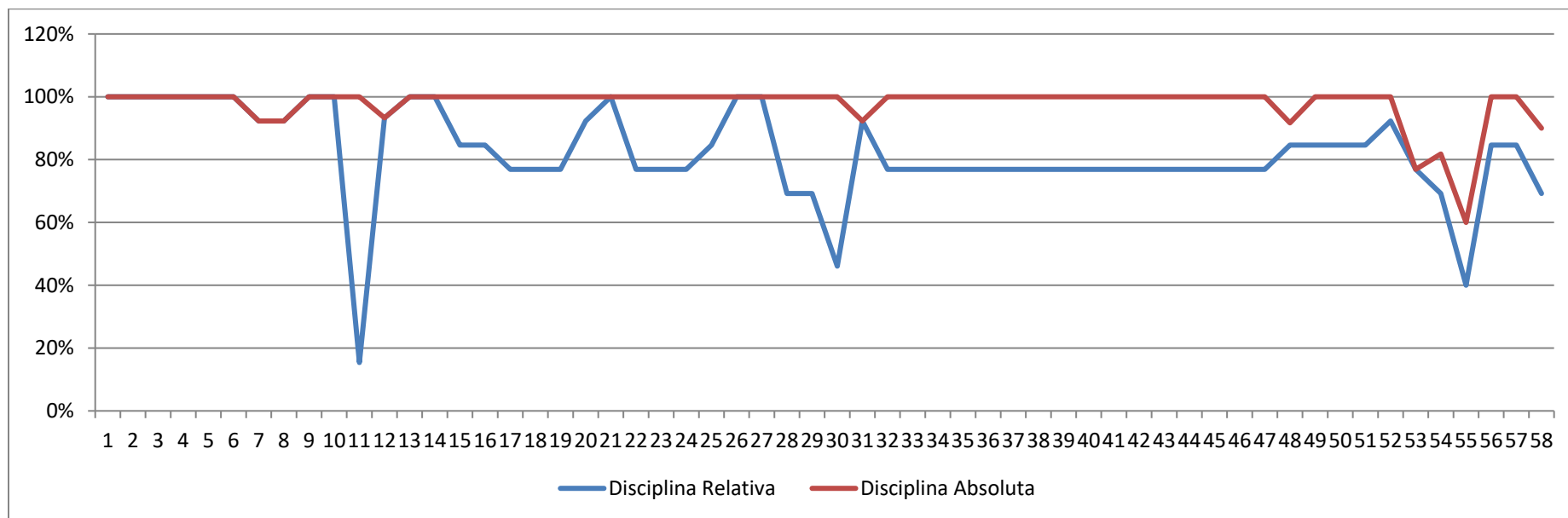
VOTACIONES NOMINALES POR PEDIDO DE DIPUTADOS		Período Legislativo /Nº Sesión	Diputados presentes	Disciplina Relativa Alianza	Disciplina absoluta Alianza	Disciplina Relativa PJ	Disciplina absoluta PJ
1	Proyecto de Ley Reordenamiento Financiero y Administrativo del Estado Provincial	120 – Nº10	Alianza: 15 PJ:13	100%	100%	100%	100%
2	Art. 5 Ley de Reordenamiento Financiero y Administrativo del Estado Provincial	120 – Nº10	Alianza: 15 PJ:13	100%	100%	92,3%	92,3%
3	Art. 7 Ley de Reordenamiento Financiero y Administrativo del Estado Provincial	120 – Nº10	Alianza: 15 PJ:13	100%	100%	92,3%	92,3%
4	Art.8 Ley de Reordenamiento Financiero y Administrativo del Estado Provincial	120 – Nº10	Alianza: 15 PJ:13	100%	100%	100%	100%
5	Arts.25 y 26 Ley de Reordenamiento Financiero y Administrativo del Estado Provincial	120 – Nº10	Alianza: 15 PJ:13	100%	100%	100%	100%
6	Proyecto de Ley Creación de la Universidad Autónoma de Entre Ríos	120 – Nº29	Alianza: 15 PJ: 2	100%	100%	15,4%	100%
7	Moción de tratamiento sobre tablas del diputado Solanas (PJ) del Proyecto de Resolución “Héroes Entrerrianos”	121 – Nº6	Alianza: 15 PJ: 11	100%	100%	84,6%	100%
8	Proyecto de Ley, venido en revisión del Senado, que modifica el Artículo 5º de la Ley Nro. 9.140:“Comisión Administradora Fondo Especial de Salto Grande”	121 – Nº16	Alianza: 15 PJ: 11	100%	100%	84,6%	100%
9	Designación presidente de la Cámara	121 – Nº22	Alianza: 13 PJ: 10	86,7%	100%	76,9%	100%
10	Designación Vicepresidente 1º de la Cámara	121 – Nº22	Alianza: 13 PJ: 10	86,7%	100%	76,9%	100%
11	Designación Vicepresidente 2º	121 – Nº22	Alianza: 13 PJ: 10	86,7%	100%	76,9%	100%
12	Ley de Presupuesto 2001	121 – Nº28	Alianza: 15 PJ: 12	100%	100%	92,3%	100%
13	Modificación Artículos de Ley Provincial de Educación	121 – Nº36	Alianza: 12 PJ: 13	66,6%	83,3%	100%	100%
14	Informe solicitado a la Cámara de Diputados: Moción de preferencia del diputado Reggiardo (Alianza) para que sea tratado en la próxima sesión con o sin despacho de comisión	122 – Nº4	Alianza:14 PJ: 11	57,1%	61,5%	84,6%	100%
15	Proyecto de Ley Letras de Tesorería para la cancelación de Obligaciones con Bono Federal	122 – Nº12	Alianza: 15 PJ: 13	100%	100%	100%	100%
16	Proyecto de Ley Letras de Tesorería para la cancelación de Obligaciones con Bono Federal	122 – Nº14	Alianza: 15 PJ: 13	100%	100%	100%	100%
17	Proyecto de Ley Convenio Banco de Entre Ríos – Agente Financiero: votación del	122 – Nº19	Alianza: 15	100%	100%	69,2%	100%

	proyecto en general		PJ: 9				
18	Proyecto de Ley Convenio Banco de Entre Ríos – Agente Financiero: proyecto en revisión del Senado	122 – N°19	Alianza: 15 PJ: 9	100%	100%	69,2%	100%
19	Proyecto de Resolución que declara la caducidad del Juicio Político iniciado contra los miembros de la Sala Nro. 1 en lo Penal del superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos	122 – N°22	Alianza: 13 PJ: 6	66,6%	76,9%	46,1%	100%
20	Juicio Político al Gobernador de la Provincia de Entre Ríos, Sergio Montiel	122 – N°28	Alianza: 8 PJ: 13	13,3%	25%	92,3%	92,3%
21	Modificación Art.1 Ley Nro. 9.359 Letras del Tesoro para cancelación de obligaciones con Bono Federal	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	100%	100%	76,9%	100%
22	Modificación Art.2 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	86,7%	86,7%	76,9%	100%
23	Modificación Art.3 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	86,7%	86,7%	76,9%	100%
24	Modificación Art.4 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	86,7%	86,7%	76,9%	100%
25	Modificación Art.5 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	86,7%	86,7%	76,9%	100%
26	Modificación Art.7 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	86,7%	86,7%	76,9%	100%
27	Modificación Art.8 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	86,7%	86,7%	76,9%	100%
28	Modificación Art.9 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	86,7%	86,7%	76,9%	100%
29	Modificación Art.10 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	86,7%	86,7%	76,9%	100%
30	Modificación Art.11 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	86,7%	86,7%	76,9%	100%
31	Modificación Art.12 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	86,7%	86,7%	76,9%	100%
32	Modificación Art.13 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	86,7%	86,7%	76,9%	100%
33	Modificación Art.14 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	100%	100%	76,9%	100%
34	Modificación Art.15 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	86,7%	86,7%	76,9%	100%
35	Modificación Art.16 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	100%	100%	76,9%	100%
36	Modificación Art.17 Ley Nro. 9.359	122 – N°34	Alianza: 15 PJ: 10	86,7%	86,7%	76,9%	100%
37	Moción del diputado Urribarri (PJ) para el ingreso del expediente Nro. 12.843	122 – N°35	Alianza:14	64,3%	69,2%	84,6%	91,7%

	referente a le ley 9.359		PJ:12				
38	Moción de tratamiento sobre tablas propuesta por Castellón (PJ) del Proyecto de Ley Jubilación Anticipada	123 – N°2	Alianza: 14 PJ:12	53,3%	57,1%	92,3%	100%
39	Ley de Presupuesto 2003	123 – N°25	Alianza: 15 PJ: 13	73,3%	73,3%	76,9%	76,9%
40	Proyecto de Ley Demarcación Radio y Censo Aldea Brasileira	123 – N°30	Alianza: 12 PJ: 11	80%	100%	69,2%	81,8%
41	Proyecto de Ley Televisión por Cable Exención del Tributo de Ingresos Brutos	123 – N°30	Alianza: 12 PJ: 10	60%	69,2%	40%	60%
PROMEDIO				85,9%	88,9%	79,2%	97,2%

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121,122, 123 y 124.

ILUSTRACIÓN 1
Disciplina relativa y disciplina absoluta del bloque legislativo del PJ.
Período 1999-2003

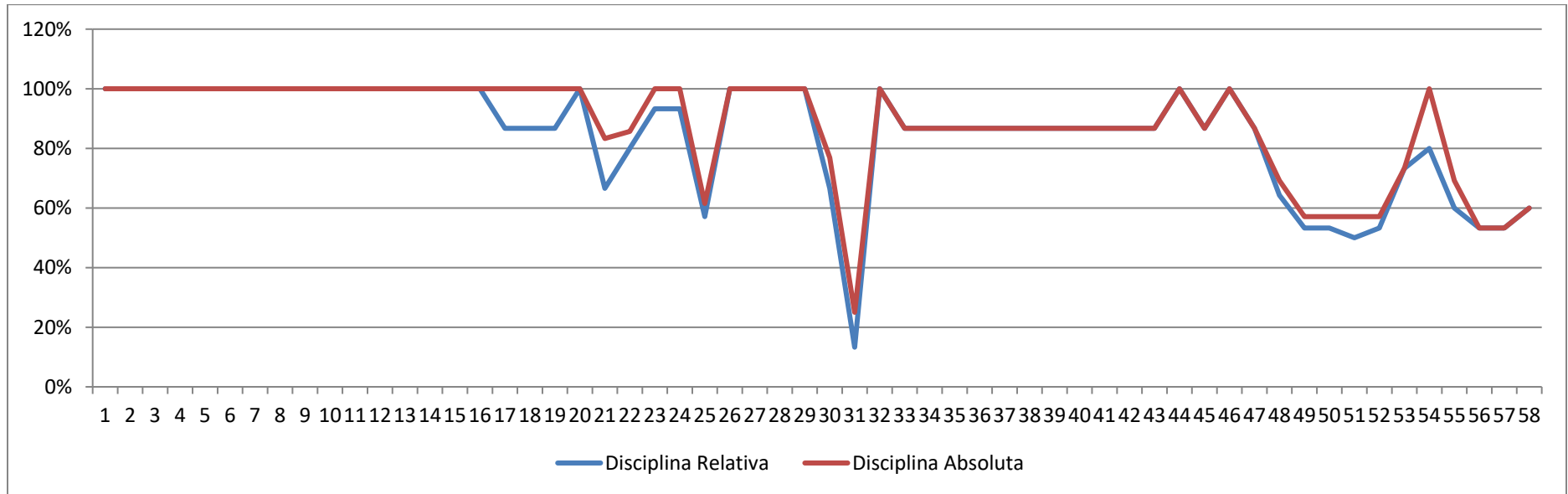


Promedio Votaciones Nominales Bloque PJ

Disciplina Relativa: **82,2%**
Disciplina Absoluta: **97,7%**

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121, 122, 123 y 124.

ILUSTRACIÓN 2
Disciplina relativa y disciplina absoluta del bloque legislativo de la Alianza –UCR y FREPASO–.
Período 1999-2003

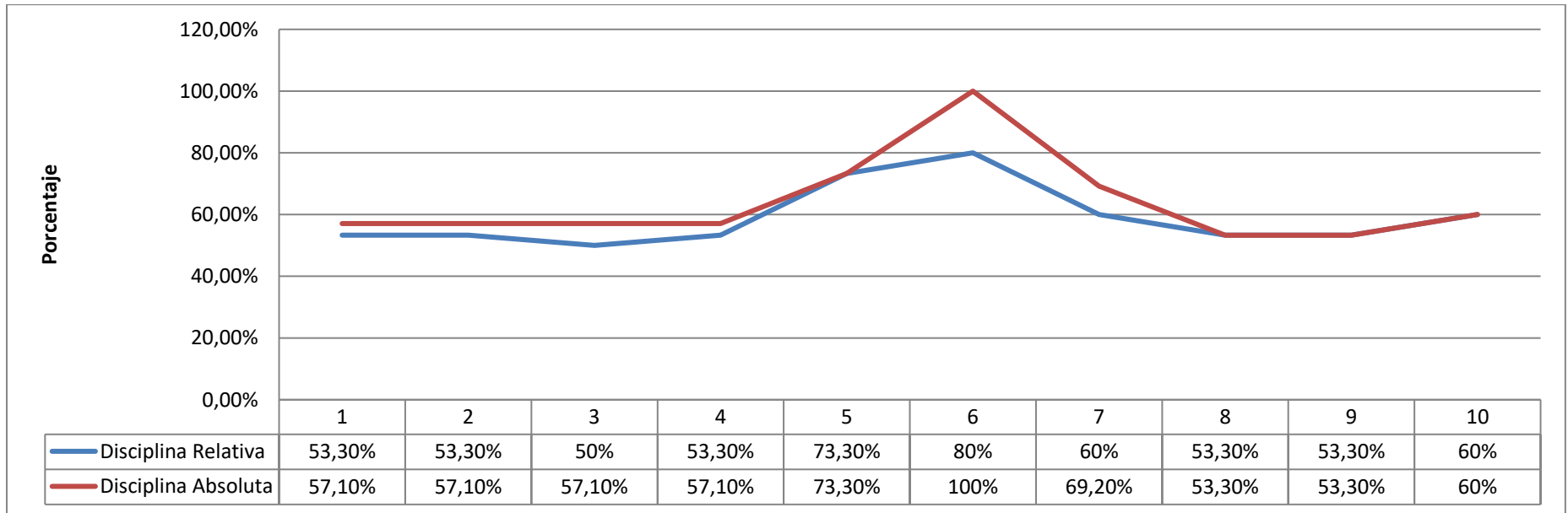


Promedio Votaciones Nominales Bloque Alianza

Disciplina Relativa: **84,7%**
Disciplina Absoluta: **87,3%**

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121, 122, 123 y 124.

ILUSTRACIÓN 3
Disciplina relativa y disciplina absoluta del bloque legislativo de la Alianza
Períodos legislativos 123 y 124



Promedio votaciones nominales del Bloque de la Alianza en los dos últimos períodos legislativos del período 1999-2003

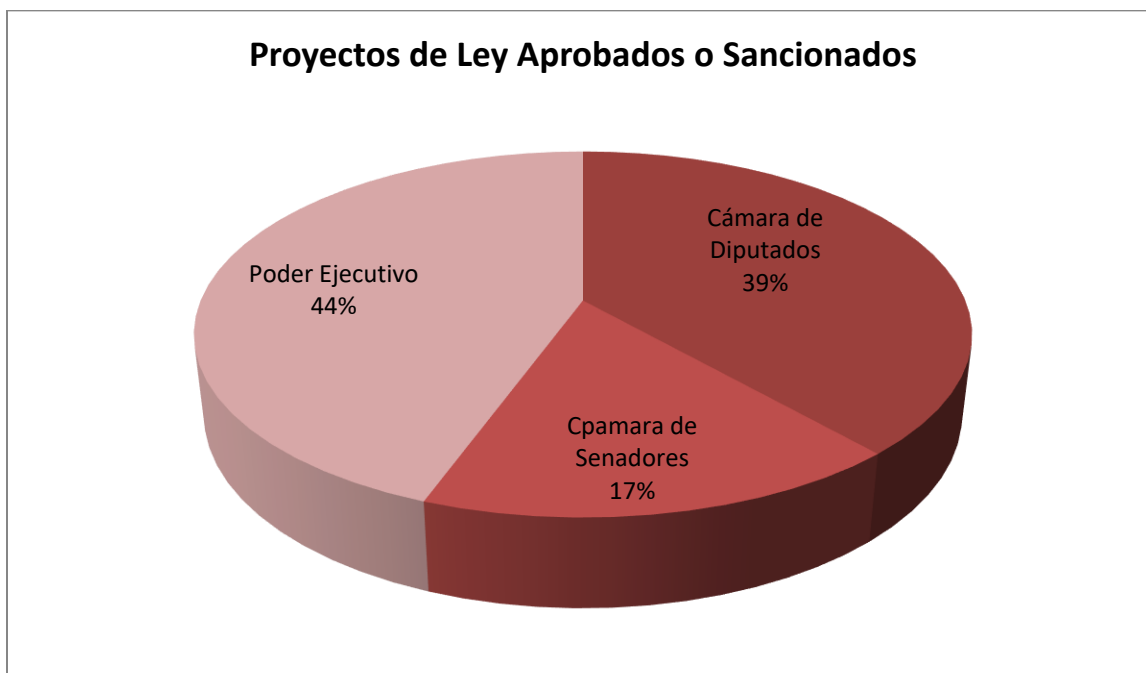
Disciplina Relativa: **58%**
Disciplina Absoluta: **63,7%**

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121,122, 123 y 124.

GRAFICO 1

Proyectos de ley aprobados o sancionados en la Cámara de Diputados. Agrupados según iniciativa legislativa.
Período 1999-2003

Iniciativa Legislativa	Proyectos de Ley Aprobados o Sancionados
Cámara de Diputados	148
Cámara de Senadores	66
Poder Ejecutivo	171
Total	385



Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121, 122, 123 y 124.

GRAFICO 2

Proyectos de ley aprobados o sancionados por iniciativa legislativa de diputados. Agrupados según bloque.
Período 1999-2003

Iniciativa Legislativa Según Bloque	Proyectos de Ley Aprobados o Sancionados
Alianza (UCR y FREPASO)*	57
Partido Justicialista (PJ)	54
Intransigencia Para el Cambio (IPC)**	6
Legisladores Independientes***	7
Conjuntas ****	24
TOTAL	148

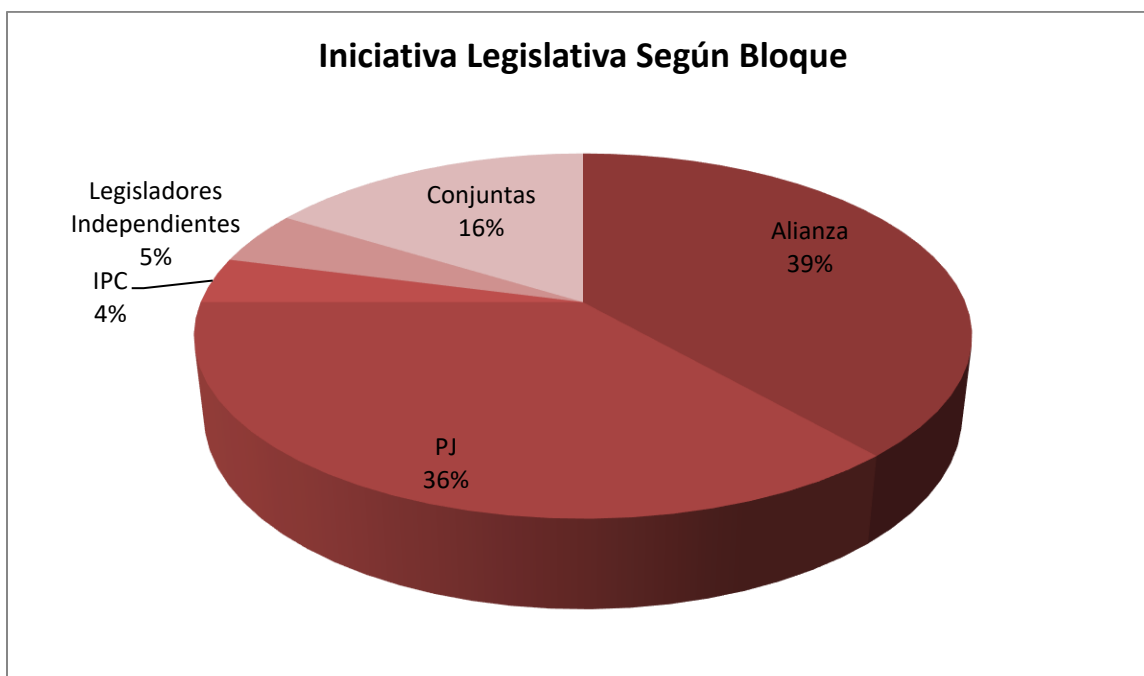
Notas:

*En caso de tratarse de leyes del período anterior (1995-1999) cuyos autores integraron al bloque de la UCR, las contabilizamos como de la Alianza.

****IPC:** La fractura de la coalición gobernante durante el gobierno de la Alianza provocó que algunos legisladores radicales y frepasistas que habían pertenecido a la misma conformaran un bloque disidente al interior de la Cámara, Intransigencia Para el Cambio (IPC), integrado por dos legisladores radicales y dos legisladores del FREPASO.

*****Independientes:** La fractura de la coalición gobernante durante el gobierno de la Alianza provocó que algunos legisladores radicales que habían pertenecido a la misma actuaran de manera independiente: Rodríguez Signes, Burna, Torres.

******Conjuntas:** Iniciativas conjuntas entre distintos bloques de la Cámara de Diputados, del Senado y el Poder Ejecutivo. Esto sucede habitualmente cuando, en el recinto de la Cámara, se unifican expedientes o dictámenes de comisión en razón de la similitud de los proyectos.

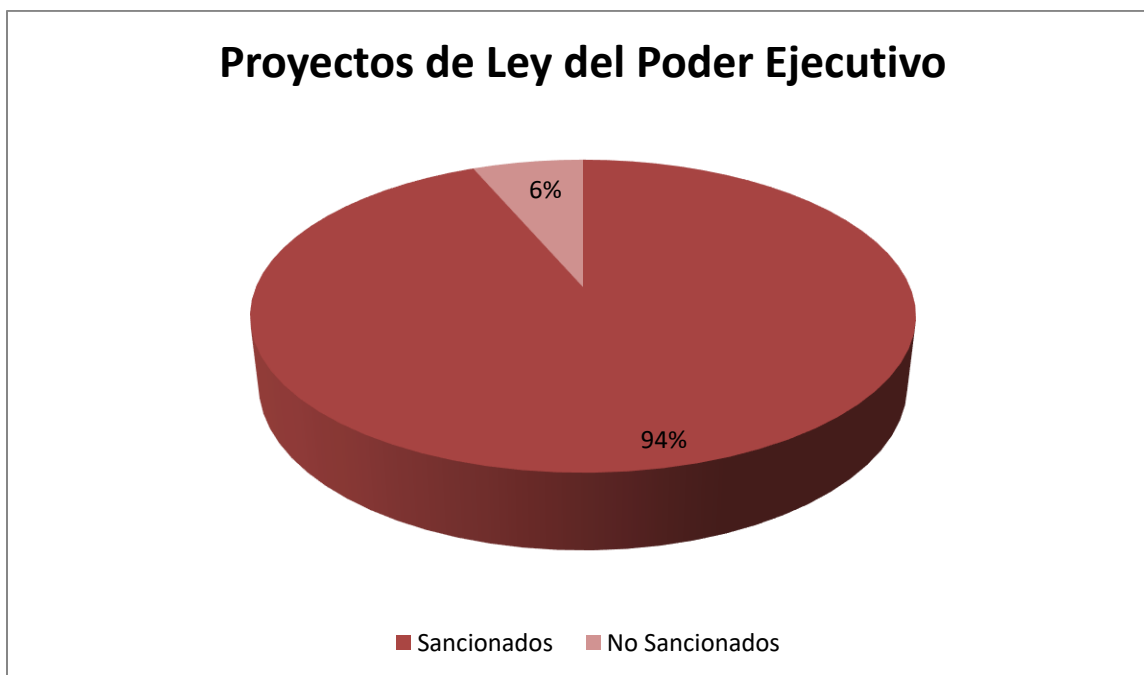


Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121, 122, 123 y 124.

GRÁFICO 3

Proyectos de ley aprobados por iniciativa legislativa del poder Ejecutivo. Agrupados de acuerdo a si recibieron sanción definitiva.
Período 1999-2003

Iniciativa del Poder Ejecutivo	Proyectos de Ley
Proyectos sancionados	160
Proyectos aprobados que luego no fueron sancionados	11
TOTAL	171



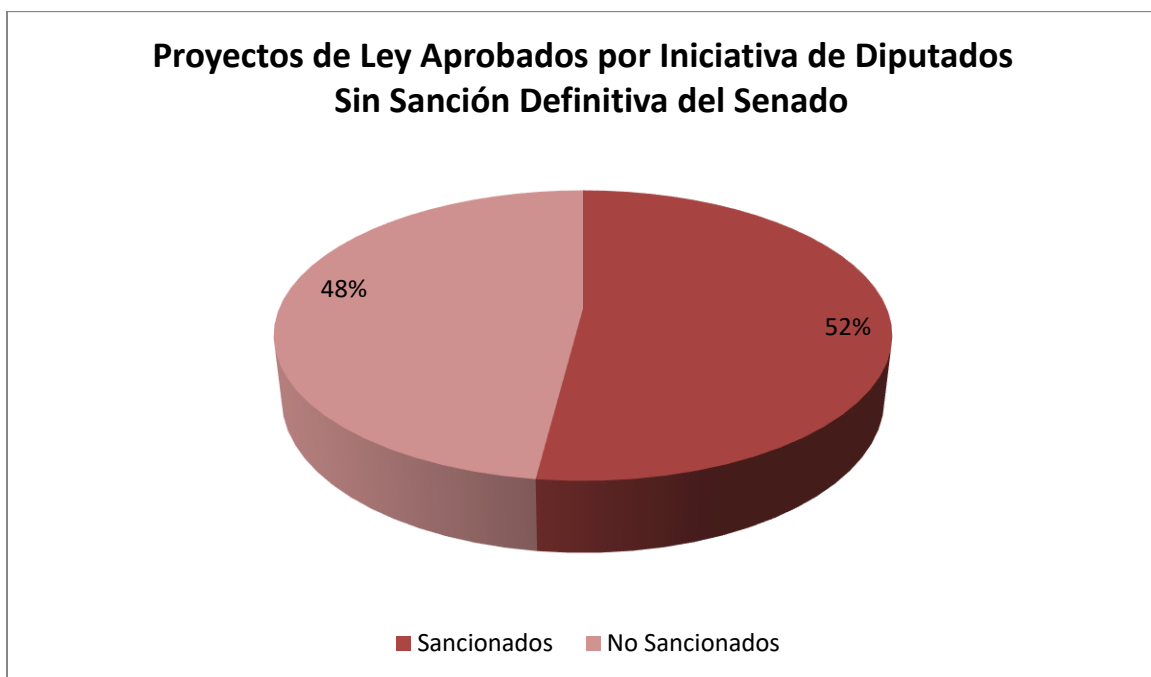
Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121, 122, 123 y 124.

GRÁFICO 4

Proyectos de ley aprobados por iniciativa legislativa de diputados. Agrupados de acuerdo a si recibieron sanción definitiva del Senado.

Período 1999-2003

Iniciativa de Diputados	Proyectos de Ley
Proyectos sancionados	77
Proyectos aprobados que luego no fueron sancionados	71
TOTAL	148

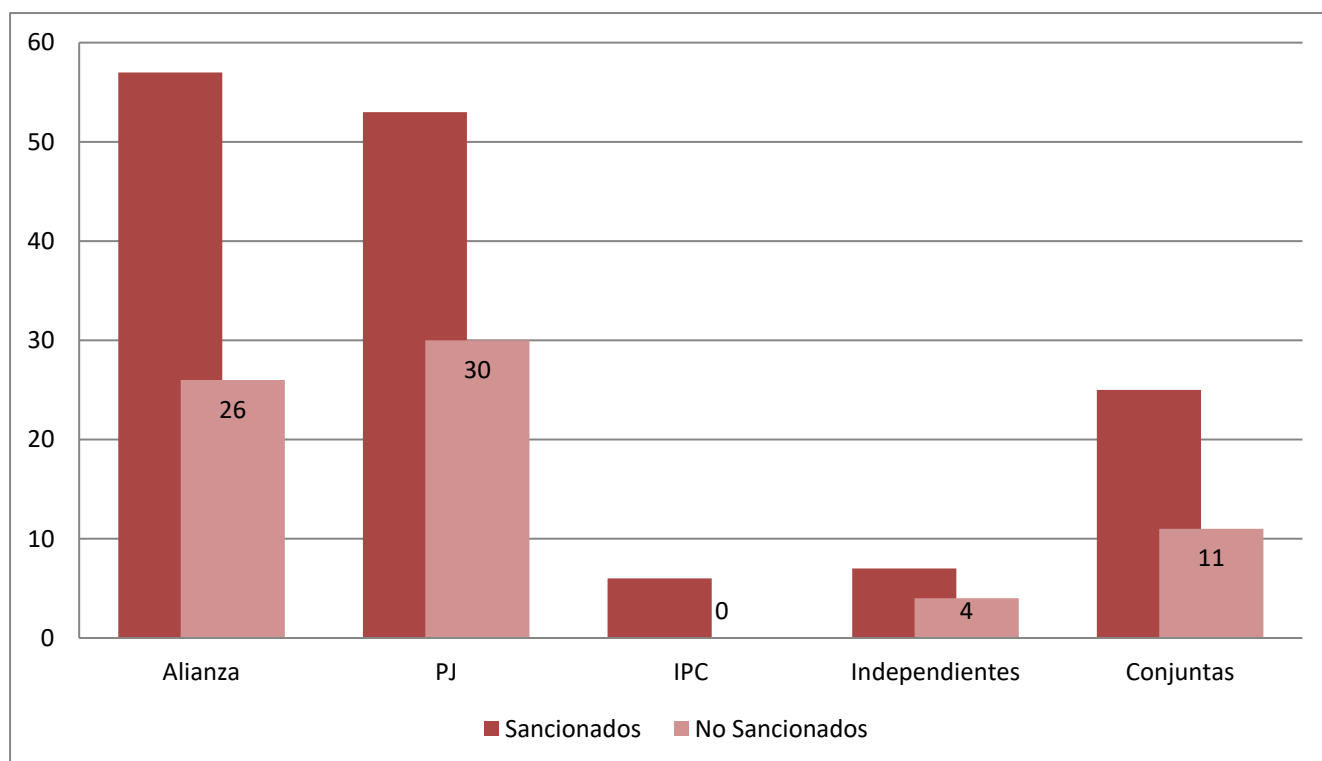


Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121, 122, 123 y 124.

GRÁFICO 5

Proyectos de ley aprobados por iniciativa legislativa de diputados sin sanción definitiva del Senado. Agrupados según bloque. Período 1999-2003

Iniciativa Legislativa de Diputados Según Bloque	Aprobados	Aprobados No Sancionados	Sancionados
Alianza	57	26	31
PJ	54	30	24
IPC	6	0	6
Legisladores Independientes	7	4	3
Conjuntas	24	11	13
TOTAL	148	71	77



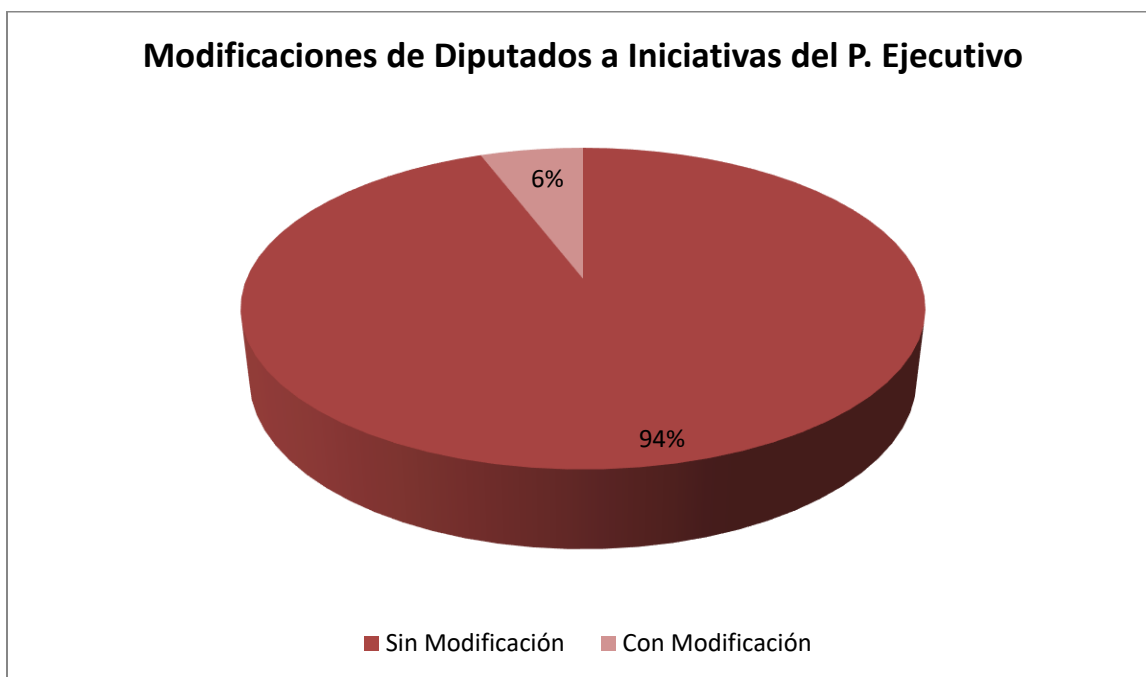
Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121, 122, 123 y 124.

GRÁFICO 6

Proyectos de ley aprobados o sancionados por iniciativa legislativa del poder Ejecutivo. Agrupados de acuerdo a modificaciones recibidas.

Período 1999-2003

Iniciativas Ejecutivo	Proyectos de Ley
Aprobados sin modificación	162
Aprobados con modificación	10
TOTAL	172



Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121, 122, 123 y 124.

CUADRO 3
Proyectos de Ley del poder Ejecutivo aprobados con modificaciones.
Período 1999-2003

Período Legislativo/ Nº Sesión	Ley Nº / Descripción	Modificaciones introducidas al Proyecto de Ley	Trámite	Iniciativa Legislativa
120 – Nº10	9233: Modificación Ley de Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos. Ley de Reordenamiento Financiero y Administrativo del Estado Provincial	Art 14º	Aprobado	Ejecutivo
120 – Nº20	9246: Creación de dos Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad	Arts. 2º y 10º	Aprobado	Ejecutivo
120 – Nº26	9249: Ley de Endeudamiento y Garantía Para Municipios	Art.3º	Aprobado	Ejecutivo
121 – Nº2	9252: Aprobar convenio entre el Banco Nación y la provincia (FINVER)	Art.2º	Aprobado	Ejecutivo
121 – Nº2	9253: Autorizar al Poder Ejecutivo Provincial a suscribir nuevo convenio con el BIRF	Art.5º	Aprobado	Ejecutivo
121 – Nº16	9295: Aprobar acta - acuerdo entre la Provincia y GAS NEA	7º y 9º	Aprobado	Ejecutivo
121 – Nº28	9317: Presupuesto de la Administración Provincial Ejercicio 2001	Arts. 4º, 25º, 29º	Aprobado	Ejecutivo
121 – Nº30	9320: Aprobar el " Compromiso de Aporte " celebrado entre la Provincia y el Banco de Inversiones y Comercio Exterior S.A.	Art.5º	Aprobado	Ejecutivo
123 – Nº2	9429: Declarar de utilidad pública y sujeto a expropiación fracciones de terreno destinadas para la apertura de la calle Piedrabuena	Art.2º	Aprobado	Ejecutivo
123 – Nº29	9496: Presupuesto Provincial año 2.003	Arts. 1º, 2º, 11º, 12º, 17º, 19º, 21º, 27º, 29º, 30º, 33º, 34º, 40º	Sancionado	Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121,122, 123 y 124.

CUADRO 4
Vetos del Poder Ejecutivo.
Período 1999-2003

Período legislativo/ N° Asamblea	Vetos del Poder Ejecutivo	Iniciativa legislativa del proyecto vetado	Trámite
122 - Sin dato	<u>Veto total:</u> Veto al proyecto de ley por el cual se crea la Federación Entrerriana de Fútbol	Cámara de Senadores Bloque Alianza	Se rechaza el veto. Se insiste en la sanción original de la H. Legislatura
123 - 2° Asamblea	<u>Veto total:</u> Veto al proyecto de ley por el que se justifican inasistencias por adhesión a medidas de acción directa.	Cámara de Diputados Bloque IPC	Se rechaza el veto. Se insiste en la sanción original de la H. Legislatura
123 - 2° Asamblea	<u>Veto total:</u> Veto al proyecto de ley modificatorio de la Ley N° 9235 (Caída de contratos de la Adm. Pública).	Cámara de Diputados Bloque PJ	Se rechaza el veto. Se insiste en la sanción original de la H. Legislatura
123 - 3° Asamblea	<u>Veto total:</u> Veto al proyecto de Ley N° 9.425 que declara la nulidad del Decreto 1836/02 GOB (Emisión de Bonos Federales) por violar Art. 1 y 81 de la Constitución Provincial	Cámara de Diputados Bloques IPC y PJ	Se rechaza el veto. Se insiste en la sanción original de la H. Legislatura
123 - 4° Asamblea	<u>Veto total:</u> Veto al proyecto de Ley de Jubilación Anticipada.	Cámara de Diputados Bloques Alianza y PJ	Se rechaza el veto. Se insiste en la sanción original de la H. Legislatura
123 - 6° Asamblea	<u>Veto total:</u> Veto al proyecto de Ley Inscripción de pleno derecho a la Vivienda Única como Bien de Familia.	Cámara de Diputados Bloque PJ	Se rechaza el veto. Se insiste en la sanción original de la H. Legislatura
123 - 7° Asamblea	<u>Veto parcial:</u> Veto al proyecto de Ley Presupuesto Provincial 2003.	Cámara de Diputados Bloque PJ	Queda firme el veto a los Art. 11 y 33. Se rechaza el veto a los artículos 19 y 30
124 - Sin dato	<u>Veto Total:</u> Veto al proyecto de Ley Comisión Fiscalizadora Fideicomiso BERSA (Banco de Entre Ríos Sociedad Anónima)	Cámara de Diputados Bloques IPC	Se rechaza el veto. Se insiste en la sanción original de la H. Legislatura
124 - Sin dato	<u>Veto total:</u> Veto al proyecto de Ley por el que se deroga Artículo 45° inciso 4 de la Ley Nro. 3.815 (Artículo que facultaba a los jefes policiales departamentales a imponer arrestos de 5 a 30 días o multas por ejercicio de la prostitución callejera, sin autorización de la Justicia)	Cámara de Diputados Bloque PJ	Se rechaza el veto. Se insiste en la sanción original de la H. Legislatura

Fuente: Elaboración propia en base a Diario de Sesiones del Senado de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 120, 121, 122, 123 y 124.

ANEXOS
CÁMARA DE DIPUTADOS
PERÍODO 2003-2007

CUADRO 5

Disciplina relativa y disciplina absoluta en la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos. Agrupadas según bloque.

Calculadas en base a votaciones nominales para la designación de autoridades de la Cámara.

Período 2003-2007

VOTACIONES NOMINAL DESIGNACIÓN AUTORIDADES DE LA CÁMARA		Período Legislativo /N° Sesión	Diputados presentes por bloque	Disciplina Relativa PJ	Disciplina Absoluta PJ	Disciplina Relativa UCR	Disciplina Absoluta UCR	Disciplina Relativa NEE	Disciplina Absoluta NEE
1	Designación Presidente de la Cámara	124 – N°9	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2	Designación Vicepresidente 1° de la Cámara	124 – N°9	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
3	Designación Vicepresidente 2° de la Cámara	124 – N°9	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
4	Designación Secretario de la Cámara	124 – N°9	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
5	Designación Prosecretario de la Cámara	124 – N°9	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
6	Designación Presidente de la Cámara	125 – N°1	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
7	Designación Vicepresidente 1° de la Cámara	125 – N°1	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
8	Designación Vicepresidente 2° de la Cámara	125 – N°1	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
9	Designación Presidente de la Cámara	126 – N°1	PJ:15 UCR:9 NEE: 2	100%	100%	100%	100%	50%	100%
10	Designación Vicepresidente 1° de la Cámara	126 – N°1	PJ:15 UCR:9 NEE: 2	100%	100%	100%	100%	50%	100%
11	Designación Vicepresidente 2° de la Cámara	126 – N°1	PJ:15 UCR:9 NEE: 2	100%	100%	100%	100%	50%	100%
12	Designación Presidente de la Cámara	127 – N°1	PJ:15	100%	100%	100%	100%	100%	100%

		UCR:9 NEE: 4						
13 Designación Vicepresidente 1° de la Cámara	127 – N°1	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	50%	50%
14 Designación Vicepresidente 2° de la Cámara	127 – N°1	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	50%	50%
15 Designación Secretario de la Cámara	127 – N°7	PJ: 14 UCR: 6 NEE: 3	93,3%	100%	66,6%	100%	75%	100%
16 Designación Presidente de la Cámara	128 – N°1	PJ:14 UCR:9 NEE: 3	93,23%	100%	100%	100%	75%	100%
17 Designación Vicepresidente 1° de la Cámara	128 – N°1	PJ:14 UCR:9 NEE: 3	93,23%	100%	100%	100%	75%	100%
18 Designación Vicepresidente 2° de la Cámara	128 – N°1	PJ:14 UCR:9 NEE: 3	80%	85,7%	100%	100%	75%	100%
PROMEDIO			97,8%	99,2%	98,1%	100%	80,5%	94,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125,126, 127 y 128.

CUADRO 6

Disciplina relativa y disciplina absoluta en la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos. Agrupadas según bloque.

Calculadas en base a votaciones nominales producidas por pedido de diputados.

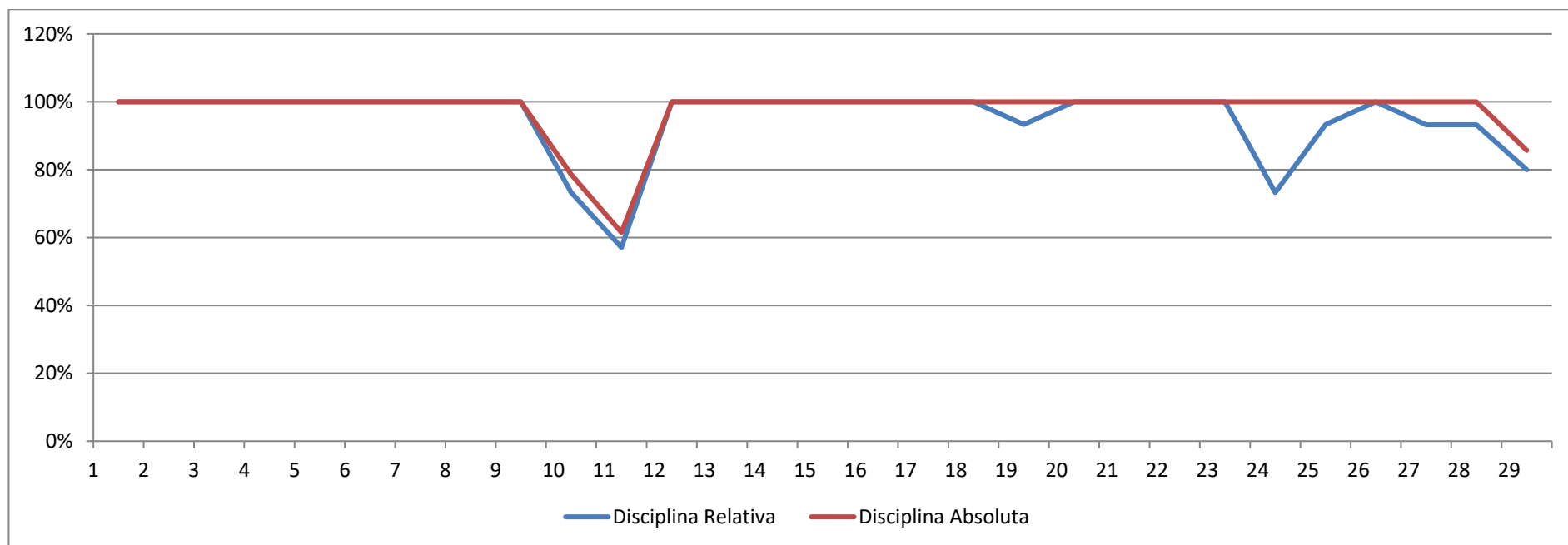
Período 2003-2007

VOTACIONES NOMINALES POR PEDIDO DE DIPUTADOS		Período Legislativo /Nº Sesión	Diputados presentes por bloque	Disciplina Relativa PJ	Disciplina Absoluta PJ	Disciplina Relativa UCR	Disciplina Absoluta UCR	Disciplina Relativa NEE	Disciplina Absoluta NEE
1	Derogación Ley Nro. 9.245: Fiscalía de Investigaciones Administrativas	124 – Nº11	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2	Proyecto de Ley Inembargabilidad de inmuebles para fines deportivos o recreativos	125 – Nº2	PJ:14 UCR:9 NEE: 4	73,3%	78,6%	100%	100%	100%	100%
3	Proyecto de Ley Incorporar a la práctica de la medicina los métodos contraceptivos quirúrgicos para ambos sexos en toda la provincia de Entre Ríos	125 – Nº8	PJ:13 UCR:8 NEE: 4	57,1%	61,5%	100%	100%	100%	100%
4	Proyecto de Ley Ente Regulador Termas de Entre Ríos	125 – Nº8	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
5	Proyecto de Ley Crédito para equipamiento y maquinarias a la Dirección Provincial de Vialidad.	126 – Nº5	PJ:15 UCR:9 NEE: 2	100%	100%	100%	100%	50%	100%
6	Proyecto de Ley Modelo de contrato de Agente financiero con el Nuevo Banco de Entre Ríos Sociedad Anónima (BERSA)	126 – Nº7	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
7	Moción para que pase a comisión el proyecto del que modifica la Ley 2988 (Ley Electoral de la provincia de entre Ríos)	126 – Nº11	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
8	Proyecto de Ley Autorizar al Gobierno de la Provincia para que instrumente a través de la CAFESG la compra de tierras para realizar viviendas en la ciudad de Concordia	126 – Nº13	PJ:14 UCR:9 NEE: 4	93,3%	100%	100%	100%	100%	100%
9	Proyecto de Ley Reforma Constitución Provincial	126 – Nº25	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	88,9%	88,9%	100%	100%
10	Modificación Ley 3001 (Ley Orgánica de Municipios)	127 – Nº3	PJ:11 UCR:9 NEE: 2	73,3%	100%	100%	100%	50%	100%
11	Proyecto de Ley Reforma Constitución Provincial	127 – Nº15	PJ:15 UCR:9 NEE: 4	100%	100%	66,6%	66,6%	100%	100%

PROMEDIO	90,6%	94,5%	95,9%	95,9	90,9%	100%
-----------------	--------------	--------------	--------------	-------------	--------------	-------------

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125,126, 127 y 128.

ILUSTRACIÓN 4
Disciplina relativa y disciplina absoluta del bloque legislativo del PJ.
Período 2003-2007

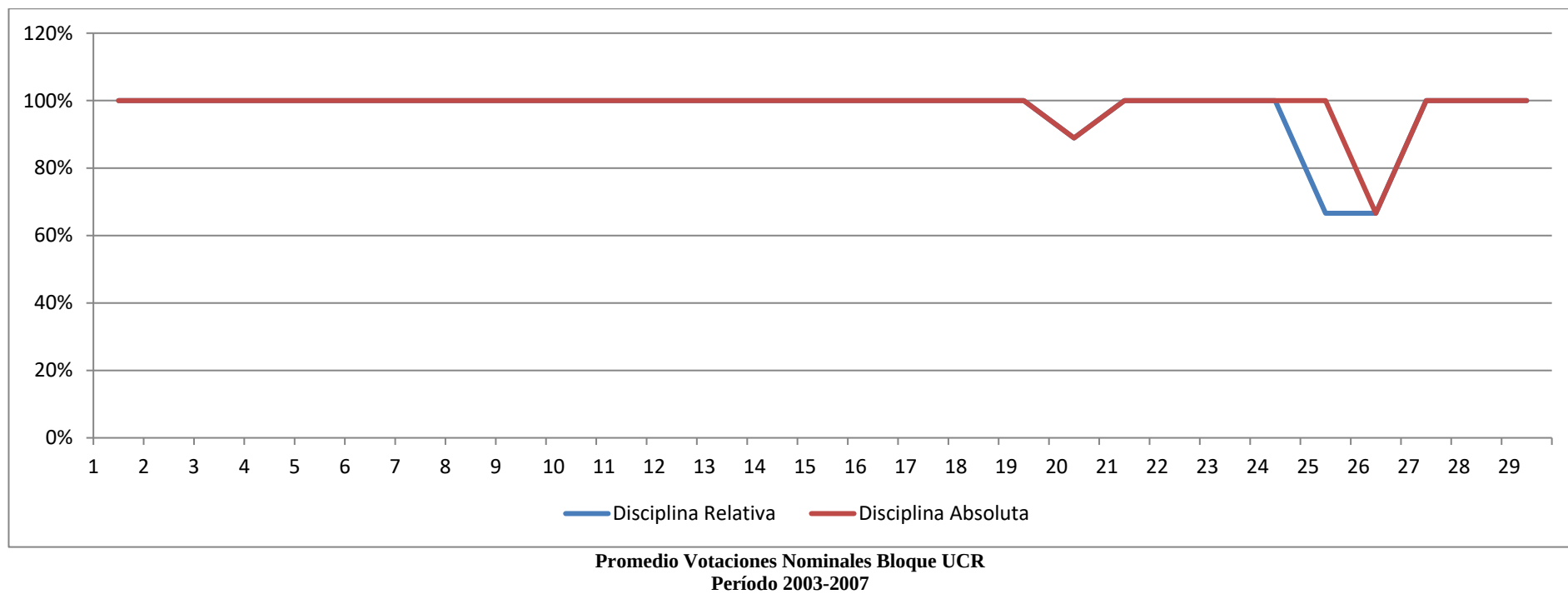


Promedio Votaciones Nominales Bloque PJ
Período 2003-2007

Disciplina Relativa: **95%**
Disciplina Absoluta: **97,4%**

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

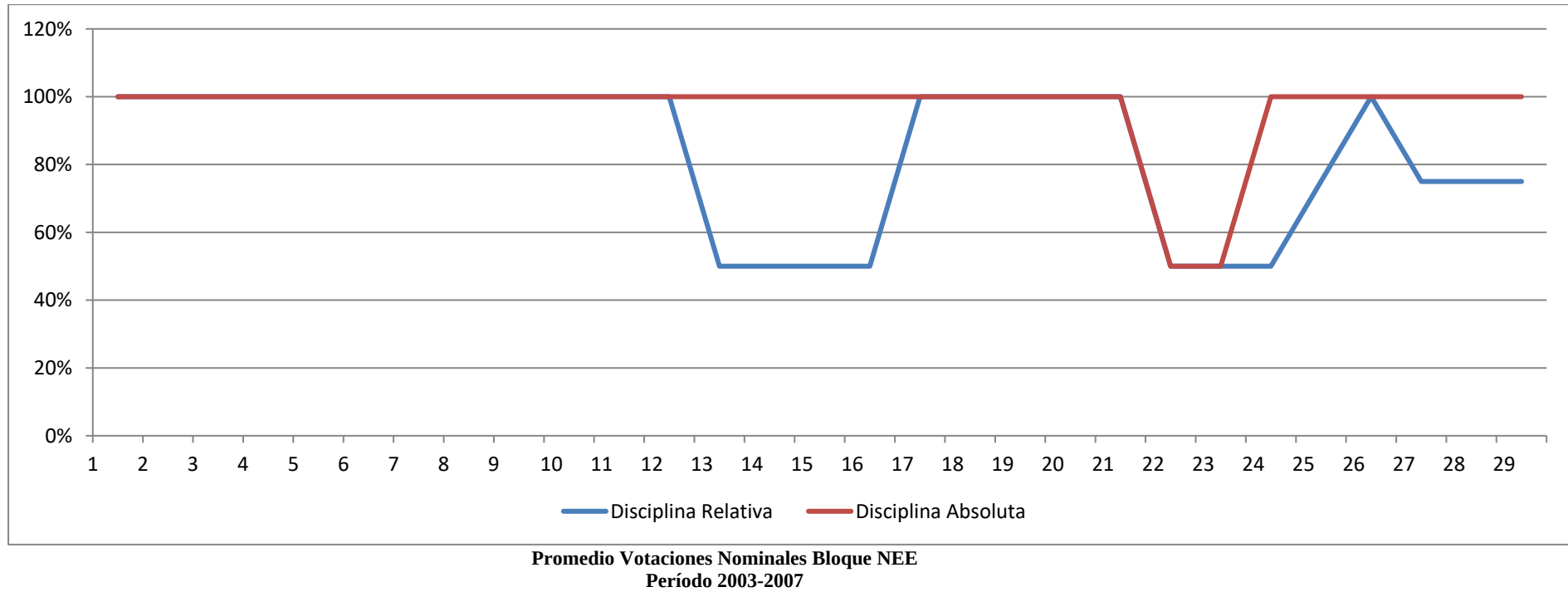
ILUSTRACIÓN 5
Disciplina relativa y disciplina absoluta del bloque legislativo de la UCR.
Período 2003-2007



Disciplina Relativa: 97,7%
Disciplina Absoluta: 98,5%

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

ILUSTRACIÓN 6
Disciplina relativa y disciplina absoluta del bloque legislativo del NEE.
Período 2003-2007



Disciplina Relativa: **84,5%**
Disciplina Absoluta: **96,5%**

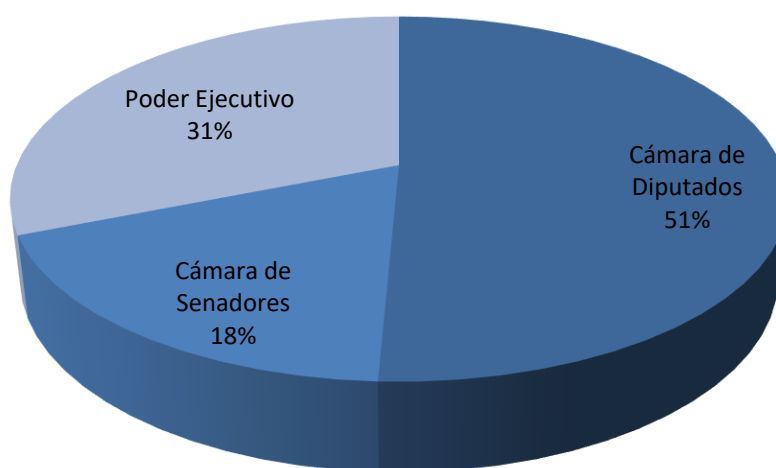
Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

GRÁFICO 7

Proyectos de ley aprobados o sancionados en la Cámara de Diputados. Agrupados según iniciativa legislativa.
Período 2003-2007

Iniciativa Legislativa	Proyectos de Ley Aprobados o Sancionados
Cámara de Diputados	178
Cámara de Senadores	64
Poder Ejecutivo	109
Total	351

Total Proyecto de Ley Aprobados o Saniconados



Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

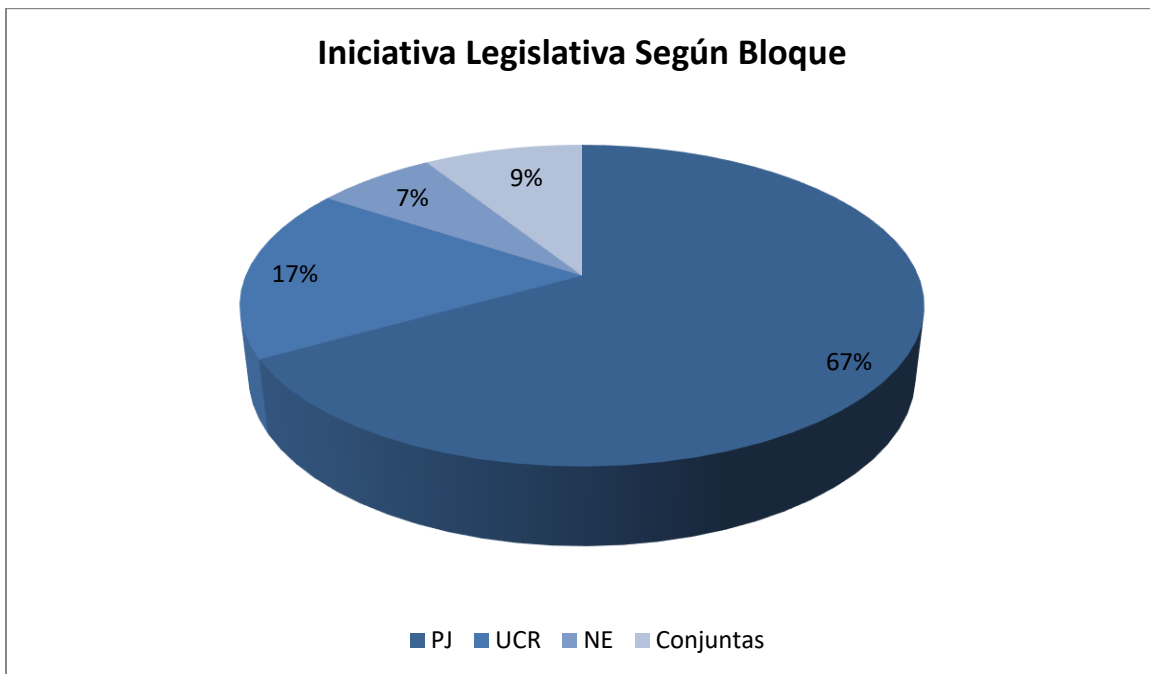
GRAFICO 8

Proyectos de ley aprobados o sancionados por iniciativa legislativa de diputados. Agrupados según bloque.
Período 2003-2007

Iniciativa Legislativa Según Bloque	Proyectos de Ley Aprobados o Sancionados
Partido Justicialista (PJ)	119
Unión Cívica Radical (UCR)*	31
Nuevo Espacio (NEE)	12
Conjuntas	16
TOTAL	178

Notas

*Consideramos a la diputada Lucy Grimalt como parte integrante del bloque de la UCR. Aunque fue electa por el partido “Red de Participación Popular”, en el recinto de la Cámara se acopló al bloque radical. Por otro lugar, en caso de tratarse de leyes del período anterior (1999-2003) cuyos autores pertenecieron al bloque de la Alianza, las contabilizamos como de la UCR.



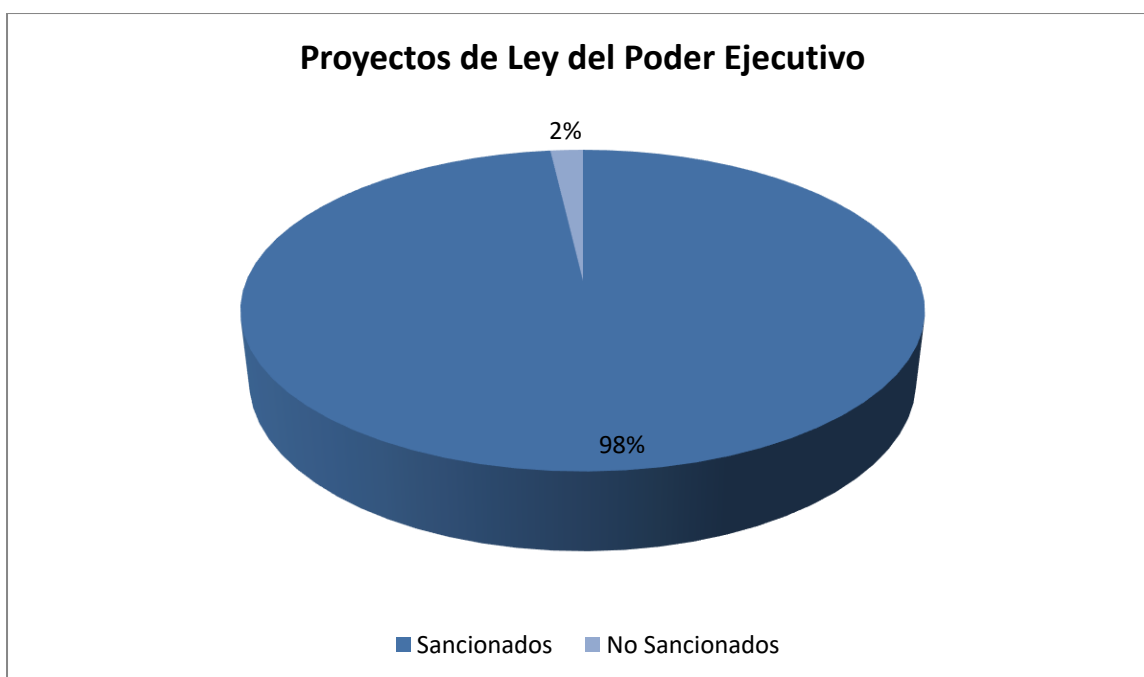
Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

GRÁFICO 9

Proyectos de ley aprobados por iniciativa legislativa del poder Ejecutivo. Agrupados de acuerdo a si recibieron sanción definitiva.

Período 2003-2007

Iniciativa del Poder Ejecutivo	Proyectos de Ley
Proyectos sancionados	107
Proyectos aprobados que luego no fueron sancionados	2
TOTAL	109



Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

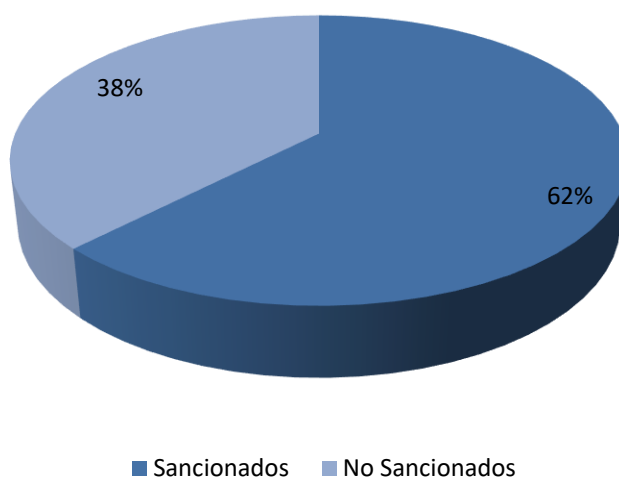
GRÁFICO 10

Proyectos de ley aprobados por iniciativa legislativa de diputados. Agrupados de acuerdo a si recibieron sanción definitiva del Senado.

Período 2003-2007

Iniciativa de Diputados	Proyectos de Ley
Proyectos de Ley Sancionados	111
Proyectos de Ley Aprobados que luego no fueron Sancionados	67
TOTAL	178

Proyectos de Ley Aprobados por Iniciativa de Diputados Sin Sanción Definitiva del Senado

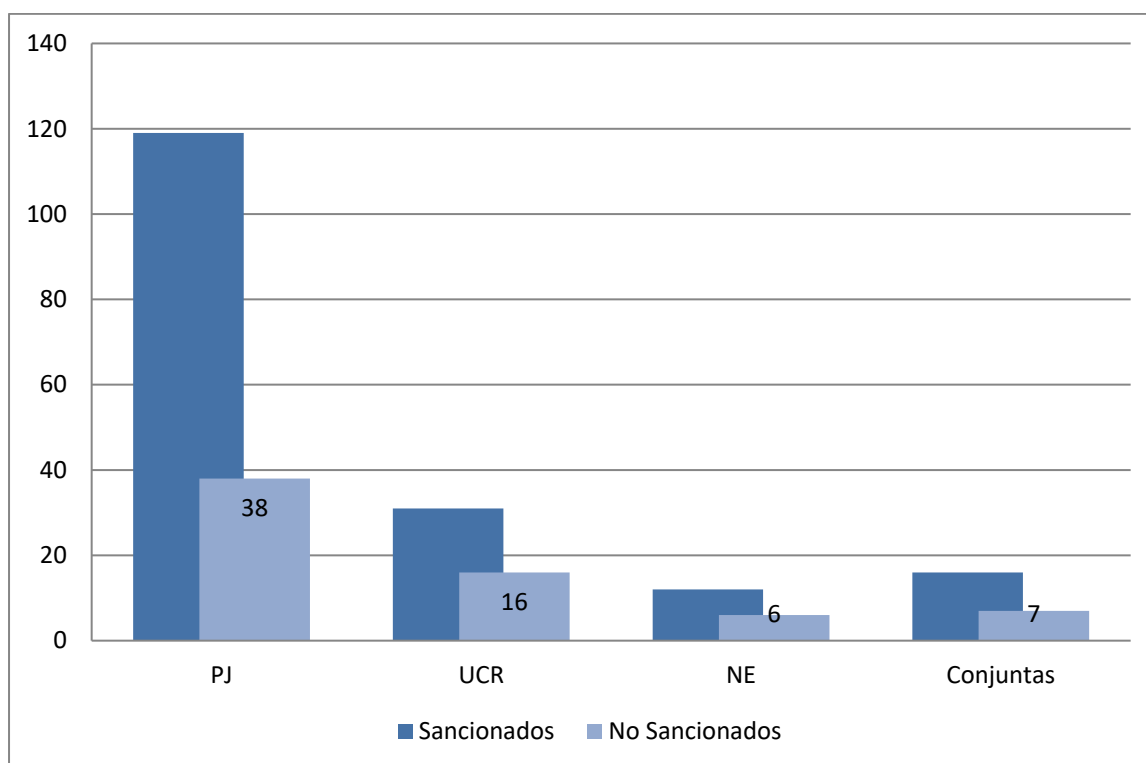


Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

GRÁFICO 11

Proyectos de ley aprobados por iniciativa legislativa de diputados sin sanción definitiva del Senado. Agrupados según bloque.
Período 2003-2007

Iniciativa Legislativa de Diputados Según Bloque	Aprobados	Aprobados No Sancionados	Sancionados
PJ	119	38	81
UCR	31	16	15
NEE	12	6	6
Conjuntas	16	7	9
Total	178	67	111

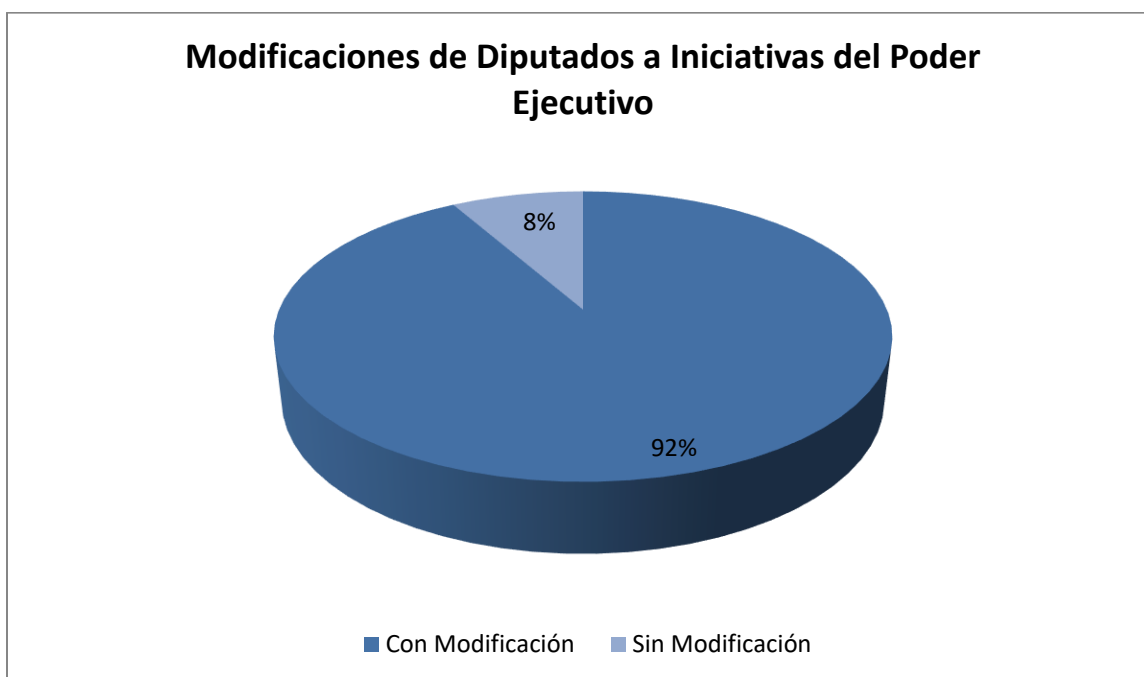


Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

GRÁFICO 12

Proyectos de ley aprobados o sancionados por iniciativa legislativa del poder Ejecutivo. Agrupados de acuerdo a modificaciones recibidas.
Período 2003-2007

Iniciativas Ejecutivo	Proyectos de Ley
Aprobados sin modificación	100
Aprobados con modificación	9
TOTAL	109



Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

CUADRO 7
Proyectos de Ley del Ejecutivo aprobados con modificaciones.
Período 2003-2007

Período Legislativo/ N° Sesión	Ley N° / Descripción	Modificaciones introducidas al Proyecto de Ley	Trámite	Iniciativa Legislativa
124 – N°11	9538: Derogar las Leyes Nros. 8.069 y 8.654 (Sobre remuneraciones del Poder Judicial)	Art. 2°	Aprobado con Revisión	Ejecutivo
124 – N°21	9569: Autorizar al Poder Ejecutivo a realizar el llamado a licitación para la venta del Ingenio Azucarero "La Victoria", ubicado en la ciudad de Victoria.	Art.4°	Aprobado con Revisión	Ejecutivo
125 – N°25	9621: Modificación del Código Fiscal	Arts. 3°, 20°, 71°	Aprobado	Ejecutivo
126 – N°13	9665: Presupuesto de la Administración Pública Provincial Ejercicio 2.006	Art. 3°	Aprobado	Ejecutivo
126 – N°17	9700: Modificación del Código Fiscal (Ley Nro. 9.621) y de la Ley Impositiva (Ley Nro. 9.622)	Arts. 16°, 17°, 18°, 19°, 24°	Aprobado con Revisión	Ejecutivo
126 – N°24	9717: Instituir el régimen de ingreso a la Administración Pública para los empleados que prestan servicios en el Hotel Mayorazgo	Arts. 7°. Introducción del Art. 10° al articulado del proyecto	Aprobado	Ejecutivo
127 – N°8	9749: Modificación de la Ley Impositiva Nro. 9.622 (T.O. Decreto Nro. 3.567/06 MEHF)	Art.1°	Aprobado con Revisión	Ejecutivo
127 – N°14	9775: Sustituir el Artículo 1° inciso f) de la Ley Nro. 7.629 y su modificatoria Ley Nro. 9.699, Ley Convenio	Art.1°	Aprobado con Revisión	Ejecutivo
127 – N°15	9768: Reforma Constitución Provincial	Art.1°	Aprobado	Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125,126, 127 y 128.

CUADRO 8
Vetos del Poder Ejecutivo.
Período 2003-2007

Período legislativo/ N° Asamblea	Vetos del Poder Ejecutivo	Iniciativa legislativa del proyecto vetado	Trámite
125 – 2° Asamblea	<u>Veto Total</u> : Veto al proyecto de Ley modificatorio del Art. 233 del Código Procesal Penal.	Cámara de Senadores Bloque PJ	Se rechaza el veto. Se insiste en la sanción original de la H. Legislatura
126 – 2° Asamblea	<u>Veto Total</u> : Veto al proyecto de Ley Marco Regulatorio y Ente Regulator de los Recursos Termales (E.R.T.E.R).	Cámara de Diputados Bloque PJ	Se rechaza el veto. Se insiste en la sanción original de la H. Legislatura
126 – 3° Asamblea	<u>Veto Parcial</u> : Veto al proyecto de Ley Creación del Registro de Co-Responsables Sanitarios.	Cámara de Senadores Bloque PJ	Se aprueba el veto parcial interpuesto por el Poder Ejecutivo

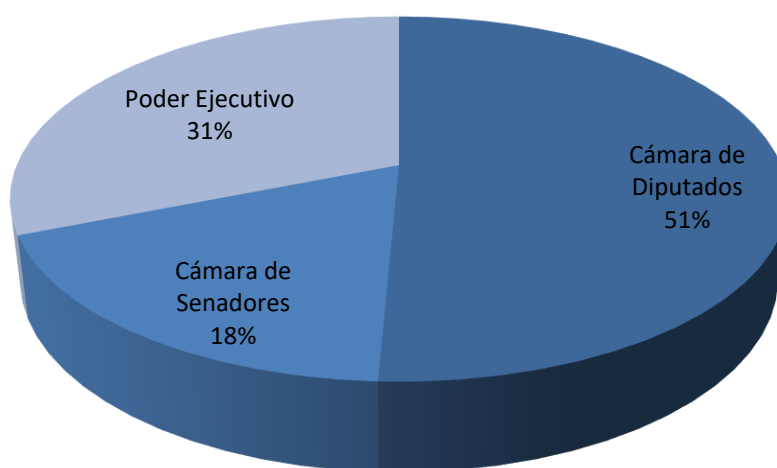
Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones del Senado de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

GRÁFICO 7

Proyectos de ley aprobados o sancionados en la Cámara de Diputados. Agrupados según iniciativa legislativa.
Período 2003-2007

Iniciativa Legislativa	Proyectos de Ley Aprobados o Sancionados
Cámara de Diputados	178
Cámara de Senadores	64
Poder Ejecutivo	109
Total	351

Total Proyecto de Ley Aprobados o Saniconados



Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

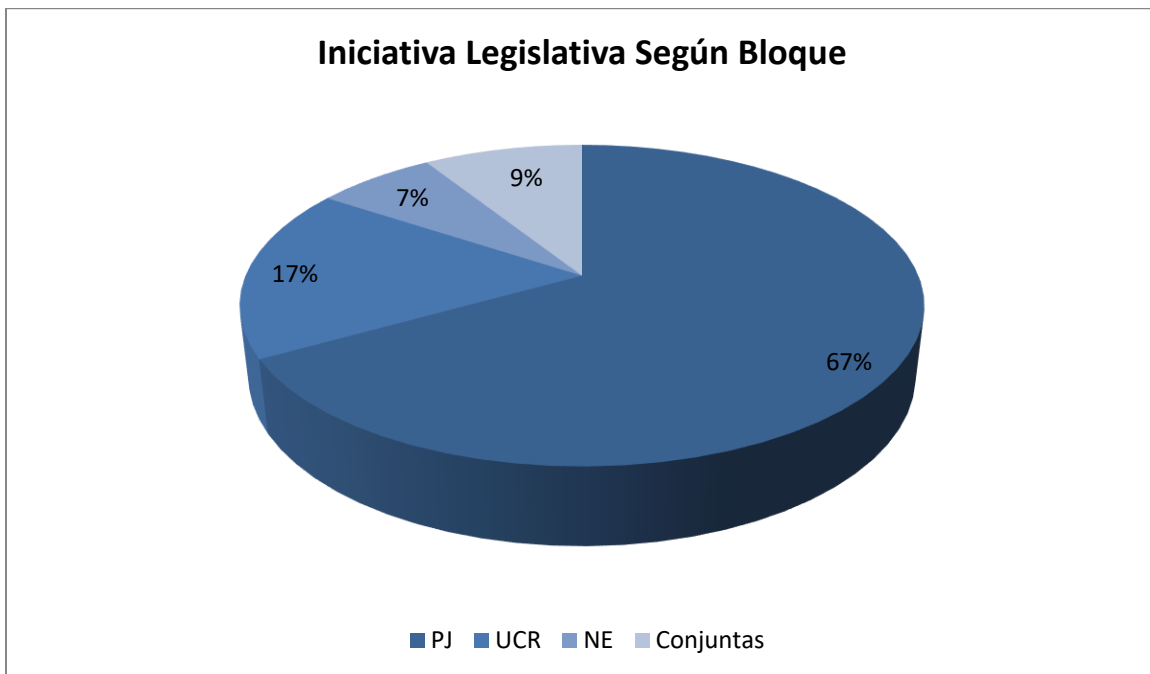
GRAFICO 8

Proyectos de ley aprobados o sancionados por iniciativa legislativa de diputados. Agrupados según bloque.
Período 2003-2007

Iniciativa Legislativa Según Bloque	Proyectos de Ley Aprobados o Sancionados
Partido Justicialista (PJ)	119
Unión Cívica Radical (UCR)*	31
Nuevo Espacio (NEE)	12
Conjuntas	16
TOTAL	178

Notas

*Consideramos a la diputada Lucy Grimalt como parte integrante del bloque de la UCR. Aunque fue electa por el partido “Red de Participación Popular”, en el recinto de la Cámara se acopló al bloque radical. Por otro lugar, en caso de tratarse de leyes del período anterior (1999-2003) cuyos autores pertenecieron al bloque de la Alianza, las contabilizamos como de la UCR.



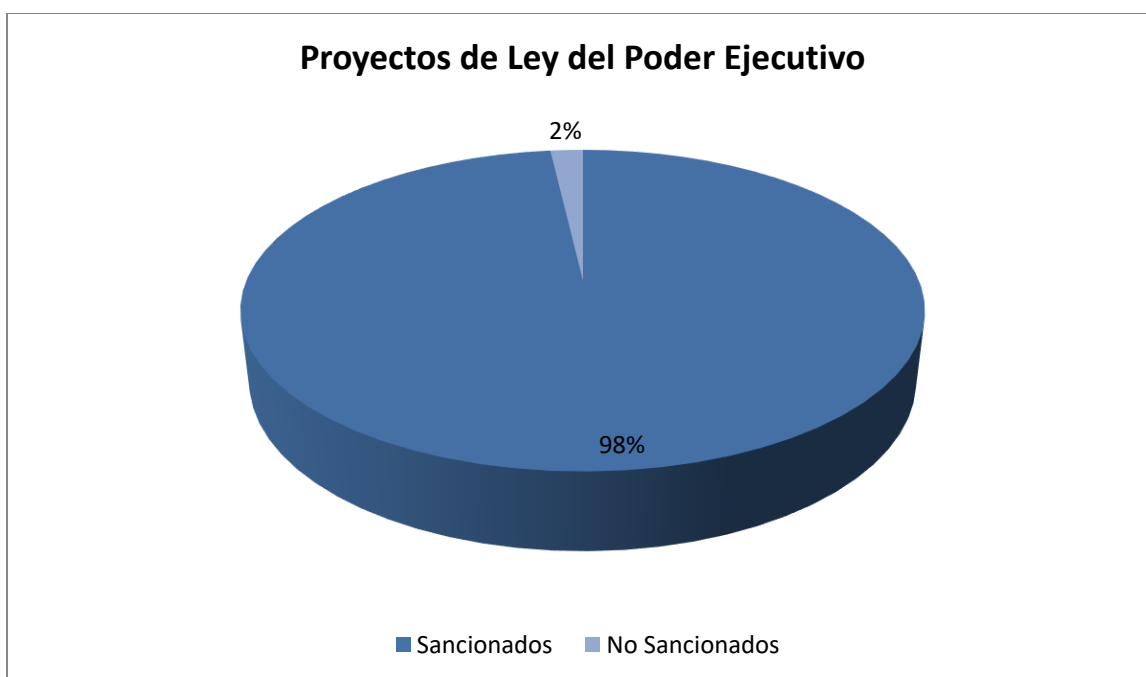
Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

GRÁFICO 9

Proyectos de ley aprobados por iniciativa legislativa del poder Ejecutivo. Agrupados de acuerdo a si recibieron sanción definitiva.

Período 2003-2007

Iniciativa del Poder Ejecutivo	Proyectos de Ley
Proyectos sancionados	107
Proyectos aprobados que luego no fueron sancionados	2
TOTAL	109



Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

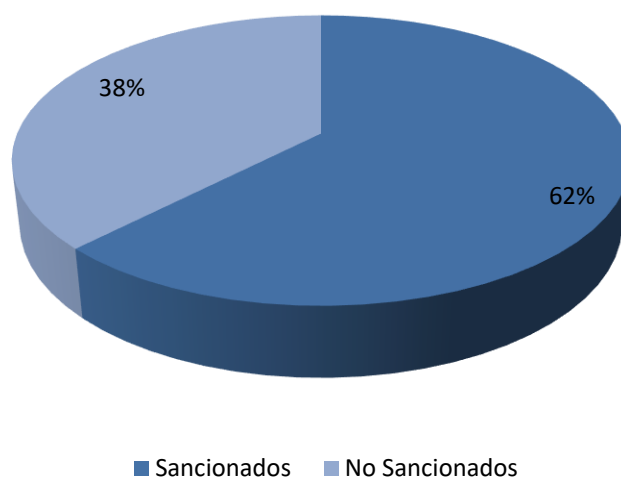
GRÁFICO 10

Proyectos de ley aprobados por iniciativa legislativa de diputados. Agrupados de acuerdo a si recibieron sanción definitiva del Senado.

Período 2003-2007

Iniciativa de Diputados	Proyectos de Ley
Proyectos de Ley Sancionados	111
Proyectos de Ley Aprobados que luego no fueron Sancionados	67
TOTAL	178

Proyectos de Ley Aprobados por Iniciativa de Diputados Sin Sanción Definitiva del Senado

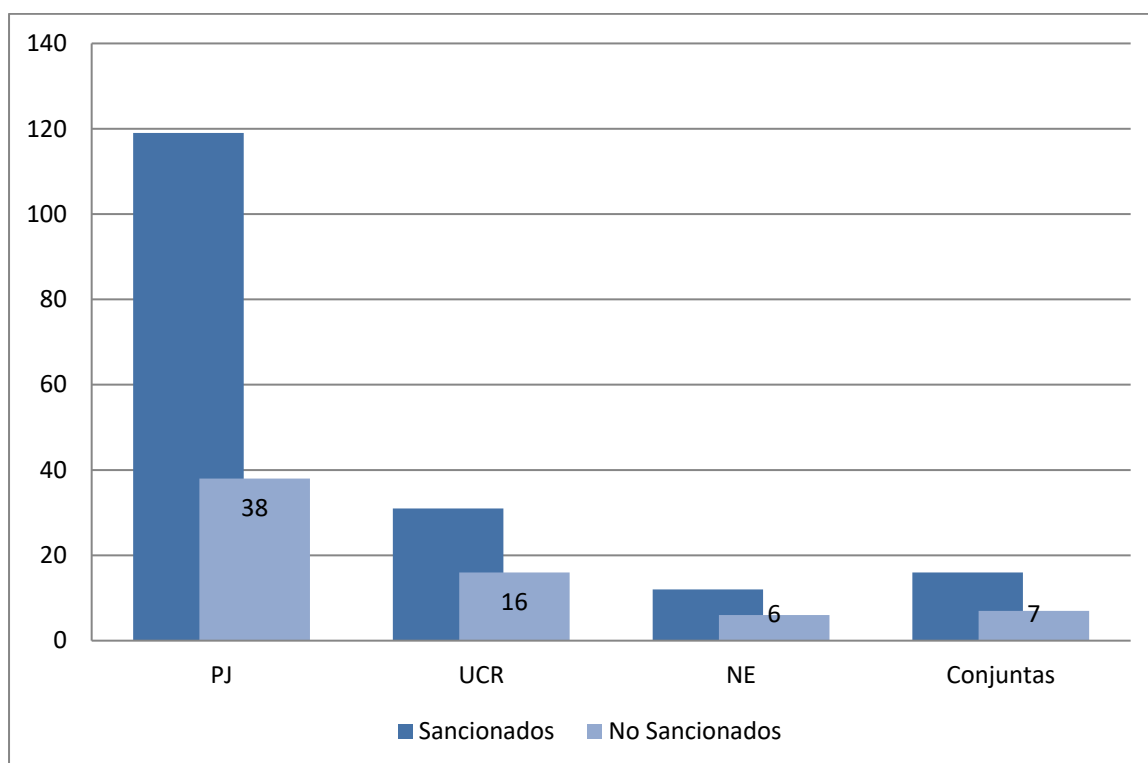


Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

GRÁFICO 11

Proyectos de ley aprobados por iniciativa legislativa de diputados sin sanción definitiva del Senado. Agrupados según bloque.
Período 2003-2007

Iniciativa Legislativa de Diputados Según Bloque	Aprobados	Aprobados No Sancionados	Sancionados
PJ	119	38	81
UCR	31	16	15
NEE	12	6	6
Conjuntas	16	7	9
Total	178	67	111

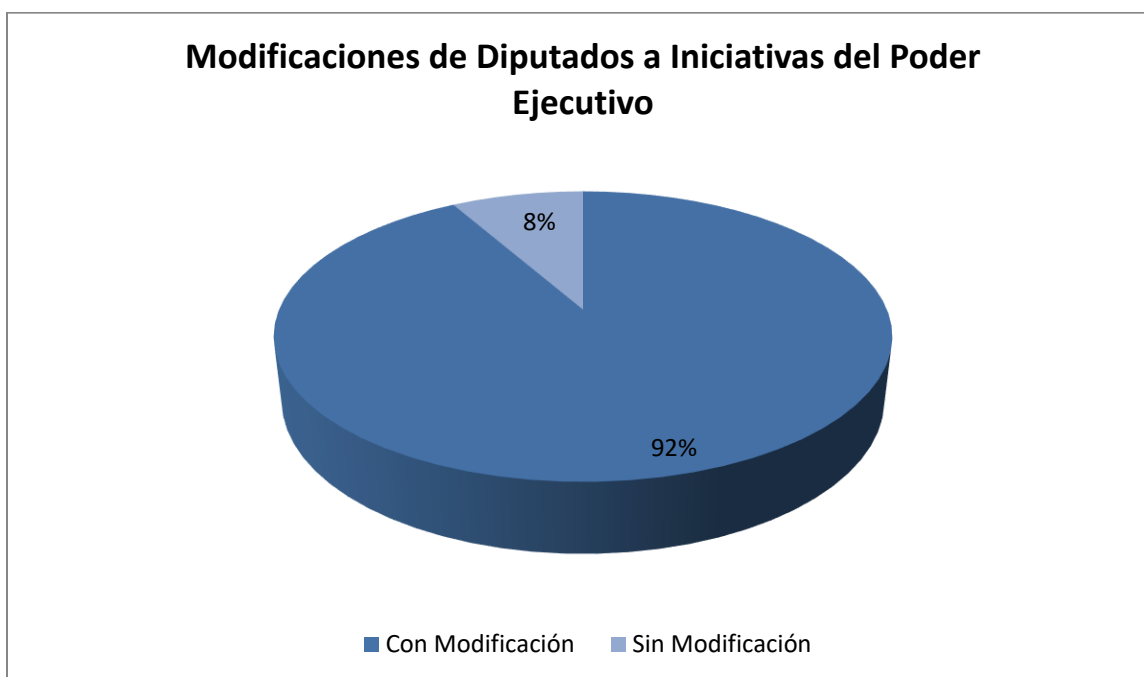


Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

GRÁFICO 12

Proyectos de ley aprobados o sancionados por iniciativa legislativa del poder Ejecutivo. Agrupados de acuerdo a modificaciones recibidas.
Período 2003-2007

Iniciativas Ejecutivo	Proyectos de Ley
Aprobados sin modificación	100
Aprobados con modificación	9
TOTAL	109



Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.

CUADRO 7
Proyectos de Ley del Ejecutivo aprobados con modificaciones.
Período 2003-2007

Período Legislativo/ N° Sesión	Ley N° / Descripción	Modificaciones introducidas al Proyecto de Ley	Trámite	Iniciativa Legislativa
124 – N°11	9538: Derogar las Leyes Nros. 8.069 y 8.654 (Sobre remuneraciones del Poder Judicial)	Art. 2°	Aprobado con Revisión	Ejecutivo
124 – N°21	9569: Autorizar al Poder Ejecutivo a realizar el llamado a licitación para la venta del Ingenio Azucarero "La Victoria", ubicado en la ciudad de Victoria.	Art.4°	Aprobado con Revisión	Ejecutivo
125 – N°25	9621: Modificación del Código Fiscal	Arts. 3°, 20°, 71°	Aprobado	Ejecutivo
126 – N°13	9665: Presupuesto de la Administración Pública Provincial Ejercicio 2.006	Art. 3°	Aprobado	Ejecutivo
126 – N°17	9700: Modificación del Código Fiscal (Ley Nro. 9.621) y de la Ley Impositiva (Ley Nro. 9.622)	Arts. 16°, 17°, 18°, 19°, 24°	Aprobado con Revisión	Ejecutivo
126 – N°24	9717: Instituir el régimen de ingreso a la Administración Pública para los empleados que prestan servicios en el Hotel Mayorazgo	Arts. 7°. Introducción del Art. 10° al articulado del proyecto	Aprobado	Ejecutivo
127 – N°8	9749: Modificación de la Ley Impositiva Nro. 9.622 (T.O. Decreto Nro. 3.567/06 MEHF)	Art.1°	Aprobado con Revisión	Ejecutivo
127 – N°14	9775: Sustituir el Artículo 1° inciso f) de la Ley Nro. 7.629 y su modificatoria Ley Nro. 9.699, Ley Convenio	Art.1°	Aprobado con Revisión	Ejecutivo
127 – N°15	9768: Reforma Constitución Provincial	Art.1°	Aprobado	Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125,126, 127 y 128.

CUADRO 8
Vetos del Poder Ejecutivo.
Período 2003-2007

Período legislativo/ N° Asamblea	Vetos del Poder Ejecutivo	Iniciativa legislativa del proyecto vetado	Trámite
125 – 2° Asamblea	<u>Veto Total</u> : Veto al proyecto de Ley modificatorio del Art. 233 del Código Procesal Penal.	Cámara de Senadores Bloque PJ	Se rechaza el veto. Se insiste en la sanción original de la H. Legislatura
126 – 2° Asamblea	<u>Veto Total</u> : Veto al proyecto de Ley Marco Regulatorio y Ente Regulator de los Recursos Termales (E.R.T.E.R).	Cámara de Diputados Bloque PJ	Se rechaza el veto. Se insiste en la sanción original de la H. Legislatura
126 – 3° Asamblea	<u>Veto Parcial</u> : Veto al proyecto de Ley Creación del Registro de Co-Responsables Sanitarios.	Cámara de Senadores Bloque PJ	Se aprueba el veto parcial interpuesto por el Poder Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia en base a Diarios de Sesiones del Senado de la Provincia de Entre Ríos, Períodos Legislativos 124, 125, 126, 127 y 128.