

El rol de gobernadores y legisladores en la actividad legislativa: Entre Ríos y Santa Fe en perspectiva comparada, 1999/2019

(The role of governors and legislators in the legislative activity: Entre Ríos and Santa Fe in comparative perspective, 1999/2019)

Elías Manuel Fernández*

Resumen

El objetivo del trabajo es comparar la actividad legislativa de los partidos políticos con representación parlamentaria en dos provincias argentinas, Entre Ríos y Santa Fe, durante el período 1999-2019. Para desarrollar el análisis se plantea una clasificación de las leyes sancionadas, en función en dos dimensiones: el nivel de agregación de las propuestas y el asunto o tema que abordan. La primera dimensión se divide a su vez en cuatro niveles: provincial/general, municipal/departamental, sectorial, individual. La segunda dimensión, que alude a los asuntos o temas que abordan las leyes, se articula en dos subconjuntos de temas o asuntos con el propósito de observar la injerencia de los representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en diferentes áreas de políticas. De este modo, en primer lugar, se logra identificar la agenda de los gobernadores provinciales en términos de producción legislativa, asociada a la promoción de iniciativas con un nivel de agregación provincial o general y orientada especialmente a una serie de asuntos concernientes a un primer subconjunto de temas de la clasificación propuesta: empresas públicas, legislación impositiva, presupuesto y finanzas, Estado y gobierno, obras y servicios públicos. En segundo lugar, a fin de ahondar en el rol de los legisladores en el proceso legislativo, se observa un segundo conjunto de temas, ligados a políticas sociales, educativas y de salud. Este abordaje permite vislumbrar diferentes dinámicas de interacción partidaria

Recibido el 25/03/21
Aceptado el 19/03/21

* Facultad de Trabajo Social -
Universidad Nacional de Entre Ríos
- Almirante Brown N° 54 - CP 3100
- Paraná - Entre Ríos - Argentina.
Correo Electrónico:
fernandezelias86@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-7409-2962>

entre los bloques oficialistas y opositores. Se concluye que, a pesar de los rasgos mayoritarios de los sistemas electorales que regulan la competencia de los partidos en las dos provincias, los sectores no oficialistas han podido jugar un rol significativo en la elaboración y sanción de diversas iniciativas, en especial cuando los resultados de las elecciones y la composición de las cámaras han exhibido mayor paridad y competitividad entre las fuerzas principales.

Palabras Clave: actividad legislativa, Entre Ríos, gobernadores, legisladores, Santa Fe.

Abstract

The aim of this paper is to compare the legislative activity of political parties with parliamentary representation in two Argentine provinces, Entre Ríos and Santa Fe, during the period 1999-2019. To develop the analysis, it is proposed a classification of the enacted laws, based on two dimensions: the level of aggregation of the proposals and the issue or topic they address. The first dimension is in turn divided into four levels: provincial/general, municipal/departmental, sectoral, individual. The second dimension refers to the issues or topics addressed by the laws. It is divided into two subsets of issues or topics with the purpose of observing the interference of the representatives of the Executive and Legislative Powers in different policy areas. Thus, in the first place, we identify the legislative agenda of governors, linked to the promotion of laws with provincial or general aggregation about certain issues: state companies, tax legislation, budget and finance, state and government, public works, and services. Secondly, to evaluate the role of legislators in the legislative process, a second set of subjects linked to social, educational and health policies is described. This approach allows us to see different dynamics of party interaction between ruling party legislators and opposition legislators. It is concluded that, despite the majority electoral systems that regulate the competition of the parties in the two provinces, the non-official parties have been able to play a significant role in the drafting and sanction of various bills, particularly when the electoral results and the integration of the legislative chambers has shown greater parity and competitiveness among the main parties.

Keywords: Entre Ríos, governors, legislators, legislative activity, Santa Fe.

Introducción

El objetivo principal de este trabajo es comparar la actividad legislativa en dos provincias de la República Argentina, Entre Ríos y Santa Fe, durante el período 1999-2019.

Para desarrollar el análisis se plantea una clasificación de leyes sancionadas, en función de dos dimensiones: el nivel de agregación que presentan -provincial o general, municipal o departamental, sectorial, individual-, y los temas o asuntos que abordan -que a su vez son divididos en dos conjuntos-. Se sostiene que la combinación de estas dimensiones permite identificar la *agenda de los gobernadores* provinciales en términos de producción legislativa, que se vincula a la promoción de iniciativas que, por un lado, presentan un nivel de agregación provincial o general y, por otro, contemplan un conjunto de cinco temas o asuntos: empresas públicas, legislación impositiva, presupuesto y finanzas, Estado y gobierno, obras y servicios públicos. Al mismo tiempo, a fin de evaluar el rol de los diputados y senadores en el proceso legislativo, se evalúa la sanción de proyectos en torno a un segundo conjunto de tres asuntos, ligado a políticas sociales, educativas y de salud.

En las décadas del '80 y '90 del pasado siglo surgió una agenda de investigación politológica que enfatizó la debilidad del parlamento frente a la figura presidencial en los países de América Latina -por ejemplo, Linz (1997) y O'Donnell (1997)-. Otros estudios buscaron matizar esta afirmación argumentando que en la región existen distintas clases de presidencialismos (Mainwaring y Shugart, 2002). Así, para examinar la relación Ejecutivo-Legislativo en los diversos casos, se propusieron variables de análisis como: los sistemas electorales para designar al presidente y los legisladores (Shugart y Carey, 1992); el nivel de fragmentación de los sistemas partidarios (Mainwaring, 1995) que suscitó la expansión de los *presidencialismos de coalición* en la región (Chasquetti, 2006); las pautas *mayoritarias* y *consensuales* que presentan en los procesos de elección, representación y decisión política (Lanzaro, 2001); la característica *reactiva* de las Legislaturas latinoamericanas frente a los Ejecutivos (Cox y Morgenstern, 2001); el rol de la oposición legislativa (Morgenstern, Negri, J. y Pérez-Liñán, 2008); el uso de la herramienta constitucional del juicio político para destituir al presidente (Pérez Liñán, 2009); las leyes emanadas por los parlamentos y los asuntos o temas que abordan los mismos (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1999; Taylor-Robinson y Díaz, 1999; Amorin Neto y Santos, 2003).

En cuanto al caso argentino, las investigaciones se centraron, entre otras dimensiones, en: la división del trabajo parlamentario entre el Ejecutivo -que se ocupa temas de alcance nacional- y el Legislativo -que se ocupa de cuestiones *parroquiales*- (Mustapic, 2000); la disciplina partidaria en el Congreso de los partidos mayoritarios, la Unión Cívica Radical (UCR) y Partido Justicialista (PJ) (Jones, 2001); el poder de decreto del presidente (Negretto, 2002); el rol de los presidentes de las comisiones parlamentarias en la elaboración de la agenda legislativa (Calvo y Tow, 2009); el tratamiento parlamentario de las leyes iniciadas por los presidentes en torno a reformas en el vínculo entre el Estado y el mercado (Zelaznik, 2014).

Este repaso no exhaustivo permite ver las diversas aristas que presenta el abordaje de la relación Ejecutivo-Legislativo en estos regímenes; así como el hecho de que los análisis han privilegiado el plano nacional y han descuidado la indagación del nivel subnacional, particularmente en Argentina, cuyas provincias también adoptaron el modelo presidencialista¹. Consecuentemente, deviene necesario examinar este fenómeno en esferas de representación política ubicadas más allá del nivel superior de gobierno.

Este trabajo analiza en forma comparada las leyes sancionadas por iniciativa de gobernadores, diputados y senadores a partir de una propuesta clasificatoria articulada en las dos dimensiones mencionadas. Como señala Bertino (2015: 93), centrarse únicamente en las iniciativas que promueve el Ejecutivo y restarle importancia a las que presentan los legisladores “supone un rol pasivo de la Legislatura en un esquema de gobernabilidad, y esta perspectiva no se ajusta necesariamente a las dinámicas políticas que se dan [...] en los ámbitos subnacionales o en esquemas de coalición de gobierno”. Así, además de examinar la *agenda de los gobernadores* entrerrianos y santafesinos, se evalúa el rol de las cámaras legislativas provinciales como ámbitos relevantes en los procesos de toma de decisiones.

Los distritos subnacionales examinados presentan semejanzas en sus diseños constitucionales en cuanto a los métodos utilizados para designar a los representantes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, los cuales tienden a instaurar gobiernos con mayorías legislativas. Puesto que normalmente el partido oficialista posee los votos parlamentarios necesarios para desarrollar su agenda legislativa, es dable esperar que carezca de incentivos para cooperar con la oposición parlamentaria. Sin embargo, como se verá, en algunas elecciones los partidos gobernantes no obtuvieron la mayoría de diputados y/o senadores. Además, cuando se instauraron gobiernos *unificados* -es decir, con *quorum* propio en la Legislatura-, las fuerzas

opositoras no se vieron impedidas de promover iniciativas sobre una variedad de áreas de legislación. En este sentido, se observa que la existencia de un escenario partidario competitivo, con elecciones reñidas y expectativa de alternancia en el poder, favorece la cooperación de los actores oficialistas y opositores en el ámbito parlamentario. La indagación de cinco períodos de gobierno a lo largo de 20 años de vida democrática en cada caso, permite evaluar la evolución los escenarios partidarios, así como los cambios producidos en los procesos parlamentarios orientados a la elaboración y sanción de leyes.

El trabajo se articula en cuatro partes. Primero, se exponen los criterios utilizados para clasificar las leyes recopiladas en la investigación y, a su vez, se justifica la mirada en torno a una serie de temas de legislación. En segundo lugar, se presentan los diseños constitucionales y las normativas electorales de Entre Ríos y Santa Fe, y se efectúa una breve descripción de la evolución de los escenarios partidarios a partir de los resultados electorales. En tercer lugar, se analiza la actividad legislativa en los dos casos provinciales, al tiempo que se describe la evolución de la dialéctica oficialismo-oposición a lo largo de los sucesivos períodos de gobierno contemplados. Finalmente, se exponen algunas conclusiones.

Clasificación de leyes: nivel de agregación y temas o asuntos

Taylor-Robinson y Díaz (1999), al analizar la legislación emanada por el Congreso de Honduras, diseñan una clasificación en torno a dos variables: el *nivel* de agregación de las leyes y los *efectos* que producen las mismas. El presente estudio emplea la primera de esas dimensiones, adaptándola a la escala subnacional de observación. En concreto, esta variable comprende los siguientes niveles de agregación de las propuestas legislativas:

-Provincial/general: leyes de alcance general que afectan al conjunto provincial -por ende, no señalan localidad, departamento, sector, individuo o colectivo alcanzado por la ley-.

-Municipal/departamental: leyes que afectan a municipios, comunas o departamentos, o que señalan localidad/es -municipio/s, comuna/s- o departamento/s alcanzado/s por la ley.

-Sectorial: leyes que señalan al sector alcanzado por la ley -trabajadores del sector público o privado, un sector económico, un sector profesional, etc.-.

-*Individual*: leyes que señalan al sujeto, individual o colectivo, entidad u organización alcanzado/s por la ley -un individuo específico, un colectivo o grupo social, una organización o institución, una empresa o una cooperativa, etc.-.

Al igual que Amorin Neto y Santos (2003), que en su estudio de la Legislatura de Brasil se enfocan en el *asunto u objeto* de los proyectos, se incorpora el tema que abordan las leyes como criterio de clasificación. En una etapa inicial de la investigación, las normativas fueron clasificadas en 19 temas, además de una categoría residual². Sin embargo, a fin de ajustar el referente empírico a los objetivos del trabajo, el análisis se focaliza en ocho de estos asuntos, ordenados en torno a dos conjuntos.

Dos conjuntos de temas

Mustapic aduce que en Argentina existe una división del trabajo legislativo entre el Congreso y el presidente: los legisladores presentan iniciativas orientadas a satisfacer intereses sectoriales o regionales vinculados a sus lugares de origen, en tanto que el titular del Ejecutivo se encarga de la formulación de políticas de alcance nacional o general, es decir, ejerce la *función de gobierno*³. Por su parte, Zelaznik emplea el concepto de *agenda presidencial* a fin de observar un conjunto de áreas socioeconómicas sobre las cuales los presidentes argentinos presentaron reformas legislativas pro-mercado -Menem- y pro-Estado -Kirchner y Fernández de Kirchner-: empresas públicas, legislación previsional, legislación laboral, legislación impositiva, presupuesto, educación, economía. Descendiendo la escala de indagación al nivel subnacional, el presente trabajo busca identificar la *agenda de los gobernadores* de Entre Ríos y Santa Fe en términos de producción legislativa, y se detecta una serie de áreas sobre las cuales han tenido una incumbencia destacada en comparación con los representantes parlamentarios. En concreto, se aborda un *primer conjunto* de cinco temas de legislación:

-*Empresas públicas*: creación y privatización de empresas estatales o sociedades anónimas con participación estatal; capitalización de empresas estatales; compra y venta de acciones de empresas estatales.

-*Legislación impositiva*: código fiscal; administración de impuestos; coparticipación de impuestos; creación, modificación y eliminación de impuestos y gravámenes; determinación de exenciones impositivas.

-*Presupuesto y finanzas*: ley anual de presupuesto y modificaciones; administración

de las finanzas públicas; endeudamiento con entidades públicas y privadas nacionales e internacionales.

-Estado y gobierno provincial: composición y potestades de los órganos del gobierno provincial -Poder Ejecutivo y Poder Legislativo- y los gobiernos municipales -intendencias y consejos-; creación y/o modificación de funciones de organismos, ministerios, secretarías y subsecretarías dependientes del Estado provincial; reforma de la constitución provincial; régimen electoral; convenios o tratados firmados por el gobierno provincial; reforma del Estado y la administración pública provincial; creación de cargos en planta permanente del sector público; régimen laboral y convenciones colectivas de trabajo del sector público.

-Obras públicas y servicios públicos: construcción y mejoras de rutas y autopistas; infraestructura en materia de electricidad, gas, agua, cloacas, transporte, telefonía e internet, recolección y tratamientos de residuos, etc.; marco regulatorio de los servicios públicos provinciales (electricidad, gas, agua, transporte, etc.).

La intromisión de los legisladores en estas áreas ha sido habitual en diferentes períodos. No obstante, los gobernadores exhiben una clara preeminencia en torno a estos asuntos cuando los proyectos presentan un nivel de agregación *provincial/general*.

Adicionalmente, el análisis se focaliza en otros tres ejes de asuntos. Sobre este *segundo conjunto*, los representantes de las distintas ramas de gobierno han presentado iniciativas con diferentes niveles de agregación:

-Políticas sociales, vivienda y discapacidad: programas sociales; economía social; acceso a la vivienda de sectores sociales de ingresos bajos y medios (vivienda familiar única); asistencia estatal frente a catástrofes (inundaciones, incendios, etc.-); políticas orientadas a vejez, niñez y adolescencia, discapacidad, situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, y donaciones a organizaciones sociales que se ocupan de estas problemáticas; jubilaciones, pensiones y otras prestaciones brindadas a un sector social específico -amas de casa, veteranos de la Guerra de Malvinas, personas con discapacidad, entre otros-.

-Educación, ciencia y tecnología: organización del sistema educativo en distintos niveles de enseñanza; apoyo y fomento de actividades científicas y tecnológicas; construcción o ampliación de institución educativa o científica, y adquisición de terrenos para tal fin; toda otra legislación referida al desarrollo educativo, científico y tecnológico.

-Salud y seguridad social: organización del sistema de salud; obras sociales; previsión social y caja de jubilaciones y pensiones de los agentes del Estado; controles sanitarios; vacunación; construcción y ampliación de instituciones de salud pública y adquisición de terrenos para tal fin; prevención y tratamiento de adicciones, obesidad, autismo, diabetes y otras enfermedades, y donaciones a organizaciones sociales que se ocupan de estos asuntos; donación de órganos; salud reproductiva; provisión de medicamentos y análisis médicos gratuitos; toda otra legislación referida a las instituciones de salud y seguridad social.

La elección de estas ocho áreas obedece a la gravitación que poseen en el marco del relevamiento realizado. Esto no significa que los otros temas que formaron parte de la clasificación inicial -como legislación económica, ecología y medioambiente, Derechos Humanos, género, etc.- sean menos relevantes. Esta selección, entonces, se justifica primordialmente por la centralidad que estos asuntos tienen en términos numéricos, ya que incluyen algo más de la mitad de las leyes recopiladas: 1879 sobre 3583, esto es, el 52,4% de las mismas. De ellas, 774 corresponden a Entre Ríos -el 54% sobre 1434 leyes recopiladas en el caso entrerriano- y 1105 a Santa Fe -el 51,4% sobre 2149 proyectos recopilados en el caso santafesino-. La observación de este universo de leyes, entonces, permite un primer abordaje comparado de las agendas legislativas de estas provincias a lo largo de cinco períodos de gobierno. Ulteriores estudios podrán abarcar aquello que aquí fue deliberadamente omitido, a fin de evaluar el accionar de los partidos en el marco parlamentario a la luz de otros asuntos.

Finalmente cabe aclarar que, en ocasiones, un mismo proyecto se puede vincular a más de un único asunto⁴. Por este motivo, los gráficos que se exponen en el trabajo contemplan un mayor número de temas que de leyes. Se decidió mostrar la información de esta forma por dos razones. Primero, para simplificar la exposición de la información; de otro modo, implicaría duplicar el número de gráficos. Y segundo, porque ello no modifica el análisis ni las conclusiones a las que se arriba.

Diseños institucionales y escenarios partidarios

La comparación en el nivel subnacional permite destacar las variaciones y complejidades que existen al interior de un país (Snyder, 2009). De modo que esta clase de indagaciones no son sólo un complemento del análisis nacional, sino una tarea necesaria para evaluar el funcionamiento de un sistema político en su conjunto.

En Argentina, las unidades federadas tienen autonomía para elaborar sus propias Constituciones y las normativas que regulan el acceso al gobierno en la órbita subnacional. Así, existe una gran pluralidad de disposiciones institucionales para la asignación de cargos provinciales y municipales (Escolar y Calcagno, 2004). Esta característica indica la autonomía -al menos potencial- que poseen los sistemas de partidarios subnacionales con respecto al orden nacional (Gibson y Suárez Cao, 2010).

Entre Ríos y Santa Fe presentan diseños constitucionales análogos en buena parte de los aspectos relativos a la conformación del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En efecto, eligen sus gobernadores a simple pluralidad de sufragios -sistema de *mayoría relativa*-, y cuentan con una Legislatura bicameral. Los senadores son designados en circunscripciones uninominales a partir del sistema de mayoría relativa, donde las circunscripciones coinciden con los departamentos⁵. Para elegir a los diputados el territorio provincial es concebido como distrito único⁶, y el método de asignación de cargos beneficia a la lista más votada con la mayoría absoluta de las bancas, independientemente de si supera el 50% de los votos⁷; mientras que los asientos restantes se distribuyen en forma proporcional⁸. El cargo ejecutivo y las bancas legislativas se eligen simultáneamente cada cuatro años, por lo que no hay renovación parcial de las cámaras cada dos años como sucede en el nivel nacional y en otras provincias argentinas.

Santa Fe no modificó la Constitución desde 1962, por lo que estas características del diseño institucional permanecieron sin cambios. Entre Ríos, en cambio, atravesó un proceso de reforma en 2008 que no modificó significativamente los aspectos relativos a la conformación de los órganos de gobierno dispuestos en la Constitución de 1933; sólo se amplió levemente el número de diputados -aumentó de 28 a 34-, mientras que se conservaron los métodos para repartir las bancas en las dos cámaras. En cuanto a la elección del Ejecutivo, se mantuvo el sistema de mayoría relativa, pero se habilitó la reelección por un período consecutivo más.

Más allá de estas similitudes constitucionales que presentan los casos abordados, deben señalarse algunas diferencias con respecto a sus escenarios partidarios. Las Tablas 1 (Entre Ríos) y 2 (Santa Fe) muestran datos de las elecciones celebradas entre 1983 y 2015. En cuanto al Poder Ejecutivo, las tablas presentan: gobernador electo; su partido o alianza; el porcentaje de votos logrado por el partido ganador (1era fuerza) y el que se posicionó en segundo lugar (2da fuerza). Con respecto al Poder Legislativo, se expone el número de bancas que obtuvo el partido ganador de

las elecciones ejecutivas (bancada oficial) sobre el total de bancas disputadas, en la Cámara de Diputados y en el Senado.

Tabla 1.

Relación Ejecutivo-Legislativo, Entre Ríos (1983/2015)

Elección	Poder Ejecutivo				Poder Legislativo	
	Gobernador electo	Partido / Alianza	% de votos		Bancada oficial	
			1era fuerza	2da fuerza	Dip.	Sen.
1983	Sergio Montiel	UCR	49,4	40,9	15/28	11/15
1987	Jorge Busti	PJ	49,0	43,9	15/28	10/15
1991	Mario Moine	PJ	50,0	44,4	15/28	9/16
1995	Jorge Busti	PJ	47,5	45,4	15/28	7/16
1999	Sergio Montiel	Alianza*	49,1	47,5	15/28	11/17
2003	Jorge Busti	PJ	44,6	34,4	15/28	14/17
2007	Sergio Urribarri	PJ	47,0	19,9	15/28	14/17
2011	Sergio Urribarri	PJ	56,0	18,8	19/34	17/17
2015	Gustavo Bordet	PJ	42,3	39,4	18/34	8/17

*Nota: Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación (UCR, Frente País Solidario y otros).
Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría Electoral Nacional Distrito Entre Ríos.

Tabla 2.

Relación Ejecutivo-Legislativo, Santa Fe (1983/2015)

Elección	Poder Ejecutivo				Poder Legislativo	
	Gobernador electo	Partido / Alianza	% votos		Bancada oficial	
			1er fuerza	2da fuerza	Dip.	Sen.
1983	José M. Vernet	PJ	41,4	40,3	28/50	9/19
1987	Víctor Reviglio	PJ	44,1	28,0	28/50	16/19
1991	Carlos Reutemann	PJ	46,8	40,5	28/50	15/19
1995	Jorge Obeid	PJ	50,7	47,3	28/50	13/19
1999	Carlos Reutemann	PJ	57,6	41,4	28/50	15/19
2003	Jorge Obeid	PJ	51,0	45,2	28/50	15/19
2007	Hermes Binner	FPCyS*	52,7	41,9	28/50	5/19
2011	Antonio Bonfatti	FPCyS	39,7	36,1	15/50	9/19
2015	Miguel Lifschitz	FPCyS	31,74	31,65	28/50	7/19

*Nota: FPCyS= Frente Progresista Cívico y Social (Partido Socialista, UCR y otros).

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

La brecha electoral entre la primera fuerza y la segunda permite ilustrar la *competitividad* de los sistemas de partidos. Al respecto, Sartori (1992) apunta que debe distinguirse entre *competencia* y *competitividad*. La primera es una regla de juego del sistema partidario, mientras que la segunda es un estado concreto de ese juego. Para que la competencia se torne competitiva, debe haber dos o más partidos que consiguen una cantidad semejante de votos, lo que a su vez abre la posibilidad de que se produzca una alternancia de color partidario en el gobierno en futuras elecciones⁹.

Los efectos mayoritarios de los sistemas electorales en las dos provincias se expresan en el hecho de que, en una gran cantidad de ocasiones, el partido o alianza que ganó la gobernación se quedó al mismo tiempo con la mayoría absoluta de las bancas en las dos cámaras legislativas. No obstante, este resultado no se ha producido en forma mecánica en todos los turnos electorales, especialmente en Santa Fe.

El ciclo electoral es un factor clave para explicar la formación de gobiernos *divididos* o *unificados* en los regímenes presidencialistas (Shugart y Carey, 1992). Se denomina *calendario electoral concurrente* a la renovación conjunta de los cargos ejecutivos y legislativos, que tiende a centralizar el proceso electoral en los principales candidatos a la presidencia de la nación -en el plano nacional- o a la gobernación provincial -en el marco subnacional-. En este sentido, es dable esperar que la combinación entre, por un lado, elecciones ejecutivas y legislativas simultáneas cada 4 años, y por otro, un régimen mayoritario de asignación de cargos, arroje como resultado la formación de gobiernos con mayorías legislativas. Sin embargo, el efecto del sistema electoral se encuentra condicionado por las características del escenario partidario donde se aplica. En este sentido, en su estudio clásico, Lipset y Rokkan (1992) señalan que, en las primeras fases de su evolución, los sistemas partidarios se estructuran a partir de determinados partidos que, una vez consolidados, manipulan las normas electorales en su favor buscando impedir la emergencia de nuevas fuerzas. En los casos indagados vemos que los *efectos mecánicos* del sistema electoral están sujetos a las relaciones de fuerzas entre los partidos más importantes. Así, un marco normativo semejante puede producir efectos diferentes en función de las características del sistema partidario instituido en cada caso.

En cuanto a Entre Ríos, puede afirmarse que hasta 2003 el sistema era básicamente *bipartidista*, producto de la disputa equilibrada entre la UCR y el (PJ), que se alternaban en la gobernación y capturaban la mayor parte de los asientos en la

Legislatura. Con excepción de los comicios de 1995, cuando el partido oficialista no logró mayoría en el Senado, siempre tendieron a conformarse gobiernos unificados.

En los comicios de 2003 el candidato peronista ganó la gobernación con el 44,6% de los sufragios, frente al 34,4% del postulante radical. Por primera vez desde 1983, la segunda fuerza obtuvo menos del 40% de los votos. A partir de entonces, el escenario se tornó menos competitivo. Por una parte, el radicalismo profundizó su caída en las preferencias de los votantes. Y por otra, el peronismo vivió procesos de fractura interna que derivaron en la presentación de dos opciones electorales en los comicios sucesivos, lo que no impidió que retuviera el gobierno en el contexto de una oposición fragmentada.

Las elecciones de 2007 y 2011 fueron ganadas por el PJ de manera holgada, pero en 2015 se produjo una reducción del caudal de votos acopiados por sus diferentes vertientes, como consecuencia de la buena performance de la Alianza Cambiemos, compuesta principalmente por el PRO (Propuesta Republicana) y la UCR.

En Santa Fe, la evolución del sistema de partidos ha estado atravesada por la aplicación de dos leyes electorales. En primer lugar, el Doble Voto Simultáneo (DVS), conocido como Ley de Lemas, que fue aplicado en los comicios provinciales de 1991, 1995, 1999 y 2003¹⁰. En segundo lugar, las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), un sistema que comenzó a ser utilizado en las elecciones de 2007¹¹.

La conformación de gobiernos con mayorías legislativas fue la regla general en las elecciones celebradas desde 1983 hasta 2003, un período dominado por el PJ. Durante esta etapa, únicamente en 1983 no logró mayoría en el Senado. En las cinco elecciones subsiguientes, el peronismo retuvo la gobernación y consiguió al mismo tiempo más de la mitad de las bancas en las dos cámaras, constituyéndose así en el actor partidario predominante del sistema político santafesino. No obstante, en la década de 1990 y comienzos del nuevo siglo se entabló una disputa en torno a dos tendencias internas lideradas por Carlos Reutemann y Jorge Obeid, quienes ocuparon la gobernación provincial en forma intercalada durante cuatro períodos consecutivos. Por esta razón, “la presencia de la Ley de Lemas evitó que la fractura partidaria se tradujera en la división formal del partido pero exacerbó los conflictos internos en torno a los liderazgos en disputa” (Ramos 2011: 163).

Las PASO fueron inauguradas en el proceso electoral de 2007. Estas elecciones le dieron la primera victoria al arco opositor, que a partir de entonces se coordinó en una alianza denominada FPCyS, liderada por el Partido Socialista (PS) e integrada también por el radicalismo y otros partidos más pequeños. Como se observa en la Tabla 2, este frente logró retener la gobernación en los comicios de 2011 y 2015. Pero a diferencia de la etapa dominada por el peronismo, no pudo obtener mayorías propias en la Legislatura durante los tres períodos en los que gobernó la provincia -algo que puede observarse fundamentalmente en el Senado, pero también en la Cámara de Diputados, dado que en 2011 terminó en segundo lugar en la categoría respectiva-.

Así, en contraste con Entre Ríos, el escenario electoral santafesino tendió a ser más competitivo durante todo el período de estudio. En la etapa dominada por el PJ, la segunda fuerza obtuvo un piso del 40% de los votos -excepto en 1987-; y cuando en 2007 este partido perdió las elecciones ejecutivas, alcanzó el 41,9%. La competitividad del sistema partidario se profundizó aún más en los comicios de 2011 y 2015, debido a la irrupción de la figura extrapartidaria de Miguel Torres del Sel -un actor y comediante sin trayectoria política previa-, que compitió en una alianza encabezada por el PRO y relegó al peronismo al tercer lugar.

Actividad legislativa en Entre Ríos y Santa Fe

El concepto de sistema de partidos alude al “[...] *sistema de interacciones* que es resultado de la competencia entre partidos” (Sartori, 1992: 67). Pero como señalan Bardi y Mair (2008), esas interacciones se desarrollan en diferentes ámbitos funcionales: la arena electoral -durante el proceso eleccionario- y la arena parlamentaria -durante las sesiones legislativas-.

En la arena electoral las estrategias de los partidos se rigen por la necesidad de diferenciarse de sus adversarios con el objetivo de seducir al electorado y obtener el mayor número de votos posible. En la arena parlamentaria, en cambio, las diferencias suelen morigerarse, por ejemplo, con el propósito de formar coaliciones mayoritarias cuando el sistema partidario se encuentra fragmentado-; o bien, para cooperar en el tratamiento y sanción de normativas sobre diversas áreas. En lo que sigue, el análisis se focaliza en este segundo aspecto: la actividad legislativa de los partidos orientada a la sanción de proyectos de ley.

Primer conjunto de temas

Los Gráficos 1 (Entre Ríos) y 2 (Santa Fe) exhiben el primer conjunto de temas a partir de las leyes promovidas por representantes de las distintas ramas de gobierno, en combinación con el nivel de agregación que presentan las mismas.

En los gráficos, las letras *P, M, S, I* refieren al nivel de agregación de las leyes: *P= provincial/general; M= municipal/departamental; S= sectorial; I= individual*. En cuanto a las ramas de gobierno, cabe aclarar que se denominan Inter a los proyectos institucionales, esto es, aquellos cuya autoría pertenece a representantes de distintos poderes del Estado provincial¹².

Gráfico 1.

Primer subconjunto de temas, Entre Ríos (1999-2019)

Según rama de gobierno y nivel de agregación.

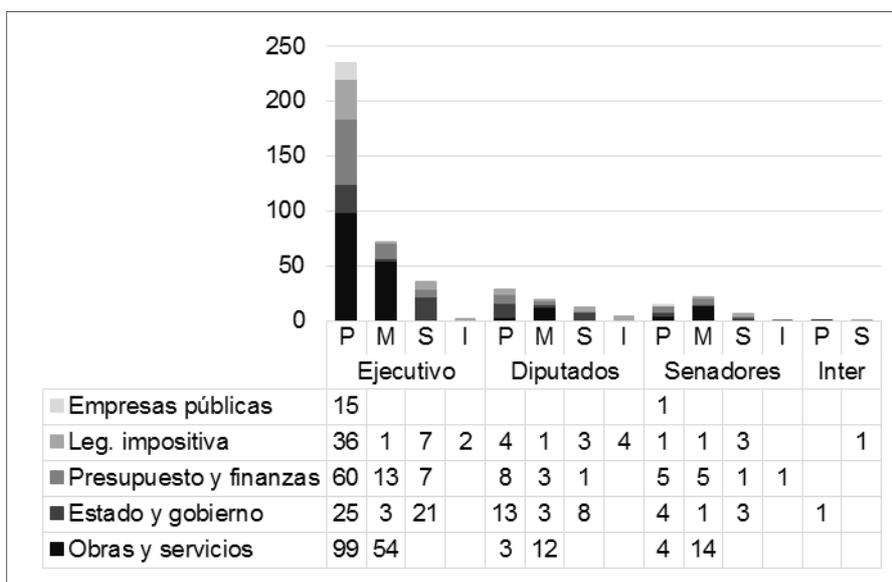
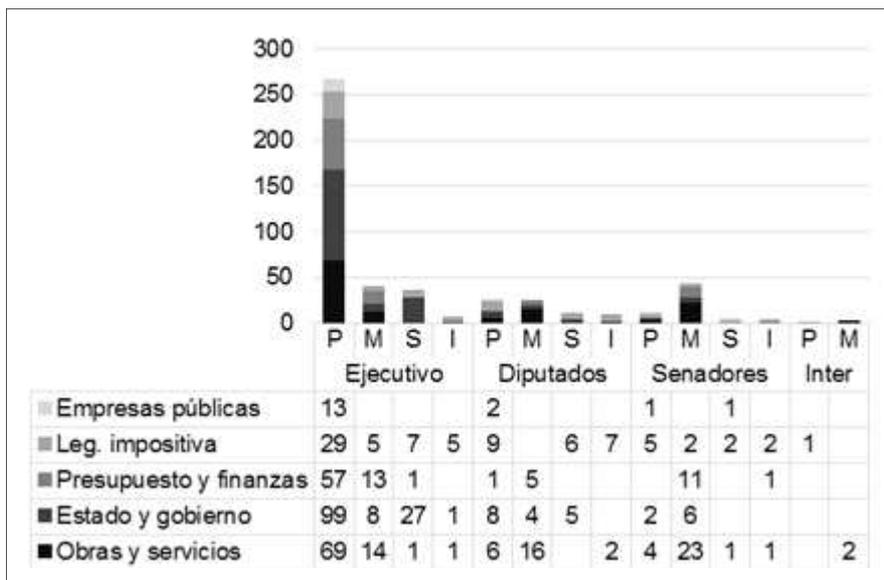


Gráfico 2.

Primer subconjunto de temas, Santa Fe (1999-2019)

Según rama de gobierno y nivel de agregación.



Fuente: elaboración propia con datos de diarios de sesiones de la Legislatura de Santa Fe y sitios Web oficiales de la provincia.

En primer lugar, los gráficos anteriores ilustran aquello que se dio en llamar *agenda de los gobernadores* en términos de producción legislativa: se observa una clara preeminencia de los Ejecutivos de las dos provincias en la presentación de proyectos vinculados al primer conjunto de temas cuando los mismos presentan un nivel de agregación *provincial/general*. Dentro de estos rubros, *empresas públicas* es el que exhibe la participación más acotada por parte de diputados y senadores, lo que implica que es un área de políticas que queda predominante a cargo del gobernador, tanto en Entre Ríos como en Santa Fe.

En lo que refiere al nivel de agregación *provincial/general* de las leyes iniciadas por el Ejecutivo de Entre Ríos, sobresale, en primer lugar, *obras y servicios* -99 iniciativas sancionadas-, un asunto que se vincula a: la creación y mejoras de rutas provinciales, el marco regulatorio de los servicios públicos, las obras de infraestructura en materia

de energía eléctrica, gas, agua potable, telecomunicaciones, entre otras. En segundo lugar, se destaca *presupuesto y finanzas* -60 iniciativas-, que tiene que ver con la propia ley anual de presupuesto y con las modificaciones a esta ley -por ejemplo, reasignando o ampliando partidas-, como así también a las normativas que, entre otras cosas, autorizan la toma de deuda, la emisión de fondos y de títulos públicos, y aquellas que modifican la administración de las finanzas públicas. En tercer lugar, aparece *legislación impositiva* -36 leyes-, un asunto vinculado directamente con el código fiscal y la ley impositiva de la provincia, la administración de impuestos, la coparticipación entre los diferentes niveles del Estado, etc. En cuarto lugar, se ubica *Estado y gobierno* -con 25 leyes-, cuyos proyectos se orientan, entre otras cosas, al régimen del empleo público provincial, la modificación y creación de áreas de gobierno y de la administración pública, la asignación de nuevas funciones a estas áreas, las leyes electorales y partidarias, la ratificación de convenios celebrados por el Estado provincial -con el Estado argentino, con otros Estados nacionales o provinciales, con entes autárquicos, con universidades nacionales, con empresas, etc.-. Finalmente, se ubica el asunto *empresas públicas* -15 leyes-, que está ligado a la creación y privatización de empresas estatales o con participación estatal, la compra y venta de acciones de las mismas, etc. Esta última clase de iniciativas, como se dijo, queda en manos casi exclusivamente de los gobernadores.

En cuanto a las leyes de agregación *provincial/general* del Ejecutivo de Santa Fe, se observa una participación preponderante en el asunto *Estado y gobierno* -99 leyes-; en segundo lugar, *obras y servicios* -69 leyes-; en tercer lugar, *presupuesto y finanzas* -57 leyes-; luego, *legislación impositiva* -29 leyes-; y finalmente, *empresas públicas* -13 leyes-.

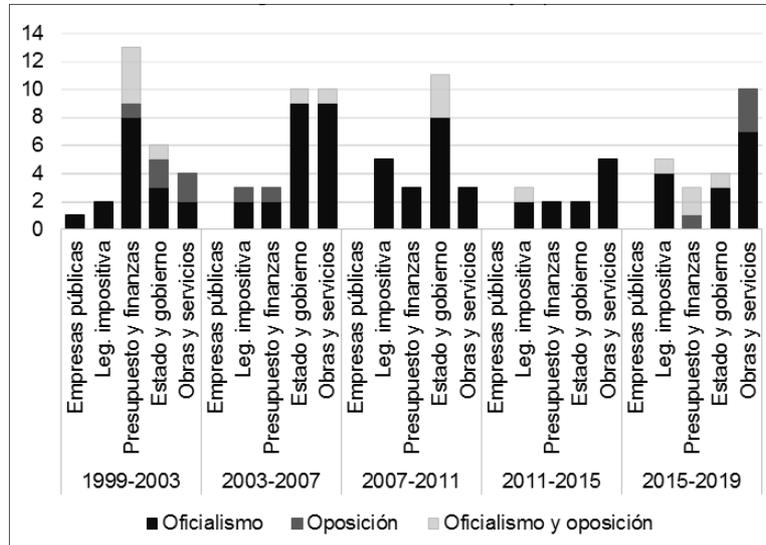
Las valoraciones anteriores, no obstante, presentan algunos matices. En primer lugar, los Ejecutivos han promovido una buena cantidad de proyectos con otros niveles de agregación. En lo que refiere a Entre Ríos, se destaca la presencia de diversas iniciativas -54 en total- en el asunto *obras y servicios* que están orientadas hacia localidades o departamentos específicos, esto es, con un nivel de agregación *municipal/departamental*. Pero también sobresale el rubro *Estado y gobierno* con un nivel de agregación *sectorial* -21 leyes-, es decir, iniciativas dirigidas a sectores de trabajadores del Estado provincial, como las leyes que crean cargos de policía y horas cátedras docentes, o que determinan la incorporación a planta permanente para personal del Poder Judicial, de salud, de ministerios, de

secretarías, etc. En cuanto a Santa Fe, sobresale el rubro *Estado y gobierno* con un nivel de agregación *sectorial* -27 leyes-, que como dijimos, se dirige especialmente a determinados sectores de trabajadores del Estado provincial. Pero es en el nivel *municipal/departamental* donde los gobernadores santafesinos han presentado gran cantidad de iniciativas vinculadas a una variedad de áreas. El gráfico 2 muestra 5 leyes impositivas de nivel local -esto es, aquellas que, por ejemplo, establecen modificaciones en la coparticipación de municipios y comunas, y también las que determinan que la administración de un impuesto quedará en manos de los gobiernos locales-. También puede observarse 13 proyectos del asunto *presupuesto y finanzas* de orden local -que son las iniciativas que, entre otras cosas, destinan fondos de asistencia financiera, modifican partidas presupuestarias o autorizan la toma de deuda con destino a municipios y comunas-; 8 iniciativas del asunto *Estado y gobierno* de orden local -a saber, las que modifican normas electorales para la designación de autoridades municipales o comunales, introducen cambios en la ley orgánica de municipios, buscan modernizar la gestión de los gobiernos locales, etc.-; por último, 14 leyes del asunto *obras y servicios* -vinculadas a la infraestructura de localidades o departamentos específicos en materia de electricidad, gas, agua, cloacas, transporte, telefonía e internet, recolección y tratamientos de residuos, etc.-

En segundo lugar, no debe menospreciarse el rol de los representantes parlamentarios en el primer conjunto de leyes. En función de la información suministrada, puede inferirse que tanto en Entre Ríos como en Santa Fe los diputados y senadores han intervenido en los cinco asuntos, con diferentes niveles de agregación. A pesar de que el número de iniciativas es notoriamente menor en comparación al que muestran los gobernadores -en particular, en aquellas de nivel *provincial/general*-, no debe omitirse que los legisladores logran sancionar esta clase de proyectos con cierta frecuencia.

Así, los Gráficos 3 (Entre Ríos) y 4 (Santa Fe) muestran las iniciativas del primer conjunto que han sido promovidas por la rama legislativa -diputados y senadores- a lo largo de los sucesivos períodos de gobiernos¹³. Los gráficos, a su vez, presentan estos proyectos en el marco de las relaciones entre el partido o alianza oficialista y las fuerzas de oposición. Se entiende por oposición a los miembros de la Legislatura que no integran el partido o la alianza que está a cargo del Poder Ejecutivo (Morgenstern et al., 2008)¹⁴.

Gráfico 3.
Primer subconjunto de temas, Entre Ríos (1999-2019)
Rol de legisladores oficialistas y opositores



Fuente: elaboración propia con datos de diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos y sitios Web oficiales de la provincia.

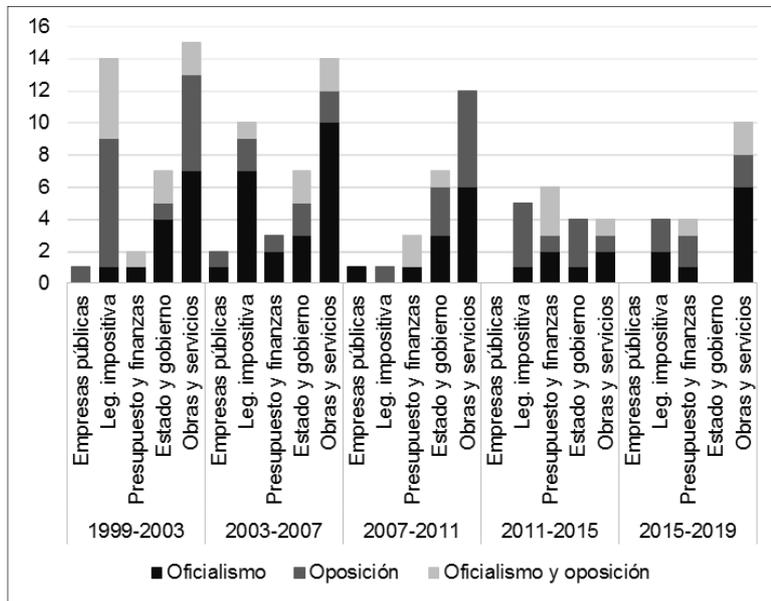


Gráfico 4.
Primer subconjunto de temas, Santa Fe (1999-2019)
Rol de legisladores oficialistas y opositores

Fuente: elaboración propia con datos de diarios de sesiones de la Legislatura de Santa Fe y sitios Web oficiales de la provincia.

En Entre Ríos se observan diferentes dinámicas legislativas a lo largo de los sucesivos períodos. Se señaló previamente que la evolución del escenario partidario

en el plano electoral sufrió diversos cambios. El turno electoral de 1999 marcó una gran paridad en las urnas entre radicales y peronistas, como era habitual en los comicios celebrados desde 1983. En esa oportunidad, la UCR arribó a la gobernación provincial en sociedad con el Frente País Solidario, lo que provocó una alternancia en el gobierno provincial luego 12 años consecutivos liderados por el PJ. Así, en el período 1999-2003 se observa participación tanto del oficialismo como de la oposición en la sanción de leyes del primer conjunto de temas, al tiempo que puede notarse una cooperación interbloque en la promoción de las mismas. El ítem que más sobresale es *presupuesto y finanzas*, donde legisladores oficialistas iniciaron 8 proyectos, la oposición 1, y otros 4 fueron promovidos en forma coordinada entre ambos sectores. También puede verse que legisladores opositores fueron autores de proyectos incluidos en los asuntos *presupuesto y finanzas*, *Estado y gobierno* y *obras y servicios*.

En los tres períodos de gobierno sucesivos que se observan, el PJ logró quedarse con la gobernación en el contexto de una oposición fragmentada. La merma electoral de los partidos opositores, en particular de la UCR, se tradujo en una disminución de las bancas obtenidas y, consecuentemente, en una participación mínima en la sanción de proyectos vinculados al primer conjunto.

En el período 2003-2007, puede verse que la oposición logró sancionar una iniciativa del asunto *legislación impositiva* y otra de *presupuesto y finanzas*. A su vez, en coordinación con legisladores del PJ, pudo aprobar dos proyectos más, uno de *Estado y gobierno* y otro de *obras y servicios*.

En los períodos 2007-2007 y 2011-2015, hubo una participación muy acotada de la oposición en la autoría de proyectos sancionados. La elaboración de los mismos fue una prerrogativa principalmente del peronismo, con excepción de 3 proyectos del asunto *Estado y gobierno* del período 2007-2011, y un proyecto del asunto *legislación impositiva* del período 2011-2015, que presenta autoría compartida de legisladores oficialistas y opositores.

Los comicios entrerrianos de 2015, como se señaló, se caracterizaron por una nueva paridad entre la primera y la segunda fuerza más votadas. El triunfo volvió a ser para el PJ, pero esta vez por menos del 3% frente al candidato de la Alianza Cambiemos (PRO-UCR). Esta mayor competitividad en las urnas se tradujo en una distribución más equilibrada de asientos legislativos entre oficialismo y oposición¹⁵. En el Gráfico 3 puede verse que esta relación de fuerzas más pareja entre partidos parlamentarios

produjo una participación más activa de la oposición en la promoción de proyectos del primer conjunto.

En Santa Fe, como se indicó en la Tabla 2, el escenario electoral ha sido más competitivo. Durante el período de estudio, la máxima diferencia en las urnas se produjo en 1999, cuando el peronista Carlos Reutemann obtuvo la gobernación con el 57,6% frente al candidato de la Alianza Santafesina, que logró el 41,4%. El Gráfico 4 muestra que durante los sucesivos períodos de gobierno la participación del oficialismo y la oposición en la aprobación de iniciativas fue relativamente equitativa. En el período 1999-2003, por ejemplo, se destaca que legisladores opositores promovieron 8 proyectos del asunto *legislación impositiva*, más otros 5 en forma coordinada con el oficialismo. También sobresale el tema *obras y servicios*, dado que los parlamentarios oficialistas fueron autores de 7 iniciativas, los opositores de 6, en tanto que en forma coordinada promovieron 2 más.

En el período 2003-2007 las iniciativas de la oposición santafesina son menos numerosas, pero se destaca el hecho de que hay al menos un proyecto en los cinco asuntos. En 2007-2011, cuando el peronismo se ubicó en la oposición por primera vez, se destacan los asuntos *Estado y gobierno* y *obras y servicios*, que recibieron diversas iniciativas por parte de legisladores de diversos bloques.

En los turnos de 2011 y 2015, luego de varias elecciones organizadas en torno a dos grandes frentes electorales, la irrupción de la figura extrapartidaria de Miguel Torres del Sel dividió la competencia en tres. En cuanto a la arena parlamentaria, se observa, por un lado, una leve disminución en el número de leyes iniciadas por los actores parlamentarios en los 5 asuntos, y por otro, un equilibrio entre oficialismo y oposición en la autoría de los mismos.

Segundo conjunto de temas

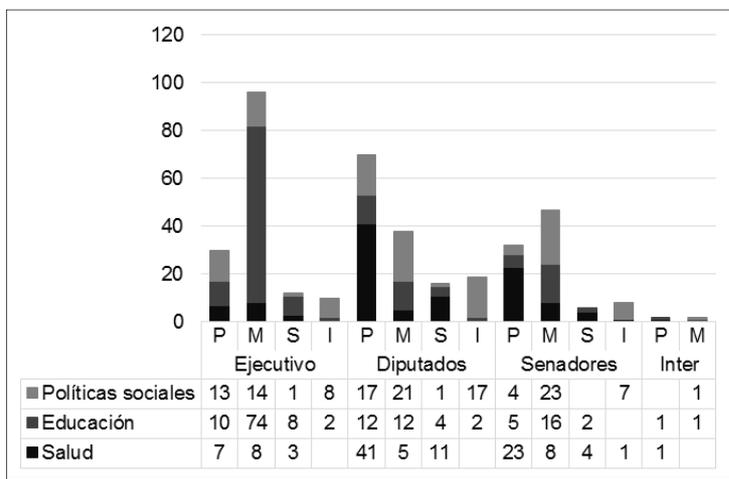
Los Gráficos 5 (Entre Ríos) y 6 (Santa Fe) muestran la división del trabajo legislativo en torno al segundo conjunto de temas, a partir de las leyes iniciadas por representantes del Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en combinación con el nivel de agregación que presentan las mismas. A fin de simplificar la redacción, se alude a estos temas como *políticas sociales, educación y salud*.

En contraste con el primer conjunto -donde el Ejecutivo muestra una marcada preeminencia, en particular en aquellas iniciativas del nivel provincial/general-,

el segundo conjunto muestra una gran cantidad de leyes iniciadas tanto por los gobernadores como por representantes parlamentarios.

Gráfico 5.

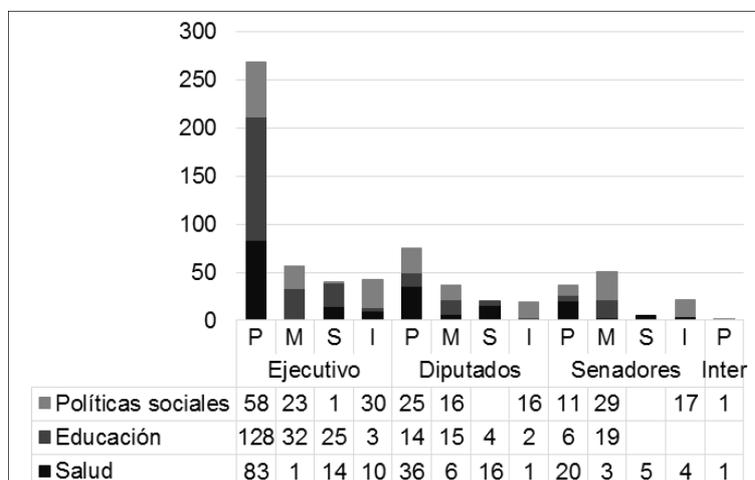
Segundo subconjunto de temas, Entre Ríos (1999-2019)
Según rama de gobierno y nivel de agregación.



Fuente: elaboración propia con datos de diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos y sitios Web oficiales de la provincia.

Gráfico 6.

Segundo subconjunto de temas, Santa Fe (1999-2019)
Según rama de gobierno y nivel de agregación.



Fuente: elaboración propia con datos de diarios de sesiones de la Legislatura de Santa Fe y sitios Web oficiales de la provincia.

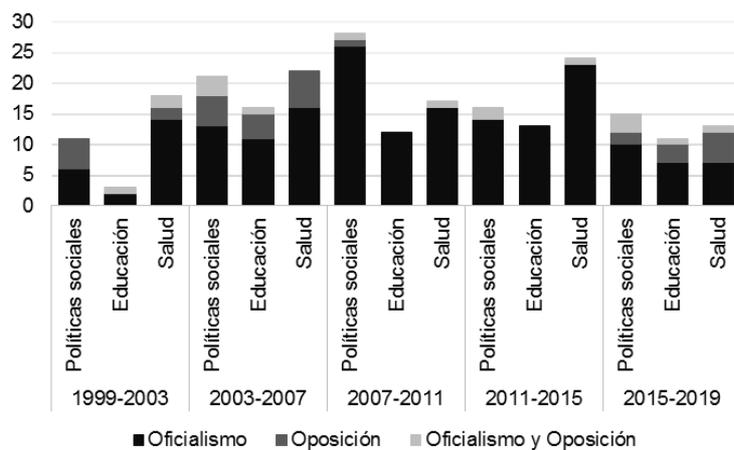
En el caso entrerriano, los gobernadores promovieron un importante número de proyectos en el asunto educación con un nivel de agregación departamental/

municipal -74 leyes-. En cuanto a la Cámara de Diputados y el Senado, sobresale, primero, las iniciativas en el asunto salud de orden provincial/general -41 y 23 leyes respectivamente-; en segundo lugar, el tema políticas sociales de nivel municipal/municipal -21 y 23 leyes respectivamente-. Se destaca además la presencia de leyes en el tema políticas sociales de nivel individual, esto es, orientadas a sujetos u organizaciones específicas, en especial por parte de los diputados provinciales. Cabe destacar asimismo que la Cámara Baja ha promovido más iniciativas de nivel sectorial en el ámbito salud -11 leyes- que el propio Ejecutivo -3 leyes- y que el Senado -4 leyes-.

En el caso santafesino, el Ejecutivo exhibe una fuerte injerencia en el asunto educación de nivel provincial/general -128 leyes-, pero también en políticas sociales -58 leyes- y salud -83 leyes-. No obstante, los representantes legislativos también han promovido un buen número de iniciativas en torno a estos temas. La Cámara de Diputados muestra una gran cantidad de iniciativas en salud -36 leyes- y políticas sociales -25 leyes- con un nivel de agregación provincial/general. Mientras que los miembros del Senado, que también han iniciado diversas iniciativas con este nivel de agregación -por ejemplo, en el asunto salud, con un total de 20 leyes-, se han destacado particularmente por promover normas del orden municipal/departamental -29 leyes de políticas sociales y 19 de educación-.

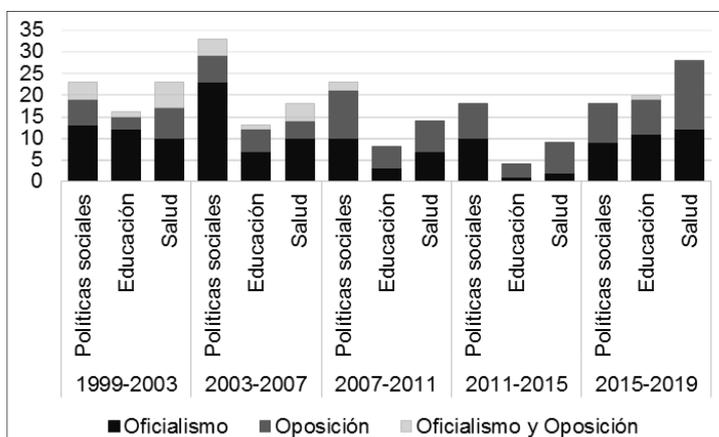
Finalmente, los Gráficos 7 (Entre Ríos) y 8 (Santa Fe) ilustran la dialéctica oficialismo-oposición en torno al segundo conjunto de temas a lo largo de los sucesivos gobiernos.

Gráfico 7.
Segundo subconjunto de temas, Entre Ríos (1999-2019)
Rol de legisladores oficialistas y opositores



Fuente: elaboración propia con datos de diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos y sitios Web oficiales de la provincia.

Gráfico 8.
Segundo subconjunto de temas, Santa Fe (1999-2019)
Rol de legisladores oficialistas y opositores



Fuente: elaboración propia con datos de diarios de sesiones de la Legislatura de Santa Fe y sitios Web oficiales de la provincia.

En el caso entrerriano, se destaca una marcada preponderancia del oficialismo en la elaboración de normativas vinculadas a estos asuntos. En los períodos 1999-2003 y 2003-2007, cuando las diferencias en las urnas entre la primera y la segunda fuerza fueron menores, este predominio es menos visible; se observa participación de la oposición, e incluso coautoría en una serie de proyectos. En los dos períodos subsiguientes -2007-2011 y 2011-2015-, en cambio, el predominio electoral del PJ se tradujo al ámbito parlamentario, donde los sectores opositores exhibieron un papel menor. En el período 2015-2019, cuando la oposición logró coordinarse y mostrar competitividad electoral, se observa una mayor participación opositora, a pesar de que el oficialismo continuó teniendo el rol principal en la agenda legislativa.

El caso santafesino contrasta en este aspecto con el entrerriano. Además de una sostenida competitividad electoral, en el Gráfico 8 se destaca una mayor cooperación entre oficialistas y opositores a lo largo de los sucesivos períodos. No obstante, se presentan dos dinámicas diferentes. Por una parte, en los períodos 1999-2003 y 2003-2007 el partido gobernante logró quorum propio y, en raíz de ello, se observa una mayor cantidad de leyes iniciadas por el arco oficialista. Por otra parte, los tres períodos subsiguientes, que fueron gobernados por el FPCyS sin contar con mayoría en la Legislatura -especialmente en el Senado-, muestran que la oposición pudo sancionar un número de leyes propias levemente superior a las iniciadas por el oficialismo.

Algunas conclusiones

Los diseños constitucionales de Entre Ríos y Santa Fe propenden a otorgar la mayoría absoluta de las bancas al partido ganador de las elecciones. En este contexto, el oficialismo puede desarrollar su agenda legislativa sin precisar del consenso opositor. No obstante, la creación de gobiernos unificados no fue siempre la regla durante la temporalidad del trabajo, y en las ocasiones en que sucedió, se observa la participación de los sectores no oficialistas en la elaboración y sanción de diversas iniciativas.

Con respecto a la división del trabajo legislativo, se presenta una clara preeminencia de los Ejecutivos provinciales en la elaboración de leyes incluidas en el primer conjunto de asuntos, especialmente cuando las mismas poseen un nivel de agregación provincial/general. Así, la combinación de estas dos variables constituye lo que se dio en llamar agenda de los gobernadores, si bien de manera excepcional diputados y senadores también iniciaron proyectos de esta índole. En cuanto al segundo conjunto de temas seleccionados, los representantes de las distintas ramas presentaron iniciativas con diferentes niveles de agregación.

Se observó finalmente que la existencia de un escenario competitivo -esto es, la presencia de elecciones reñidas y la expectativa de alternancia en el color partidario del gobierno- favoreció la cooperación de los actores políticos en la Legislatura. El escenario más visiblemente mayoritario se presentó en Entre Ríos entre 2003 y 2015, y conllevó que la oposición desempeñara un papel marginal en la autoría y sanción de leyes. Santa Fe, en cambio, se caracterizó por procesos electorales más competitivos a lo largo de todo el período de estudio, y consecuentemente se vio favorecido el papel opositor, en particular a partir de 2007, cuando los gobernadores electos no lograron mayoría en la Legislatura.

Notas

- 1| Algunos de los estudios que se centraron en el ámbito subnacional argentino son: Malamud (1999), que aborda la relación Ejecutivo-Legislativo en la provincia de Buenos Aires; Araujo y Oliveros (2008), sobre la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires; Rodríguez (2015), que analiza en forma comparativa la producción legislativa de la oposición política en diversas provincias argentinas.
- 2| La clasificación completa abarca los siguientes temas: 1) empresas públicas; 2) legislación impositiva; 3) presupuesto y finanzas; 4) Estado y gobierno provincial; 5) obras públicas y servicios públicos; 6) políticas sociales, vivienda y discapacidad; 7) educación, ciencia y tecnología; 8) salud y seguridad social; 9) economía y empleo del sector privado; 10) cultura, deporte, recreación; 11) ecología y medioambiente; 12) Poder Judicial y seguridad pública; 13)

- declaraciones; 14) departamentos, municipios y comunas; 15) otros asuntos de gestión provincial; 16) actividad profesional; 17) género; 18) donaciones a organizaciones de la sociedad civil; 19) Derechos Humanos; 99) otros.
- 3] Cox (1987) desarrolló el concepto de secreto eficiente para describir escenarios donde la política nacional tiene una clara primacía sobre los intereses localistas de los legisladores, lo que permite que los electores conozcan el efecto que tendrá su voto en la orientación general de las políticas que aplicará el futuro gobierno electo. Así, se ha calificado como ineficientes a aquellos entramados institucionales donde el órgano legislativo se encuentra fuertemente atravesado por intereses parroquiales, puesto que esto dificulta el conocimiento que tienen los votantes sobre el impacto que tendrá su decisión electoral en la satisfacción de sus demandas e intereses (Shugart y Carey, 1992; Amorin Neto y Santo, 2003). A pesar de la relevancia que tienen los asuntos locales en la actividad legislativa del Congreso argentino, Bonvecchi y Mustapic (2011) sostienen que no por ello tiene que ser adjetivado como ineficiente. Por el contrario, la división del trabajo entre el Ejecutivo y los legisladores –el primero orientado a cuestiones generales y los segundos a temas parroquiales– es el fundamento del secreto eficiente de este régimen presidencialista. Su eficiencia se basa en esa doble agenda de proyectos, que normalmente no compiten entre sí, y que permite que el presidente pueda promover sus iniciativas de alcance nacional incluso cuando su partido no cuenta con mayoría parlamentaria.
 - 4] Para ejemplificar, esto sucede cuando: se crean o se capitalizan empresas estatales (ítem 1) que brindan servicios públicos como gas o electricidad (ítem 5); se otorgan beneficios impositivos (ítem 2) a personas con discapacidad (ítem 6); se toma deuda (ítem 3) para el financiamiento de obras de infraestructura y servicios públicos (ítem 5); se crean cargos en la administración pública (ítem 4) en el área de educación (ítem 7) o salud (ítem 8); se adquiere un inmueble o terreno para construir viviendas sociales (ítem 6) y edificios de salud pública (ítem 8); se crean carreras en institutos o universidades (ítem 7) orientadas a la formación de trabajadores del ámbito de la salud pública (ítem 8).
 - 5] Entre Ríos posee 17 departamentos, por lo que la Cámara Alta está integrada por 17 senadores –en 1983 contaba con 15 departamentos, pero en los años subsiguientes fueron incorporados los departamentos de Islas del Ibicuy y San Salvador-. Santa Fe mantuvo el número de departamentos en 19, por lo que el Senado cuenta con 19 miembros.
 - 6] La Cámara de Diputados de Entre Ríos posee 34 bancas, mientras que la de Santa Fe cuenta con 50.
 - 7] Esto significa que la lista más votada de Entre Ríos obtiene automáticamente 18 de las 34 bancas en disputa –antes de la reforma constitucional de 2008, cuando la Cámara contaba con 28 diputados, se le otorgaban 15 bancas-, pudiendo obtener incluso más en caso de superar el 50% de los votos. Mientras que en Santa Fe la lista ganadora se queda automáticamente con 28 bancas de 50 que se ponen en juego.

- 8| Para repartir las bancas restantes, en Entre Ríos se utiliza la fórmula de resto mayor, cuyo umbral de exclusión está determinado por el cociente electoral. Mientras que en Santa Fe se utiliza el método D'Hondt, con un umbral del 3% del padrón del distrito.
- 9| Naturalmente, como indica Sartori, el sistema no puede ser competitivo allí donde no se permiten elecciones libres en un marco de pluralismo partidario. Cuando esto sí sucede -es decir, cuando hay competencia real entre opciones partidarias diversas- la competencia no será necesariamente competitiva, pero se la debe incluir al menos como posibilidad para que se exista un sistema de partidos plenamente democrático.
- 10| La Ley de Lemas (ley 10524), sancionada en el año 1990, determinaba que todos los candidatos debían adscribirse a un determinado lema: "Se entenderá por lemas a los partidos políticos reconocidos para su actuación en los distintos niveles territoriales; y sublemas a las agrupaciones o corrientes internas de un mismo lema [...] Es obligatorio para los sublemas el uso del nombre del lema al que pertenecen" (artículo 2°).
- 11| Este sistema se introdujo por medio de la ley 12367 del año 2004, en reemplazo de la Ley de Lemas. En las PASO, que se desarrollan entre 70 y 90 días antes de la elección general, los votantes deciden por los candidatos de su preferencia al interior de cada espacio político.
- 12| Se trata de legislación promovida en forma conjunta por legisladores de las dos cámaras legislativas, diputados y senadores; o bien por el titular del Ejecutivo y miembros de la Legislatura.
- 13| Cabe hacer dos aclaraciones sobre la clasificación las leyes interinstitucionales en estos gráficos. Por un lado, los proyectos se clasifican dentro de oficialismo cuando el titular del Poder Ejecutivo y los legisladores coautores pertenecen al mismo partido o alianza. Por otro lado, se clasifican dentro del ítem oficialismo y oposición cuando el titular del Poder Ejecutivo y los legisladores coautores de los proyectos no pertenecen a la misma fuerza.
- 14| No es objetivo de este trabajo realizar una evaluación de la composición, ruptura y reacomodamiento de los bloques durante el período de gobierno. Por este motivo, en los gráficos se entiende por oficialismo el conjunto de legisladores que ingresaron a las cámaras en las listas partidarias del gobernador electo. Mientras que se considera oposición a aquellos que arribaron en otras listas.
- 15| Particularmente en el Senado, donde Cambiemos logró 7 de las 17 bancas que se pusieron en juego. Mientras que en la Cámara de Diputados logró 12 sobre 34.

Bibliografía

- Amorim Neto, O. y Santos, F. (2003) O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 46 (4): 661-698.
- Araujo, M. F. y Oliveros, V. (2008) La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un estudio sobre las relaciones ejecutivo-legislativo en el nuevo marco institucional

- (1997-2000). *Revista SAAP*, 3 (2): 353-396.
- Bardi, L. y Mair, P. (2008) The parameters of party systems. *Party Politics*, 14 (2): 147-166.
- Bertino, M. P. (2015) Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa. *Colombia Internacional*, (83): 77-101.
- Bonvecchi, A. y Mustapic, A. M. (2011) El secreto eficiente del presidencialismo argentino. En: M. Alcántara y M. García Montero (Eds.), *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina* (1a.ed., pp.305-337). Zaragoza, España: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Buquet, D., Chasquetti, D, Moraes, J. A. (1999) Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario? (1a.ed.). Montevideo, Uruguay: Instituto de Ciencia Política - Universidad de la República.
- Calvo, E. y Tow, A. (2009) Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino. *Desarrollo Económico*, 49 (195): 451-477.
- Chasquetti, D. (2006) La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *PostData*, (11): 163-192.
- Cox, G. (1987) *The efficient secret. The Cabinet and the development of political parties in Victorian England*. (1a.ed.). New York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- Cox, G. y Morgenstern, S. (2001) Legislaturas Reactivas y Presidentes Proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41 (163): 373-393.
- Escolar, M. y Calcagno, J. (2004) Reforma electoral nacional y reforma electoral federal. Elementos para el análisis y discusión del caso argentino. *Estudios Sociales*, (27): 9-37.
- Gibson, E. y Suárez Cao, J. (2010) Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. *Comparative Politics*, 43 (1): 21-39.
- Jones, M. (2001) Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados en la Argentina. *PostData*, (7): 189-230.
- Lanzaro, Jorge (2001) Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En J. Lanzaro (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (1a.ed., pp. 15-49). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Ley N° 10524 (1990) Sistema de Información Normativa, Santa Fe, Argentina, 9/11.
- Linz, J. (1997) Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencias implica? (1a.ed.). Madrid, España: Alianza.
- Lipset, S.M. y Rokkan, S. (1992) Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En A. Batlle (Ed.), *Diez textos básicos en Ciencia Política* (2a.ed., pp. 231-273). Barcelona, España: Ariel.

- Mainwaring, S. (1995) Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de estudios políticos*, (88): 115-144.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (2002) *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. (1a. ed.). Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Malamud, A. (1999) La UCR y el PJ en la legislatura bonaerense. ¿Aliados o adversarios? *Revista de Ciencias Sociales*, (10): 231-258.
- Morgenstern, S, Negri, J. y, Pérez-Liñán, A. (2008) Parliamentary Opposition in Non-parliamentary Regimes: Latin America. *The Journal of Legislative Studies*, 14 (1-2): 160-189.
- Mustapic, A. M. (2000) Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 39 (156): 571-595.
- Negretto, G. (2002) ¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 42 (167): 377-404.
- O'Donnell, G. (1997) Democracia Delegativa. En G. O'Donnell, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (1a.ed., pp. 283-204). Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Pérez Liñán, A. (2009) Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina. (1a.ed.). Buenos Aires, Argentina: FCE.
- Ramos, H. (2011) Metamorfosis y crisis de representación. Las estrategias electorales del PJ santafesino en las elecciones provinciales de 1999 y 2003. *Revista SAAP*, 1 (5): 157-187.
- Rodríguez, C. (2015) La actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24 (1): 23-45.
- Sartori, G. (1992) *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. (2a.ed.). Madrid, España: Alianza.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992) *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. (1a.ed.). New York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- Snyder, R. (2009) Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales. *Desarrollo Económico*, 49 (194): 287-305.
- Taylor-Robinson, M. y Diaz, C. (1999) Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, 32 (5): 589-625.
- Zelaznik, J. (2014) El comportamiento legislativo del peronismo durante el menemismo y el kirchnerismo. Cambio de agenda y adaptación partidaria. *Desarrollo Económico*, 54 (213): 203-230.