

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO GENERAL**  
**ÁREA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN**



Tesis Doctoral presentada para optar al título de  
Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos

**EL PAPEL DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN LAS LEGISLATURAS  
SUBNACIONALES ARGENTINAS**

Autora:  
Cecilia Graciela Rodríguez

Directora:  
Mercedes García Montero

**2014**

proposals are approved if they have not forged a coalition with other forces to reach most, which resulting in paralysis or legislative stalemate.

In this perspective, both political relations between the executive-legislature and government-opposition are analyzed as a game of "zero sum"-so that the power of one of the advance political, power diminishing, another must. While divided government, understood as the political division of government to be composed parliament for a different political party most of the executive, has been mentioned on several research as one of the causes of legislative paralysis, this thesis presents the regulatory cooperation as a resource necessary for the performance of a proactive and influential in both the government and the opposition legislative role. That is, this research does not analyze the government-opposition relationship as one of "zero sum" but the existence of dynamic poses for legislative cooperation between political actors.

The perspective suggested in this research takes into account the argument outlined by Linz on the risks of presidentialism, however it is considered that both the government and the opposition know the inherent risk of immobility presidentialism and act accordingly. For this reason the dynamics of government under the management revolves around the search for cooperative strategies that can overcome the problem of institutional paralysis (Mustapic, 2000) presidential regimes. Therefore it is stated that the relations between the different political actors are not in conflict, however, are much more similar to a system based on profit sharing (Magar and Moraes, 2008). It is pertinent to mention that in this paper poses the existence of dynamic and non-permanent relationships for legislative cooperation because the ruling to have a comprehensive legislative contingent on all the case studies tends to behave as a "legislative cartel"<sup>18</sup> is say, used its legislative majority to impose its agenda, however recurs in certain circumstances to form agreements with the opposition, giving the latter the opportunity to participate in legislation and not become only a marginal actor.

---

<sup>18</sup> The theory of "cartel party" argues that those legislatures where the camera time is a scarce resource, institutional solutions that favor the formation of a legislative cartel composed of legislators from one or more parties are observed. This means that if the representatives have incentives to act collectively, tend to organize themselves in order to achieve common legislative goals. This will attempt to monopolize positions of power scheduling for the purpose of positively or negatively control the flow of decisions of the House (Cox and McCubbins, 1993, 2003).

políticos avance, el poder del otro debe disminuir-. Si bien el gobierno dividido, -entendido como la división política del gobierno al estar compuesto el parlamento por una mayoría política distinta del partido del ejecutivo-, ha sido mencionado en reiteradas investigaciones como uno de los causantes de la parálisis legislativa<sup>74</sup>, esta tesis plantea la cooperación legislativa como recurso necesario para el desempeño de un papel legislativo proactivo e influyente tanto para el gobierno como la oposición. Es decir, esta investigación no analiza la relación gobierno-oposición como una relación de “suma cero” sino que plantea la existencia de dinámicas de cooperación legislativa entre ambos actores políticos.

La perspectiva sugerida en esta investigación toma en consideración el argumento esbozado por Linz sobre los riesgos del presidencialismo, no obstante se considera que tanto el gobierno como la oposición saben del riesgo del inmovilismo inherente al presidencialismo y actúan en consecuencia. Por esta razón la dinámica de gestión del gobierno bajo los regímenes presidenciales gira en torno a la búsqueda de estrategias cooperativas que logren superar el problema de la parálisis institucional (Mustapic, 2000). Por ello se afirma que las relaciones entre los distintos actores políticos no son de conflicto, por el contrario, son mucho más parecidas a un sistema de ganancias basado en el intercambio (Magar y Moraes, 2008). Es pertinente mencionar que en este trabajo se plantea la existencia de dinámicas y no de relaciones permanentes de cooperación legislativa debido a que el oficialismo al contar con un amplio contingente legislativo en todos los casos de estudio tiende a comportarse como un “cartel legislativo<sup>75</sup>”, es decir, utiliza su mayoría legislativa para imponer su agenda, sin embargo recurre en determinadas circunstancias a formar acuerdos con la oposición, otorgándole a esta última la posibilidad de participar en la legislación y no convertirse únicamente en un actor marginal.

## **2.4 Dinámicas de cooperación legislativa**

Basándonos en el argumento de Linz (1994), la elección separada del presidente y de la legislatura es un potencial destabilizador del sistema político-institucional, no obstante en esta investigación se ha esbozado que la posibilidad de establecer lazos de cooperación legislativa entre el gobierno y la oposición es un instrumento idóneo que permite evitar la parálisis legislativa. Es decir, bajo estas circunstancias es imperante trabajar en una mayor negociación y colaboración conjunta entre ambos actores políticos. Sin embargo, Linz afirma que los partidos de oposición no cuentan con incentivos

---

<sup>74</sup> Mayhew (1991) realiza un análisis sobre la relación entre gobierno dividido y parálisis legislativa. Este trabajo generó una agenda de investigación que se dedicó a investigar los determinantes de la producción legislativa bajo estas circunstancias. Entre los abordajes teóricos destaca el realizado por Fiorina (1992) sobre las características de los gobiernos divididos.

<sup>75</sup> La teoría del “*partido cartel*” sostiene que en aquellas legislaturas donde el tiempo de la cámara es un recurso escaso, se observan soluciones institucionales que favorecen la formación de un cartel legislativo compuesto por legisladores de uno o varios partidos. Esto implica que si los representantes tienen incentivos para actuar en forma conjunta, tenderán a organizarse con el objetivo de alcanzar metas legislativas comunes. Para ello intentarán monopolizar los cargos con poder de agenda a los efectos de controlar positiva o negativamente el flujo de decisiones de la Cámara (Cox y McCubbins, 1993, 2003).

latinoamericano que abordan los parlamentos y su producción legislativa<sup>125</sup>. Entre estos destaca el trabajo realizado por Taylor y Díaz (1999) quienes evalúan la relación Ejecutivo- Legislativo en Honduras a través del nivel de cooperación entre los poderes. Con este trabajo los autores confirman que en los parlamentos marginales, como el hondureño, es el Ejecutivo el que inicia la mayoría de las leyes que son sancionadas, sobre todo aquellas de carácter nacional, pero también que los diputados proponen una cantidad considerable de proyectos y éstos no se limitan a un nivel de agregación particular o local.

A su vez, es pertinente mencionar una serie de trabajos tendientes a privilegiar el tratamiento de las tasas de iniciativa, aprobación y participación de los poderes, con el fin de evaluar la capacidad de influencia de cada uno de los poderes sobre el proceso legislativo. Este es el caso de los estudios realizados por Lanzaro *et al* (1999), Chasquetti (2003) y Magar y Moraes (2007) para el caso uruguayo. En el caso del estudio realizado por Magar y Moraes se analizan la legislación durante los quince años posteriores a la reapertura democrática en busca de algunas consecuencias de los gobiernos de coalición y revelan que las tasas de éxito de los gobiernos de coalición se manifiestan fundamentalmente en el desempeño de los legisladores y no así de los presidentes.

En el abordaje propuesto por Chasquetti (2003) se analiza la producción legislativa del parlamento uruguayo y para ello utiliza el Índice de Yule Q<sup>126</sup>, a través de éste mide la influencia relativa de ambos poderes sobre la legislación durante un período dado, en este caso se concentra en las leyes que han sido sancionadas desde el año 2000 hasta mediados del año 2003. A su vez, Chasquetti considera el ciclo electoral como un factor explicativo en su análisis, variable que también será relevante en los trabajos realizados por Mejía (2000) para el estudio del caso ecuatoriano y el trabajo de Aleman y Navia (2009) para el caso chileno. En estas investigaciones se arriba a la conclusión que sostiene que el ciclo electoral es un factor determinante del éxito legislativo del Ejecutivo, es decir, a medida que el mandato del Ejecutivo llega a su fin, los legisladores tienen menos incentivos para cooperar y por tanto disminuye el éxito legislativo del Ejecutivo.

Centrados en el caso brasileño y tomando en consideración la organización del poder legislativo y los factores institucionales que estructuran la agenda legislativa, Figueiredo y Limongi (2000) comparan el control sobre la legislación que había mantenido el Poder Ejecutivo durante la

---

<sup>125</sup> Para el caso de México se pueden consultar Casar (2002), Ugalde (2003) y Jiménez Badillo (2006), para el caso de Brasil deben destacarse las obras de Cheibub y Limongi (2000), Samuels (2002) y Amorin y Santos (2003), para Ecuador, Mejía (2000), para Nicaragua, Navarro (2004) y para Paraguay se puede ver Molinas *et al* (2004).

<sup>126</sup> Si el Ejecutivo logra aprobar todas sus iniciativas y el Legislativo no consigue sancionar ninguna, el valor del índice será 1. Si en cambio el Ejecutivo no consigue aprobar ninguno de sus proyectos y el Parlamento aprueba todos los suyos, el valor del índice será -1. El índice de Yule Q se calcula utilizando la siguiente fórmula:  $YULE\ Q = \frac{(LE * PPR) - (LP * PPR)}{(LE * PPR) + (LP * PER)}$ , donde LE: son las leyes iniciadas por el Ejecutivo; PER: son los proyectos iniciados por el Ejecutivo que no son sancionados; LP: son las leyes iniciadas por el Parlamento; PPR: son los proyectos iniciados por el Parlamento que no son sancionados.

Los estudios mencionados anteriormente tienen en común dos aspectos, por un lado el hecho de considerar los factores institucionales como determinantes de la actividad legislativa y por otro la confianza de que ésta se encuentra estrechamente vinculada al control del partido de gobierno. Más allá de que el legislativo pueda estar dividido o unificado los académicos han enfocado la incidencia del control de partido como un factor determinante en la productividad legislativa. En la misma línea esta tesis contribuye a la percepción extensamente sostenida que afirma que los partidos políticos y las estrategias que éstos adopten sirven para vencer los problemas de acción colectiva que, de otra manera, podrían impedir la productividad legislativa (Aldrich, 1995).

Tomando en consideración las investigaciones anteriormente mencionadas, esta dimensión adopta como indicador la “*participación legislativa de la oposición*” (PLO), medida a partir del porcentaje de legislación sancionada que ha sido iniciada por la oposición sobre el total de legislación sancionada en la legislatura. La ventaja de adoptar este indicador radica, por un lado en la fiabilidad de utilizar un indicador que ha sido contrastado no sólo en los estudios centrados en las relaciones Ejecutivo-Legislativo sino también en los abordajes teóricos – si bien son muy escasos- que centraron su análisis en la relación gobierno-oposición.

Asimismo, los datos aportados por el indicador PLO permiten distinguir a aquella oposición legislativa influyente de la oposición legislativa débil. Esta distinción está basada en el nivel de participación legislativa, siendo aquellas oposiciones legislativas que tengan una alta participación legislativa (superior a la media) consideradas influyentes, y en contraposición, aquellas oposiciones legislativas cuya participación legislativa sea baja (inferior a la media), son consideradas débiles.

Por otro lado, este indicador brinda la posibilidad de analizar la influencia efectiva de la oposición parlamentaria sobre la legislación sancionada y no sólo la actitud propositiva de ésta. Es decir, si en lugar de analizar la legislación sancionada se considerase las iniciativas legislativas de la oposición los datos tenderían a distorsionarse porque, como muchos autores ya han destacado, los legisladores en varias ocasiones presentan iniciativas que saben que fracasarán en su aprobación con el único objetivo de obtener visibilidad pública y señalar a la ciudadanía que determinados temas forman parte de su agenda aunque no sean aprobados<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> Esta capacidad de iniciar proyectos de ley para fijar posiciones sobre los temas que son de interés para el electorado es común en todos los parlamentos, tanto a nivel nacional como subnacional. Esta situación es advertida a nivel nacional en uno de los trabajos más influyentes sobre el Congreso argentino realizado por Molinelli (1991). En este caso el autor afirma que el Poder legislativo si bien inicia leyes en similar cantidad al Ejecutivo muchas de ellas se presentan con la finalidad de ganar cierta exposición pública aunque sepan que sus propuestas no tengan posibilidad de convertirse en ley. De igual manera, Ames (2001) destaca esta misma situación para el caso de Brasil. A su vez, la decisión de los legisladores de presentar iniciativas que saben que no serán sancionadas responde a una estrategia frente al electorado que puede interpretarse como el no patrocinio de un proyecto por parte del legislador como un problema de representación y no como una decisión estratégica (Magar y Moraes, 2007).

- Lijphart, Arend (2000): *Modelos de democracia*, Barcelona: Ariel.
- Linares, Sebastián (2011): “Treinta años del debate parlamentarismo-presidencialismo: un balance de las evidencias” *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 27, Octubre 2011, pp. 9-44.
- Linz, Juan (1987): *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Linz, Juan José (1994): “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?” en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.) *The failure of Presidential Democracy*. The John Hopkins University Press.
- Linz, Juan José y Alfred Stepan (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Linz, Juan José y Arturo Valenzuela (eds.) (1994): *The failure of Presidential Democracy*. The John Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour (1960). *Political man: The social bases of politics*. Garden City: Doubleday.
- Loaeza, Soledad (1996): *Oposición y Democracia*. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática N° 11, Instituto Federal Electoral.
- López Lara, Álvaro (2007): “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México”. En Espinoza, Ricardo y Weldon, Jeffrey. (Coord.) *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Iztapalapa/ Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 473-506.
- López Rosas, Moisés (2001): “Gobiernos divididos horizontales en México”, *Sociología*, enero-agosto, pp. 201-232.
- López, Santiago (2005): “Partidos desafiantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones”. *Revista de Ciencia Política*, Chile, Vol. 25, N° 2, pp. 37 – 64.
- Lowi, Theodore (1964): “American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory” en *World Politics*, vol. 16, pp. 677-715.
- Lujambio, Alonso (1997): “Gobiernos divididos en 11 estados de la Federación mexicana, 1989-1997”, en *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.
- Lujambio, Alonso (2001), “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Lanzaro, Jorge *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 251-280.
- Magar, Erik y Moraes, Juan (2009): “Coalición y resultados: aprobación y duración del trámite parlamentario en Uruguay (1985-2000)” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 17 N.º 1, Montevideo, pp. 39-70.
- Mainwaring y Shugart (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press: New York
- Mainwaring y Shugart (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press: New York
- Mainwaring, Scott (1993): “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination” en *Comparative Political Studies*, vol. 26, n° 2, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.) (1995): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.