

## LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN LAS LEGISLATURAS SUBNACIONALES ARGENTINAS

*The legislative activity of the parliamentary opposition in Argentine subnational legislatures*

Recibido: 17/03/2015

Aprobado: 10/06/2015

Cecilia Graciela Rodríguez\*

**Resumen:** A pesar de la importancia de la oposición como actor político en los sistemas democráticos, ésta ha sido escasamente abordada, siendo muy pocos los estudios que analizan el rol de la oposición en gobiernos democráticos. A su vez, la mayoría de estos estudios toman como casos de análisis países con formas de gobierno de corte parlamentario donde la lógica gobierno-oposición configura la dinámica política. De este modo se evidencia que las investigaciones sobre el papel de la oposición son escasas en contextos presidencialistas, aún más si se sitúa el foco de atención en el nivel subnacional. Por esta razón, este trabajo tiene por objeto analizar la actividad legislativa desempeñada por la oposición en cinco cámaras representativas a nivel subnacional en Argentina –Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro y Santa Fe– durante tres períodos de gobierno en cada parlamento, comprendido entre 1995 y 2007.

**Palabras clave:** oposición, legislaturas subnacionales, actividad legislativa, Argentina.

**Abstract:** Despite the importance of the opposition as a political actor in democratic systems, it has hardly been addressed; few studies examine the role of the opposition in democratic governments. In turn, most of these (mainly case) studies analyze parliamentary democracies where the government-opposition configures political dynamics. The role of the opposition in presidential contexts is thus scarce, especially on the subnational level. This paper aims at examining the legislative activity of the opposition in five representative subnational legislatures in Argentina: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro, and Santa Fe, during three legislative periods per parliament between 1995 and 2007.

**Key words:** opposition, subnational legislatures, legislative activity, Argentina.

### 1. Introducción

La oposición política es un actor fundamental en una democracia moderna, constituyendo su sola existencia un factor determinante para la calidad democrática. Sin embargo, a pesar del papel preponderante que las oposiciones cumplen en el funcionamiento de las democracias pluralistas, son escasos los estudios sobre la oposición.

No obstante, a pesar del escaso abordaje teórico, en las actuales democracias latinoamericanas el debate se produce en torno a dos actores principales: gobierno-oposición. Teniendo en cuenta que en la compleja relación entre estos dos actores

---

\*Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Profesora del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Correo Electrónico: cecili\_rodriguez@usal.es

políticos una de las disputas centrales es la definición de la agenda legislativa, este trabajo tiene por objeto explorar la actividad legislativa desempeñada por la oposición en cinco cámaras representativas a nivel subnacional en Argentina, correspondientes a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Río Negro y Entre Ríos, durante tres períodos de gobierno en cada parlamento<sup>1</sup>, comprendido entre 1995 y 2007 con el fin de conocer si la oposición parlamentaria desempeña un papel débil en la elaboración de las políticas públicas en las legislaturas subnacionales argentinas o si por el contrario ejerce un rol influyente.

Este trabajo está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar se presenta el concepto de oposición y los principales estudios sobre ésta. A continuación se aborda la participación legislativa de la oposición en las legislaturas subnacionales objeto de estudio. Asimismo en este apartado se hace una descripción del contenido de la legislación sancionada en cada una de las legislaturas. Seguidamente, se lleva a cabo una clasificación de la oposición según su nivel de participación legislativa en cada uno de los períodos de gobierno analizados. Por último, el artículo finaliza con unas breves conclusiones

## 2. La oposición legislativa. Algunas precisiones teóricas

Si bien la literatura ha desarrollado numerosas definiciones de oposición, algunas destacando el papel de las minorías (Bogdanor 1991: 497), y otras haciendo hincapié en el carácter de conflicto inherente a la misma, en esta investigación se define a la oposición como el grupo de legisladores que no pertenecen al partido del Ejecutivo ni a ningún partido que forma parte del gabinete del Ejecutivo (Morgenstern *et al* 2009).

A pesar del exiguo estudio académico de la oposición, hay una serie de autores relevantes que, desde mediados del siglo XX, han intentado dilucidar las características y el rol de la oposición política en los regímenes democráticos. Será Pasquino (1998) quien advierta sobre la ausencia de trabajos que aborden la oposición política en las democracias ya instauradas y afirme que la mayor parte de éstos sólo se han centrado en los casos de regímenes no democráticos.

En la década de 1950 es cuando se produce la génesis de su estudio, producto de la institucionalización de los partidos políticos en los parlamentos europeos, saliendo a la luz las aportaciones realizadas por Duverger (1951) y Kirchheimer (1957). Sin embargo, será a partir del trabajo pionero de Dahl en 1966 cuando se aborde por primera vez el estudio de la oposición desde un enfoque politológico, sistemático y comparado. Este autor reconoce la complejidad que representan los sistemas políticos y plantea una tipología. Para ello propone seis perfiles fundamentales en los que las oposiciones pueden diferir: 1) *cohesión* o *concentración organizativa*, 2) su nivel *competitivo*, 3) el *lugar* o la *arena* de encuentro entre oposición y gobierno,

1 Las legislaturas en Argentina tanto a nivel nacional como subnacional se denominan "Congresos". Si bien el término Parlamento se utiliza para identificar a las legislaturas en regímenes parlamentarios, en este trabajo se utilizará de forma indistinta los términos Parlamentos, Legislaturas o Congresos.

4) su carácter *distintivo*, 5) sus *objetivos* y 6) *estrategias*. Esta tipología fue objeto de diversas críticas, entre ellas las formuladas por Cazzola (1972) y Pulzer (1987).

En el contexto latinoamericano, el auge de los estudios sobre la relación gobierno-oposición se produjo en los últimos años con algunos abordajes teóricos que centraron su atención en casos nacionales como el realizado por Jiménez Badillo (2006) para el caso mexicano,<sup>2</sup> y Mustapic y Goretti (1992) y Mustapic (2000) para el caso argentino. Asimismo es pertinente mencionar algunos estudios realizados en perspectiva comparada, entre ellos los llevados a cabo por Altman y Pérez Liñán (1999 y 2001), García y Martínez (2001) y Morgenstern *et al* (2009).

A nivel subnacional sin embargo no son abundantes los trabajos sobre oposición, estando acotados a su vez a análisis de casos<sup>3</sup>, destacando los estudios desarrollados por Bavastro, 1993 y Malamud, 1999. Ambos trabajos arriban a la conclusión de que la cooperación legislativa entre el gobierno y la oposición ha estado presente en los casos analizados, primando de esta manera el diálogo y la acción conjunta.

### **3. La actividad legislativa de la oposición a nivel subnacional**

Como puede observarse, los abordajes teóricos mencionados anteriormente hacen hincapié en la actuación de la oposición en la arena parlamentaria, debido a que la oposición adquiere centralidad y ejerce su función tanto de control, representativa como legislativa en este espacio. El Parlamento es, por tanto, el espacio político de fundamental importancia para su actuación.

Por esta razón, este apartado intenta conocer el papel desempeñado por la oposición en la arena legislativa. Concretamente, explora el nivel de actividad legislativa de la oposición con el objeto de conocer el nivel de influencia de ésta sobre la legislación sancionada en cada una de las legislaturas y no el de explicar los factores determinantes de esta influencia.

Si bien se han llevado a cabo numerosos trabajos sobre la actividad legislativa destacando entre estos las investigaciones realizadas por Alcántara *et al* (2005) y García Montero (2007; 2010) para el contexto latinoamericano y Molinelli (1991) y Molinelli *et al* (1999) para el caso argentino, son escasos los abordajes a nivel subnacional, por tanto este apartado cuenta, sin duda, con datos empíricos de gran relevancia.

La presente investigación comprende todas las leyes sancionadas durante 1995 y 2007, correspondiente a 3 períodos de gobierno en cada provincia, siendo en total 6.372 leyes pertenecientes a 5 legislaturas provinciales (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro y Santa Fe) coincidentes con 60 períodos de sesiones<sup>4</sup> y 15 períodos de gobierno. Es pertinente mencionar que en este trabajo sólo es objeto de

---

2 Para el caso mexicano la autora analiza la participación legislativa de la oposición sobre el total de legislación sancionada con el objetivo de demostrar la existencia del consenso en la aprobación de las políticas públicas como herramienta para evitar la parálisis legislativa en gobiernos de mayorías divididas.

3 La ausencia de estos abordajes se debe, en parte, a la escasez de datos legislativos a nivel subnacional.

4 Los análisis empíricos realizados por año legislativo se corresponden con los períodos de sesiones establecidos en la Constitución de cada una de las provincias.

análisis la legislación sancionada, por tanto no han sido tomados en consideración otro tipo de producción legislativa como, por ejemplo, los decretos, las resoluciones, declaraciones y pedidos de informes<sup>5</sup>.

Asimismo, en la selección de las legislaturas subnacionales que son objeto de estudio primó el interés por considerar las diferencias regionales que caracterizan al país, debido a que la presencia de estas disparidades a lo largo del territorio argentino permite llevar a cabo un análisis de sus unidades subnacionales contrastando distintos escenarios, donde oficialismo y oposición se relacionen bajo contextos institucionales y político-electorales diversos. Para ello se tomó en cuenta la clasificación realizada por Porto (2004) en el proyecto de investigación “Disparidades regionales y federalismo fiscal”<sup>6</sup>.

### 3.1 Actividad legislativa: Análisis empírico de los casos de estudio

Con el objeto de conocer el nivel de participación legislativa de la oposición en los distintos Congresos provinciales a continuación se presenta el gráfico 1. En él puede distinguirse la cantidad de leyes sancionadas que han sido iniciadas tanto por el oficialismo, como por la oposición durante 1995-2007. A su vez, se presenta una tercera categoría que se denomina “copatrocinio” para identificar aquellas leyes sancionadas que han sido iniciadas por legisladores de la oposición en forma conjunta con miembros de distintos partidos, ya sean del bloque opositor o del oficialismo.

Observando el gráfico 1 puede afirmarse que, el carácter propositivo en la actividad legislativa recae en el oficialismo más que en la oposición. Estos datos deben interpretarse teniendo en cuenta que las unidades de observación son las leyes sancionadas y no las iniciativas legislativas<sup>7</sup>. A su vez, hay que tener presente que la categoría copatrocinio también cuenta con participación de la oposición. Por tanto, si se analiza en términos meramente numéricos la actividad legislativa, se puede afirmar que la oposición parlamentaria, en las legislaturas subnacionales argentinas que son objeto de estudio, es “reactiva”<sup>8</sup>. Esta caracterización surgiría de la evidencia de

5 El análisis de la legislación sancionada responde al interés por la investigación de determinar el papel desempeñado por la oposición en la arena legislativa. Por tanto, se descarta el análisis de los decretos por ser una herramienta legislativa unilateral en manos del Ejecutivo.

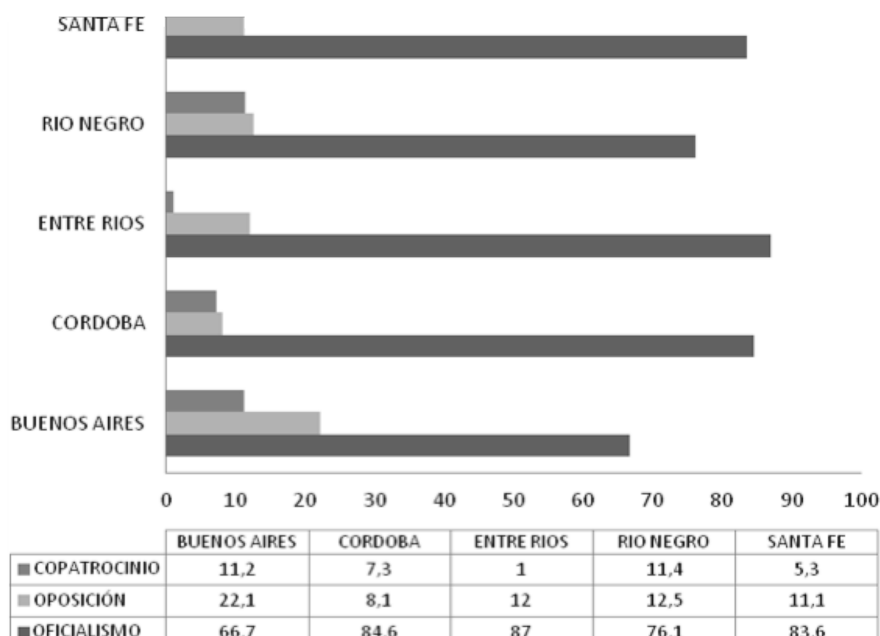
6 A partir de su estudio este autor clasifica las 24 provincias argentinas en 3 categorías que agrupan los valores de la provincia en el indicador económico-social: avanzadas, intermedias y rezagadas. En el primer grupo se encuentran las provincias de Buenos Aires y Santa Fe y en el grupo de las provincias intermedias se encuentran: Entre Ríos, Río Negro y Córdoba. El motivo por el cual no se ha elegido como caso de estudio ninguna provincia del grupo de rezagadas (La Rioja, Salta, Jujuy, Misiones, Corrientes, Santiago del Estero, Chaco y Formosa) se debe a la falta de disponibilidad de información sistematizada.

7 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.

8 Las legislaturas democráticas se insertan en el proceso de toma de decisiones según tres modalidades básicas: una modalidad *generativa*, por la cual dichas legislaturas forman y remueven gobiernos, y a su

que la mayor parte de la legislación sancionada ha sido iniciada por el Ejecutivo y su contingente legislativo. No obstante, no se puede afirmar que el papel de la oposición sea marginal sin un análisis minucioso del papel legislativo de la oposición, ya que éste puede presentar matices entre los distintos casos de estudio.

**Gráfico 1**  
**Porcentaje de leyes sancionadas iniciadas por el oficialismo, la oposición o en copatrocinio (1995-2007)**



Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 2 puede observarse la cantidad de leyes sancionadas por el oficialismo desagregadas por el origen. Esto nos permitirá conocer si el rol propositivo del oficialismo recae en el Poder Ejecutivo o en los legisladores afines al gobierno. Como puede apreciarse el rol propositivo recae en el Ejecutivo en la mayoría de las legislaturas aunque se pueden observar ciertas diferencias entre los casos. Sólo en Buenos Aires la mayoría de las leyes han sido iniciadas por los legisladores, siendo a su vez la legislatura que posee mayor representación parlamentaria de la oposición, por tanto explicaría que el Ejecutivo no quiera arriesgar su capital político y prefiera delegar su agenda legislativa en los legisladores del oficialismo quienes deberán negociar cada una de las leyes en el parlamento.

vez cargan con la responsabilidad principal de la toma de decisiones, una modalidad *proactiva* por la cual propician y sancionan sus propias propuestas legislativas, y una modalidad *reactiva* por la cual enmiendan y/o vetan las propuestas del ejecutivo (Cox y Morgenstern 2002: 373).

**Tabla 2**  
**Leyes sancionadas iniciadas por el oficialismo con origen en el Poder Ejecutivo y por el contingente legislativo oficialista (1995-2007)**

Legislatura	Leyes iniciadas por el Ejecutivo	Leyes iniciadas por el Legislativo	Total
Entre Ríos	366 (58,28%)	262 (41,72%)	628
Río Negro	511 (50,64%)	498 (48,56%)	1.009
Santa Fe	875 (70,51%)	366 (29,49%)	1.241
Buenos Aires	414 (31,53%)	899 (68,47%)	1.313
Córdoba	501 (69,78%)	217 (30,22%)	718

Fuente: Elaboración propia.

Si bien la actividad legislativa ha sido analizada en cada una de las legislaturas subnacionales, es necesario interpretar los datos desagregando la información por período de gobierno con el objetivo de conocer si existe una relación entre la composición de la Cámara, el contexto político nacional y provincial y la actividad legislativa de la oposición.

En la tabla 3 se puede observar el porcentaje de legislación sancionada en cada uno de los gobiernos según el origen de la iniciativa. Los datos contenidos en esta tabla evidencian una tendencia regular en cada una de las legislaturas. Es decir, el porcentaje de leyes iniciadas por el oficialismo, la oposición y en copatrocinio es similar en cada uno de los períodos de gobierno, sin embargo pueden distinguirse algunas variaciones, siendo el caso de la provincia de Buenos Aires el único en presentar un escenario con un cambio notorio.

En Buenos Aires, durante el gobierno de Duhalde (1995-1999) el oficialismo inició aproximadamente el 70 por ciento de la legislación sancionada, este porcentaje se redujo claramente durante en el período siguiente (1999-2003). Durante este periodo el partido Justicialista con Ruckauf a la cabeza, estuvo al frente de la gobernación hasta Enero de 2002, fecha en que es sucedido por su vice-gobernador Solá quién finalizará el mandato<sup>9</sup>. Durante estos años el porcentaje de leyes sancionadas iniciadas por el oficialismo se redujo al 50 por ciento, a pesar de contar con mayoría propia en las cámaras, creciendo el porcentaje de leyes sancionadas iniciadas por la oposición, tanto en solitario como en copatrocinio con el oficialismo. Finalmente, en el período comprendido desde 2003 hasta 2007 volvió a crecer el porcentaje de leyes sancionadas iniciadas por el oficialismo, alcanzando en esta oportunidad el 82,04 por ciento quedando reflejada la influencia del amplio contingente legislativo del PJ, que le permitió sacar adelante la agenda legislativa sin necesidad de buscar aliados.

<sup>9</sup> Ruckauf renuncia a la gobernación de Buenos Aires para asumir su cargo como Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación.

**Tabla 3**  
**Porcentaje de leyes sancionadas por período de gobierno según el origen de la iniciativa.**

Período de Gobierno	Oficialismo	Oposición	Copatrocínio
<i>Buenos Aires</i>			
Duhalde (1995-1999)	71,04	19,70	9,26
Ruckauf-Solá (1999-2003)	50,73	32,89	16,38
Solá (2003-2007)	82,04	11,16	6,80
<i>Córdoba</i>			
Mestre (1995 – 1999)	86,24	6,88	6,88
De la Sota (1999 – 2003)	74,63	13,43	11,94
De la Sota (2003 – 2007)	91,31	4,80	3,89
<i>Entre Ríos</i>			
Busti (1995-1999)	86,63	12,83	0,54
Montiel (1999-2003)	89,56	10,10	0,34
Busti (2003-2007)	84,03	13,87	2,10
<i>Río Negro</i>			
Verani (1995-1999)	82,32	8,84	8,84
Verani (1999-2003)	74,78	12,83	12,39
Saiz (2003-2007)	72,10	15,24	12,66
<i>Santa Fe</i>			
Obeid (1995 – 1999)	84,73	11,22	4,05
Reutemann (1999 – 2003)	83,70	10,08	6,22
Obeid (2003 – 2007)	82,67	11,83	5,50

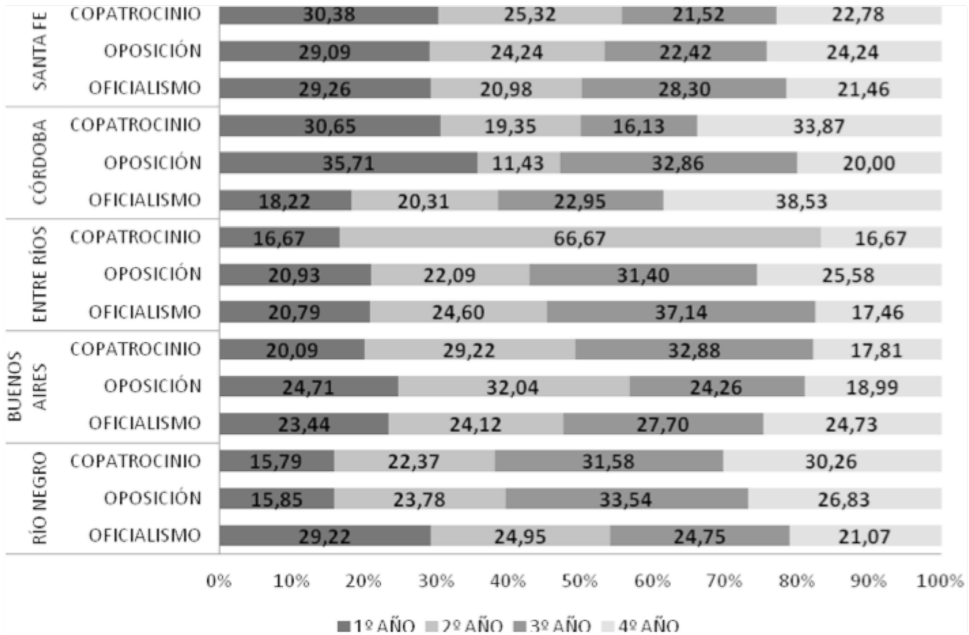
Fuente: Elaboración propia.

A continuación se contrastan los niveles de actividad legislativa por año legislativo, tanto del oficialismo como de la oposición y de los proyectos en copatrocinio. El objetivo es examinar si el número de leyes sancionadas varía en función del año legislativo. Así se intenta comprobar la teoría que afirma que los gobiernos cuentan con un período de “luna de miel” en el que pueden sacar adelante sus iniciativas al contar con la confianza del electorado y el beneplácito de la legislatura (Shugart y Carey 1992). Algunos estudios han señalado al respecto que el ciclo electoral es una variable determinante en los niveles de producción parlamentaria,<sup>10</sup> y

10 Altman (2000) y Morgenstern (2002) analizan el aumento del conflicto entre los actores políticos rumbo a la elección, es decir cuanto mayor es la proximidad de las elecciones menor es la frecuencia con que los parlamentarios votan las iniciativas oficialistas. A su vez, Aleman y Calvo (2007) han demostrado que durante el primer año de mandato los Presidentes tienen más probabilidades de aprobar su legislación.

que el advenimiento de una nueva elección incentiva comportamientos individuales de los legisladores generando rendimientos marginales decrecientes en términos de productividad parlamentaria, (Buquet *et.al* 1998).

**Gráfico 2**  
**Porcentaje de leyes sancionadas por año legislativo (por provincia)**  
**durante el período 1995-2007**



Como puede apreciarse en el gráfico 2 en los casos aquí analizados no hay una tendencia clara al respecto ya que las tasas de participación parecen mostrar una independencia en relación al año electoral. De hecho, en algunos de ellos, la participación del oficialismo tiende a ser mayor en el cuarto año legislativo y la oposición va mermando sus niveles de participación en cada año legislativo. En estos casos, esta situación podría asociarse a la necesidad del Ejecutivo de cerrar un período de gobierno con una serie de medidas a adoptar que son trasladadas a su contingente legislativo para su aprobación en el pleno<sup>11</sup>.

### 3.2 El contenido de la agenda legislativa de la oposición

El análisis cuantitativo de las leyes sancionadas tiene el inconveniente de considerar similares a todas las leyes. Sin embargo, como no es lo mismo una norma que regula la principal actividad económica de la provincia que otra que da nombre a

11 En la práctica legislativa es habitual que próximos al cierre de sesiones ordinarias se apruebe un paquete de iniciativas (que no son conflictivas) que se votan a libro cerrado.



un puente, es conveniente realizar un análisis cualitativo de las mismas. Así, ante la evidente diversidad de las normas sancionadas, en esta investigación se ha adoptado el criterio “contenido de la legislación” para distinguir las leyes por el asunto al que hacen referencia<sup>12</sup>.

En este sentido, el análisis de los datos contenidos en la tabla 1 del Anexo permite extraer una serie de conclusiones acerca del contenido de la agenda legislativa del oficialismo y de la oposición en las legislaturas provinciales analizadas<sup>13</sup>. En primer lugar hay que destacar que los legisladores miembros de la oposición promueven leyes principalmente de regulación y compensación, en particular aquellas de tipo reglamentario o social, contradiciendo la idea generalizada de la escasa relevancia de las leyes sancionadas que han sido iniciadas por la oposición.

En segundo lugar los datos demuestran que la afirmación acerca de la existencia de una agenda dual, que compite por ser sancionada es incorrecta. Es decir, hay una agenda legislativa con objetivos comunes tanto para el oficialismo como para la oposición, demostrando que la diferencia entre éstos no radica en el contenido de sus propuestas. Asimismo, hay que destacar la amplitud de temas que abarca la agenda legislativa. Si bien hay temas que concentran en mayor medida la atención de ambos actores (asuntos reglamentarios principalmente), el abanico de temas abordados refleja la existencia de una agenda sistémica que contempla múltiples cuestiones que son percibidas como merecedoras de atención pública.

### *3.3 La participación legislativa de los partidos políticos*

El crecimiento de los partidos de oposición se hizo patente en los resultados obtenidos a partir de mediados de la década de 1990 a lo largo de todo el territorio nacional, aumentando a su vez el número de escaños ocupados por estas fuerzas opositoras en las legislaturas en todo el país. Ante esa creciente representación legislativa y tomando en consideración los postulados teóricos que afirman que la actividad legislativa está asociada a la fuerza electoral que posee el partido, a continuación se intenta dar respuesta al siguiente interrogante: *“¿a medida que crece la fuerza electoral de la oposición, ¿aumenta su participación legislativa?”*

12 Para la clasificación de las leyes se adoptó una taxonomía que consta de 11 categorías pudiendo ser leyes cuyo asunto sea 1) administrativo, 2) económico, 3) honorífico, 4) reglamentario, 5) político, 6) social, 7) cultural-científico y tecnológico, 8) ecológico, 9) ordenamiento territorial o urbanístico, 10) presupuestario y 11) otros temas. Ésta última es una categoría residual para aquellas leyes que no se adecuen al resto. Esta clasificación está basada en la propuesta de Amorin y Santos (2003) con algunas modificaciones que permiten contemplar la legislación objeto de estudio, resultando útil para el propósito de esta investigación al contemplar también la legislación de carácter urbanística que es propia del nivel subnacional. A su vez se decidió optar por separar las leyes presupuestarias de la categoría económica para no sobredimensionar la cantidad de legislación presentada por el oficialismo en detrimento de la oposición, ya que la iniciativa de leyes presupuestarias son prerrogativas del Ejecutivo en todas las legislaturas subnacionales.

13 En esta tabla se excluyen del análisis las categorías correspondientes a “otros temas” y “presupuesto,” por no ser significativas en el primer caso, y en el segundo por tratarse de una prerrogativa del Ejecutivo. A su vez, la categoría “oposición” incluye en esta oportunidad a las leyes sancionadas que han sido iniciadas por ésta en solitario y en copatrocinio, tanto opositor como cooperativo.

Con el objeto de brindar una respuesta a esta cuestión y asumiendo la premisa que afirma que los partidos políticos representan el cuerpo de la oposición, es necesario hacer un estudio sobre la actitud propositiva de éstos. A continuación se lleva a cabo un examen de la legislación sancionada desagregando los datos por partido político y contrastando esta información con la composición de la cámara para cada legislatura en cada uno de los períodos de gobierno, con el objetivo de llevar a cabo una interpretación de los datos de actividad legislativa por partido político con mayor precisión<sup>14</sup>. Este análisis pretende analizar si cada partido político presenta niveles de actividad legislativa acordes al porcentaje de escaños que éstos poseen en las cámaras o si, por el contrario, su actitud propositiva es superior o inferior a su fuerza electoral. A su vez, estos datos permitirán saber si el oficialismo se comporta como un cartel legislativo<sup>15</sup> imponiendo su mayoría legislativa para sacar adelante sus iniciativas.

### 3.3.1. Período 1995-1999

Este primer período de gobierno iniciado tras la reforma de la Constitución Nacional, refleja el crecimiento de las fuerzas de oposición frente a los partidos tradicionales (PJ y UCR) siendo por ello relevante el análisis de la relación existente entre esta presencia parlamentaria y la actividad legislativa desempeñada por estos partidos.

En el caso de Buenos Aires (gráfico 3) durante todo este período el gobierno estuvo en manos del PJ, contando con un amplio apoyo en la arena parlamentaria y siendo la UCR el principal partido opositor. Por tanto, en este período queda patente la influencia del contingente legislativo del oficialismo en la actividad legislativa al sancionar el PJ el 72,39 por ciento de la legislación. Sin embargo, a partir de 1997 con el surgimiento de la Alianza<sup>16</sup> el vínculo entre la UCR y el Frente País Solidario (Frepasso) se consolida de tal manera que, en forma conjunta, aumentaron su rendimiento legislativo a pesar de continuar siendo una fuerza inferior en número de escaños.

En Córdoba (gráfico 4), la UCR se enfrentó en este período a su último mandato como partido de gobierno, siendo esta provincia uno de los feudos más importantes del radicalismo. Sin duda su amplia mayoría en las cámaras legislativas le permitió una participación superior al 88 por ciento de las leyes. Por el contrario, el PJ a pesar de ser el principal partido opositor y de contar con más del 30 por ciento de los escaños, sólo logró un 5,6 por ciento de las leyes, un porcentaje que no dista

14 Para el análisis empírico se ha calculado el porcentaje de escaños que ocupa cada partido político en las cámaras legislativas, adoptándose una media de los escaños ocupados por cada partido en ambas cámaras para las legislaturas bicamerales (Ver Anexo)

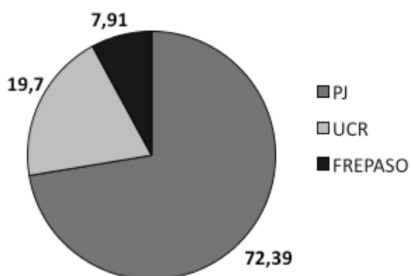
15 La teoría del "*partido cartel*" sostiene que en aquellas legislaturas donde el tiempo de la cámara es un recurso escaso, se observan soluciones institucionales que favorecen la formación de un cartel legislativo compuesto por legisladores de uno o varios partidos. Esto implica que si los representantes tienen incentivos para actuar en forma conjunta, tenderán a organizarse para 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).

16 En agosto de 1997 la UCR y el FREPASO formaron la Alianza (Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación). Una coalición política con la cual, en las parlamentarias a nivel nacional de octubre de ese año, lograron poner fin a la seguidilla de victorias electorales que el peronismo venía acumulando desde 1987.

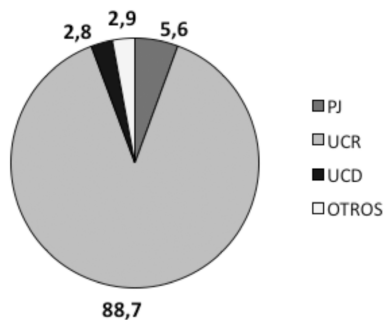
mucho del resto de partidos opositores que poseen una representación mucho menor en el parlamento. Un caso notorio es el de Entre Ríos, donde la cámara está integrada en proporciones similares por el oficialismo (PJ) y por el principal partido opositor (UCR) y, sin embargo, el rendimiento legislativo de éstos es muy desigual, ya que el PJ con el 48,66 por ciento de los escaños sanciona el 86 por ciento de las leyes, y la UCR con el 47,77 por ciento de los escaños sólo es capaz de sancionar el 13,9 por ciento de la legislación (gráfico 5).

Durante este período el oficialismo rionegrino contaba con mayoría parlamentaria, lo que le permitía tener quórum propio para sesionar y mayoría a la hora de votar. Sólo estaba obligado a buscar el consenso con otras fuerzas políticas cuando necesitaba alcanzar los dos tercios para tratar sobre tablas alguna iniciativa. Esta mayoría le permitió sacar adelante su agenda legislativa ya que el 88,66 por ciento de las leyes sancionadas fueron de origen radical, por el contrario, sólo el 9,82 por ciento de las leyes sancionadas fueron iniciadas por el PJ (gráfico 6).

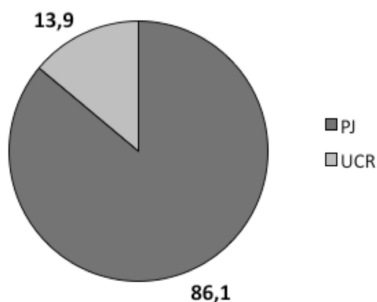
**Gráfico 3: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (1995-1999) en Buenos Aires**



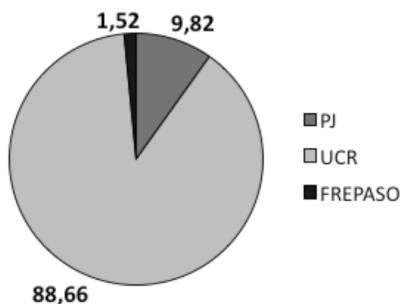
**Gráfico 4: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (1995-1999) en Córdoba**



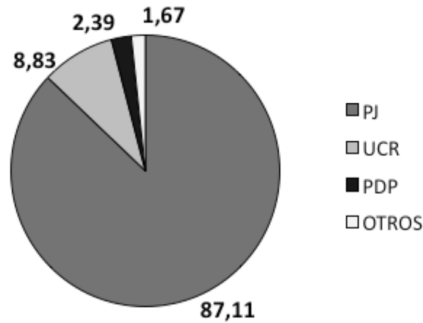
**Gráfico 5: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (1995-1999) en Entre Ríos**



**Gráfico 6: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (1995-1999) en Río Negro**



**Gráfico 7: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (1995-1999) en Santa Fe**



Fuente: Elaboración propia.

Desde 1983 y, durante todo el período de estudio, la provincia de Santa Fe ha estado en manos del Justicialismo que triunfó en todas las elecciones a gobernador superando el 40 por ciento de los votos (gráfico 7). Dada la preeminencia política del justicialismo y las reglas electorales vigentes<sup>17</sup>, la legislatura provincial ha estado también históricamente dominada por el bloque del PJ. Esta mayoría justicialista en las cámaras le ha permitido sancionar más del 87 por ciento de las leyes.

Como puede observarse, en las cinco legislaturas analizadas durante este período, el oficialismo se comporta como un *cártel legislativo* no obstante la oposición se ha comportado de forma desigual en los distintos casos de estudio. Es preciso destacar que se observa una participación minoritaria de los partidos opositores y no sólo del principal partido de la oposición en las cámaras legislativas de Córdoba y Santa Fe<sup>18</sup>. A su vez, los casos de Río Negro y, en particular, de Entre Ríos, reflejan una oposición muy marginada que, a pesar de contar con una fuerza electoral significativa, no logra una participación legislativa en sintonía a su número de escaños.

### 3.3.2. Período 1999-2003

A fines de este período comienza la crisis del PJ a nivel nacional producto de las internas partidarias para definir un próximo candidato presidencial<sup>19</sup>. Dicha crisis caló muy profundamente en las estructuras del partido a nivel provincial trasladando el conflicto a la arena legislativa, lo que llevó al peronismo oficialista a buscar apoyos

17 La utilización de la ley de Lemas permitió que el Peronismo sumara los votos de sus distintas listas y mantenga así su condición de oficialismo provincial. Más aún, permitió a muchos gobernadores administrar la interna partidaria y evitar el surgimiento de una oposición “desde adentro”.

18 En Santa Fe, el bloque opositor, si bien está encabezado por la UCR también incluye miembros de otros partidos minoritarios, pero todos están incluidos dentro del bloque denominado “Alianza Santafesina”.

19 El bloque menemista conforma una nueva bancada en el Congreso Nacional denominada “*celeste y blanco*” como respuesta al enfrentamiento que mantiene con el Duhaldismo por el control de las elecciones internas del peronismo y la posterior definición de la fórmula presidencial.

en el parlamento con partidos minoritarios que le garantizaran la aprobación de su agenda legislativa y lograr solventar la fractura partidaria.

Durante este período el PJ continuó siendo el partido oficialista en la legislatura bonaerense pero en esta oportunidad su porcentaje de escaños disminuyó notoriamente, producto del efecto ganador de la Alianza en todo el país. Sin embargo el porcentaje de leyes sancionadas que han sido iniciadas por el oficialismo en esta ocasión es similar a su fuerza electoral.

Con respecto a la participación legislativa de los principales partidos de la oposición su análisis debe tomar en cuenta la siguiente consideración, a principios del período el vínculo entre la UCR y el Frepaso era más estrecho, lo que origina una serie de leyes iniciadas en forma conjunta, sin embargo a partir de 2002 la Alianza termina de resquebrajarse y así finaliza también su coalición parlamentaria. A pesar de ello ambos partidos tienen una participación legislativa similar a su fuerza electoral (gráfico 8)

Para la provincia de Córdoba este período es de constantes cambios políticos e institucionales (gráfico 9) El primer gran cambio se produce a nivel político ya que el PJ -como principal actor político del partido Unión por Córdoba (UPC)- logra ganar la elección a Gobernador y obtener mayoría propia por primera vez desde el retorno a la democracia en esta provincia. El segundo cambio de gran relevancia se produjo a nivel institucional y es la transformación del Poder Legislativo de un sistema bicameral a uno unicameral. Dicha modificación se llevó a cabo tras una Reforma Constitucional en 2001 que generó fuertes enfrentamientos entre los distintos bloques políticos.

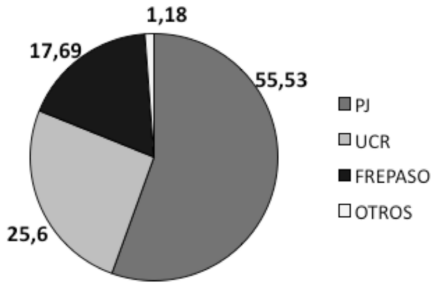
Bajo este contexto político el rendimiento legislativo de los partidos en la legislatura cordobesa va de la mano de su fuerza electoral. Es decir, el 74 por ciento de las leyes sancionadas fueron originadas por el PJ, que ahora ejerce de oficialista con el 55,84 por ciento de los escaños, a este porcentaje debe sumarse las leyes que han sido iniciadas por la UCD que ha sido aliada del oficialismo durante todo el período. A su vez cerca del 20 por ciento de la legislación sancionada fue iniciada por el principal partido opositor: la UCR.

En la legislatura de Entre Ríos una vez más se comprueba la fuerza del partido mayoritario y la capacidad de éste para imponer su agenda legislativa ya que aproximadamente el 88 por ciento de las leyes sancionadas fueron iniciadas por la Alianza conformada por la UCR y el FREPASO, siendo notoria la poca capacidad de influencia que tuvo el PJ para lograr que sus iniciativas legislativas fueran sancionadas (gráfico 10)

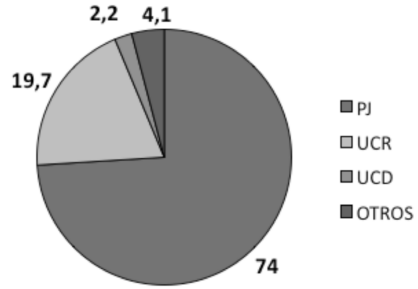
Sucede algo similar tanto en la legislatura de Santa Fe como en la rionegrina (gráfico 11) En ésta última una vez más el partido oficialista (UCR) es el autor de más del 75 por ciento de las leyes sancionadas, y el principal partido de la oposición (PJ) a pesar de poseer cerca del 40 por ciento de los escaños sólo es el autor del 11,96 por ciento de la legislación sancionada durante este período.

En el caso santafesino también el oficialismo es el autor de la mayor parte de la legislación (87,31 por ciento), sin embargo en este caso la influencia de la oposición es menor a la hora de sacar adelante legislación de su autoría, ya que tan sólo el 12 por ciento de la legislación sancionada ha sido iniciada por el bloque de la oposición (gráfico 12)

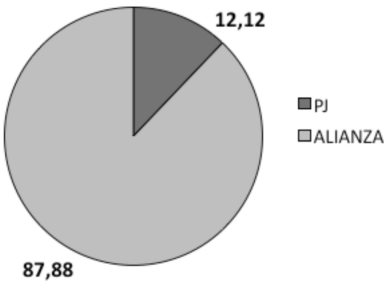
**Gráfico 8: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (1999-2003) en Buenos Aires**



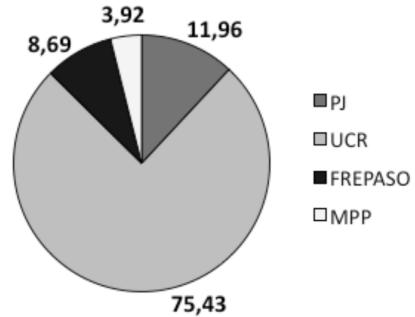
**Gráfico 9: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (1999-2003) en Córdoba**



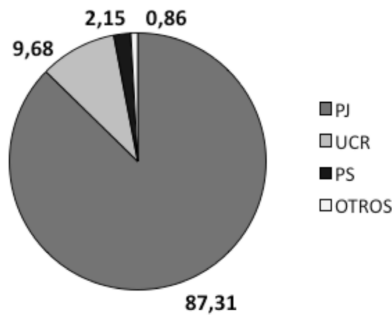
**Gráfico 10: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (1999-2003) en Entre Ríos**



**Gráfico 11: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (1999-2003) en Río Negro**



**Gráfico 12: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (1999-2003) en Santa Fe**



En este período es interesante analizar los casos de las provincias que presentaron una alternancia en el poder, como es el caso de Córdoba y Entre Ríos. En el primero de ellos, el PJ llega al poder, integrando UPC y como partido oficialista continúa la tendencia de imponer su mayoría legislativa, es decir, el bloque opositor se ve arrollado por el oficialismo en ambos períodos de gobierno, tanto en 1995-1999 como en 1999-2003, sin importar el partido que se encuentre en la oposición. En el mismo sentido, el partido oficialista en Entre Ríos, en esta oportunidad la Alianza, impone su mayoría legislativa marginando a la oposición. Es decir el papel legislativo de la oposición tanto en Córdoba como en Entre Ríos no está relacionado con el partido político que la ocupe.

### *3.3.3. Período 2003-2007*

Este último período tiene al PJ como gran protagonista. Tras la crisis política de finales de 2001 el justicialismo sale fortalecido frente al resquebrajamiento de la Alianza cuyo gran perjudicado fue el radicalismo, que no logró presentar un líder con aceptación a nivel nacional. Por el contrario, el PJ posee un abanico de corrientes internas que dieron lugar al surgimiento de 3 candidatos presidenciales que decidieron presentarse en las elecciones bajo lemas distintos<sup>20</sup>. Este fortalecimiento del PJ se tradujo en un fuerte apoyo electoral tanto a nivel nacional como provincial, transformándose en el partido gobernante en 4 de las 5 legislaturas subnacionales.

En este contexto el PJ ganó ampliamente las elecciones en Buenos Aires, y se transformó en el partido de gobierno con una amplia mayoría en la arena parlamentaria (71,74 por ciento), lo que le permitió sacar adelante su agenda legislativa sin grandes problemas, siendo el 84,8 por ciento de la legislación sancionada de su autoría. Por otro lado, el radicalismo profundamente debilitado sólo contó con el 15,77 por ciento de los escaños que le permitieron sancionar legislación en un porcentaje similar a su fuerza electoral. La novedad está en el constante aumento de agrupaciones partidarias en este período que obtuvieron representación parlamentaria aunque en forma minoritaria. En su mayoría fueron formaciones de izquierda o desprendimientos del radicalismo que no tuvieron un gran número de escaños (gráfico 13).

En la provincia de Córdoba en este período se asistió al surgimiento de una nueva fuerza electoral con un fuerte apoyo ciudadano: El Frente Nuevo, que en su debut electoral en las elecciones municipales de la Ciudad de Córdoba se alzó con la

---

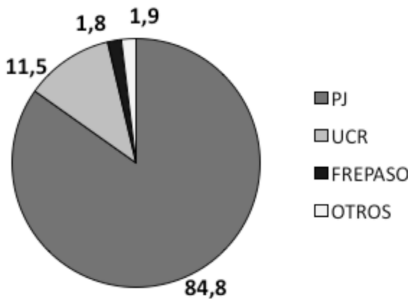
20 La presentación de 3 candidatos peronistas fue producto de la estrategia de Duhalde para evitar elecciones internas que podrían haberle dado el triunfo a Menem bajo la idea de una posterior reunificación del partido tras las elecciones. Hacia fines de 2002 Duhalde, consciente de las posibilidades que Menem tenía de ganar una elección interna cerrada, y razonables chances en una abierta; decidió, mediante procedimientos de dudosa legalidad, imponer su dominio en el peronismo para cancelar las internas y permitir que los diversos precandidatos se presentaran en forma independiente (técnicamente hablando, el peronismo no tuvo candidato). Duhalde, luego de intentos fallidos con los gobernadores Reutemann (PJ, Santa Fe) y De la Sota (PJ, Córdoba), volcó su apoyo al gobernador de la provincia de Santa Cruz, Néstor Kirchner. Así, hubo tres candidatos de origen peronista: Kirchner, bajo el lema "Frente para la Victoria", Menem representando al lema "Alianza Frente por la Lealtad" y Rodríguez Saá con el lema "Frente Movimiento Popular Unión y Libertad (Gervasoni 2003).

intendencia, quebrando de esta manera la hegemonía que los dos partidos mayoritarios habían ejercido en la provincia desde 1983<sup>21</sup>. Este éxito electoral no sólo tuvo efecto a nivel local sino que también se manifestó en las elecciones legislativas de 2003, en las que el Frente Nuevo obtuvo un total de 14 legisladores. Sin embargo, a pesar de contar con un elevado número de escaños legislativos, su participación legislativa sobre el total de leyes sancionadas no fue acorde a su fuerza parlamentaria. Por el contrario, tanto el Frente Nuevo como la UCR, ambos partidos opositores, apenas lograron en forma conjunta que el 8 por ciento de la legislación sancionada fuera de su autoría, siendo el PJ el autor de la mayoría de las leyes sancionadas bajo este período de gobierno (gráfico 14).

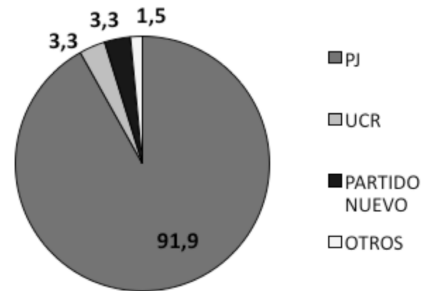
La legislatura entrerriana también presentó a la oposición dividida en 2 bloques con representación legislativa significativa. Por un lado el principal partido opositor, la UCR (que integraba la Alianza Frente Social Entrerriano) con un 22 por ciento aproximadamente de los escaños, y por otro lado el Nuevo Espacio Entrerriano (integrado por los siguientes partidos: Nuevo Espacio - ARI - PI - Socialista Popular) que es de carácter provincial y contaba con un 10 por ciento de los escaños. Ambos partidos, a pesar de tener una representación legislativa considerable mantuvieron una influencia legislativa muy reducida, ya que el 84,87 por ciento de las leyes sancionadas fue de origen oficialista (gráfico 15).

En la provincia de Río Negro la UCR una vez más fue el partido oficialista, en este caso con un 55,81 por ciento de los escaños y a su vez fue el autor del 82 por ciento de la legislación sancionada lo que pone de manifiesto la influencia del partido mayoritario en la aprobación de la agenda legislativa. Debe destacarse en esta legislatura la presencia de diversas coaliciones partidarias de carácter provincial con una representación legislativa considerable, sin embargo tanto el PJ y el Frente Grande (principales partidos opositores) como las alianzas provinciales tienen una escasa participación legislativa (gráfico 16).

**Gráfico 13: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (2003- 2007) en Buenos Aires**



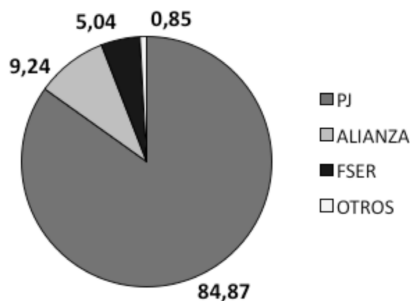
**Gráfico 14: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (2003- 2007) en Córdoba**



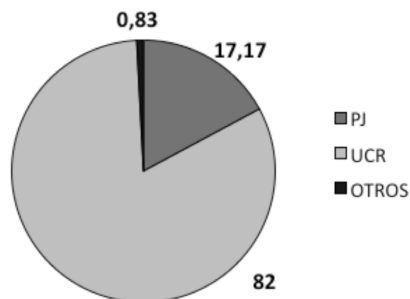
21 El Frente Nuevo surge bajo el liderato de Luis Juez, (anteriormente miembro del PJ). Este partido surge como una Alianza conformada por las siguientes agrupaciones: el Partido Nuevo, el Frente Grande, Cambio Córdoba y el Vecinalismo.



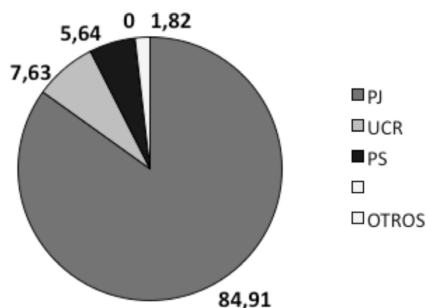
**Gráfico 15: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (2003-2007) en Entre Ríos**



**Gráfico 16: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (2003-2007) en Río Negro**



**Gráfico 17: % de leyes sancionadas iniciadas por cada partido político (2003-2007) en Santa Fe**



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente encontramos a la legislatura santafesina una vez más en manos del Justicialismo y con un fuerte predominio en la actividad legislativa ya que el 84,91 por ciento de la legislación sancionada fue iniciada por este partido. A su vez, el bloque opositor fue el autor del 28,53 por ciento de la legislación sancionada, siendo escasa su participación legislativa al igual que en los períodos de gobierno anteriores (gráfico 17).

Del análisis de los gráficos anteriores (correspondientes a los 3 períodos de gobierno) se pueden extraer dos conclusiones: en primer lugar, los partidos políticos de la oposición con opciones de convertirse en alternativa de gobierno desempeñaron un rol más influyente en la actividad legislativa que los partidos minoritarios. En segundo lugar, en 2 de las 5 legislaturas provinciales estudiadas los partidos de oposición tienen una representación tal en la legislatura que les permite influir en la agenda legislativa, aprobando legislación o consiguiendo el tratamiento de cuestiones relevantes en términos de políticas. En este grupo encontramos a Buenos Aires y, en menor medida, a Río Negro. En el resto de las provincias, por el contrario, se

constata la fuerza del partido mayoritario, que sin importar el porcentaje de escaños que posea, se comporta como cartel legislativo y domina la agenda legislativa (Cox y McCubbins 2006). En estos casos la influencia de los partidos políticos de oposición es muy limitada y en algunos (Entre Ríos) casi simbólica.

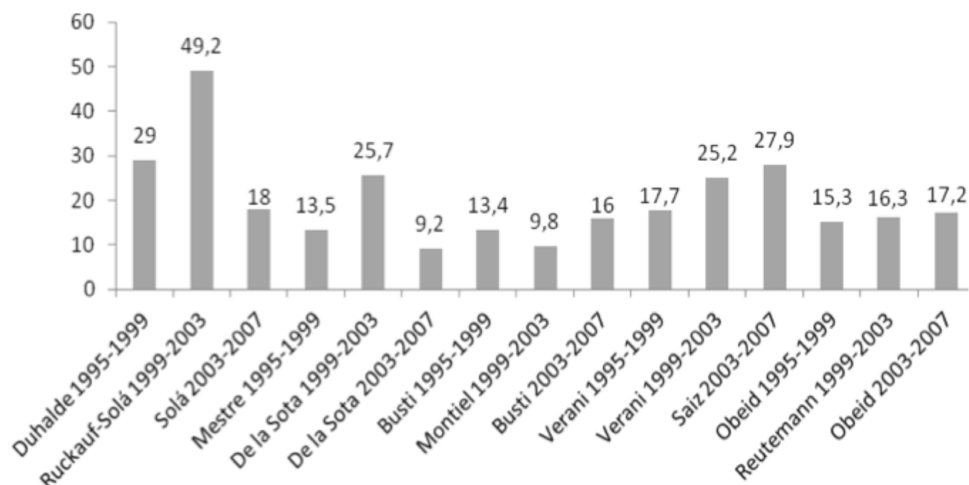
#### **4. Clasificación de la oposición según su nivel de participación legislativa**

Con el objetivo de clasificar la oposición según su nivel de participación legislativa se decidió en primer lugar determinar el nivel de participación legislativa de la oposición en los distintos períodos y luego calcular una media y establecerla como umbral. Así, los períodos de gobierno que superen la media (20,23 por ciento) son considerados con una alta participación legislativa de la oposición (oposición influyente), y por el contrario, los períodos que presenten un porcentaje inferior son considerados con baja participación legislativa de la oposición (oposición débil).

En el gráfico 18 puede observarse que los períodos de gobierno que presentan una alta participación legislativa de la oposición son: Duhalde (1995-1999) y Ruckauf-Solá (1999-2003), correspondientes a la provincia de Buenos Aires; De la Sota (1999-2003) perteneciente a la provincia de Córdoba; y los dos últimos períodos de gobierno analizados en la provincia de Río Negro, Verani (1999-2003) y Saiz (2003-2007).

El gráfico evidencia grandes disparidades entre los casos analizados. En primer lugar, destaca el período de gobierno del gobernador Ruckauf-Solá (1999-2003) en la provincia de Buenos Aires, porque la participación legislativa duplica la media. A su vez, corresponde mencionar el tercer período de gobierno de la provincia de Buenos Aires, porque si bien es notorio el descenso de participación legislativa respecto al período anterior, el porcentaje de participación es levemente inferior a la media. De forma similar, se observan valores cercanos a la media durante el primer período de gobierno de la provincia de Río Negro y durante el período 2003-2007 de la provincia de Santa Fe.

**Gráfico 18**  
**Porcentaje de Participación legislativa de la oposición por período de gobierno (1995-2007)**



Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 4**  
**Clasificación de la oposición según su nivel de participación legislativa**

Oposición débil	Oposición influyente
Solá (2003-2007)	Duhalde (1995-1999)
Mestre (1995-1999)	Ruckauf-Solá (1999-2003)
De la Sota (2003-2007)	De la Sota (1999-2003)
Verani (1995-1999)	Verani (1999-2003)
Busti (1995-1999)	Saiz (2003-2007)
Montiel (1999-2003)	
Busti (2003-2007)	
Obeid (1995-1999)	
Reutemann (1999-2003)	
Obeid (2003-2007)	

←-----→

Menor Participación Legislativa de la Oposición      Mayor Participación legislativa de la Oposición

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, tomando en consideración el porcentaje de participación legislativa de la oposición se puede clasificar a la oposición en dos categorías (Tabla 4): a) “*oposición influyente*” aquella cuyo porcentaje de participación legislativa es superior a la media de los casos analizados (20,23 por ciento) y b) “*oposición débil*” aquella cuya participación legislativa sea inferior a la media.

## 5. Consideraciones finales

Como ha podido observarse a lo largo del presente trabajo, el estudio de la oposición ha sido escaso, cobrando auge a partir de mediados del siglo XX, cuando distintos autores llevaron a cabo un análisis sobre las características y el rol de la oposición en los regímenes democráticos. Las distintas perspectivas de los estudios sobre la oposición, así como su definición y caracterización han sido desarrolladas en el primer apartado.

Posteriormente se realizó un análisis empírico con el objeto de determinar el nivel de participación legislativa de la oposición en cada una de las legislaturas analizadas. La exploración de los datos permite observar los siguientes aspectos: en primer lugar el carácter propositivo en la actividad legislativa recae en el oficialismo, y en la mayor parte de los casos en el Ejecutivo, salvo en Buenos Aires donde las leyes sancionadas de origen oficialista fueron iniciadas en su mayoría por el contingente legislativo oficialista.

En segundo lugar, debe destacarse que los partidos de oposición requieren una alta representación en la legislatura para lograr influir en la agenda legislativa. No obstante, debe subrayarse el caso de Entre Ríos donde el oficialismo (sin importar el partido político que detente el poder) se comporta como cártel legislativo. A su vez, es necesario destacar el papel desempeñado por los partidos políticos más importantes en la oposición, al ser éstos los que sacan adelante el mayor porcentaje de leyes, siendo la participación de los partidos minoritarios muy inferior.

Asimismo, puede observarse en el análisis empírico por período de gobierno que el contexto político afecta a los resultados de la actividad legislativa, y permite explicar los distintos niveles de participación legislativa tanto del oficialismo como de la oposición. A su vez, al intentar comprobar si la fuerza electoral de la oposición está relacionada con su nivel de participación legislativa se observa que en 2 de las 5 legislaturas estudiadas los partidos de la oposición que contaron con una representación significativa en la legislatura lograron influir en la agenda legislativa. En este grupo se encuentran Buenos Aires y, en menor medida, Río Negro. En el resto de las provincias, por el contrario, se constató la fuerza del partido mayoritario, siendo la influencia de los partidos de oposición muy limitada.

A su vez, con el objeto de comprender con mayor claridad el papel desempeñado por la oposición en las legislaturas subnacionales argentinas se hizo una breve descripción del contenido de la agenda legislativa de ésta. La exploración de estos datos permite extraer una serie de conclusiones: en primer lugar hay que destacar que los legisladores miembros de la oposición promueven leyes principalmente de regulación y compensación, en particular aquellas de tipo reglamentario o social, contradiciendo la idea generalizada de la escasa relevancia de las leyes sancionadas que han sido iniciadas por la oposición. En segundo lugar se observa que hay una agenda legislativa con objetivos comunes tanto para el oficialismo como para la oposición, demostrando que la diferencia entre éstos no radica en el contenido de sus propuestas.

Por último, tomando en consideración el porcentaje de participación legislativa de la oposición se llevó a cabo la clasificación de la oposición en dos categorías. La primera de ellas denominada "*oposición influyente*" y es aquella cuyo porcentaje

de participación legislativa es superior a la media de los casos analizados (20,23 por ciento). En este grupo se encuentran los siguientes períodos de gobierno: Duhalde (1995-1999) y Ruckauf-Solá (1999-2003), correspondientes a la provincia de Buenos Aires; De la Sota (1999-2003) perteneciente a la provincia de Córdoba, y los dos últimos períodos de gobierno analizados en la provincia de Río Negro, Verani (1999-2003) y Saiz (2003-2007). La segunda categoría se denomina “*oposición débil*,” y es aquella cuya participación legislativa es inferior a la media. En este grupo se encuentran el resto de períodos de gobierno analizados, aunque se observan algunas disparidades entre los casos.

Sin duda, los datos presentados permiten afirmar que no siempre la oposición posee un rol débil o marginal en las legislaturas subnacionales argentinas; por el contrario, en algunos casos logran influir en la conformación de la agenda legislativa. La complejidad del tema abordado y la escasez de estudios realizados sobre esta temática hacen de este trabajo una contribución empírica de relevancia para futuras investigaciones.

## Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel; García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2005) *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alemán, Eduardo y Calvo, Ernesto (2007) “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina”. En O’Donnell, Tulchin, Varas con Stubits (Eds.) *The Study of New Democracies in Latin America*. Estados Unidos: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Altman, David (2000) “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999”. *Party Politics* 6 (3): 259-283.
- Altman, David y Pérez Liñán, Aníbal (1999) “Más allá de la poliarquía: Una aproximación a la calidad de las democracias.” *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 11: 83-105.
- Altman, David y Pérez Liñán, Aníbal (2001) “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries”. Forthcoming in *Democratization*.
- Amorin Neto, Octavio y Santos, Fabiano (2003) “O segredo Ineficiente Revisto: O que propoem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros.” *Dados Revista de Ciências Sociais* Vol. 46 (4): 661-698.
- Bavastro, Roberto (1993) *Gobierno y oposición en la administración de la ciudad. La producción legislativa del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires entre 1983 y 1985*. Trabajo presentado en el I Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Córdoba.
- Bogdanor, Vernon (ed.) (1991) *Enciclopedia de las instituciones políticas*. Madrid: Alianza.
- Buquet, Daniel. Chasquetti, Daniel y Moraes, Juan A. (1998) *Fragmentación política y Gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Cazzola, Franco (1972) “Consenso e opposizione nel parlamento italiano. *Rivista Italiana di Scienza Politica* 2 (1): 71-96.
- Cox, Gary y Mathew D. McCubbins (2003) *Legislative Leviathan Revisited*. United States: Department of Political Science, UC.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001) “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents.” *Comparative Politics* 33 (2): 171-190.
- Dahl, Robert A. (ed) (1966) *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Duverger, Maurice. (1979 [1951]) *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- García Díez, Fátima y Martínez Barahona, Elena (2001) *La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?* Paper preparado para su discusión en el Congreso de LASA, Washington DC.
- García Montero, Mercedes (2007) “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos” *Lateinamerika Analysen*. Hamburg: ILAS.
- García Montero, Mercedes (2010) *Presidentes y Parlamentos ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: CIS.
- Jiménez Badillo, Margarita (2006) *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Porrúa.
- Kirchheimer, Otto (1957) “El declive de la oposición”. *Debats*, 23: 104-115.
- Malamud, Andrés (1999) “La UCR y el PJ en la legislatura bonaerense ¿Aliados o Adversarios? *Revista de Ciencias Sociales* 10.
- Molinelli, Guillermo (1991) *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Molinelli, Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999) *Congreso, presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas.
- Morgenstern, Scott (2002) “Explaining Legislative Politics in Latin America”, in Morgenstern, Scott y Benito Nacif (Eds.) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenstern, S., Negri, J. y Pérez Liñán, A. (2009) “La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales. El caso latinoamericano”, en Béjar, Luisa (comp.) ¿Qué pasa con la representación en América Latina? México: Porrúa.
- Mustapic, Ana (2000) “Oficialistas y Diputados”: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”. *Revista Desarrollo Económico* 39 (156): 571-595.
- Mustapic, Ana y Goretti, Matteo (1992) “Gobierno y Oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989) *Revista Desarrollo Económico* 32 (126): 251-269.
- Pasquino, Gianfranco (1998) *La oposición*. Madrid: Alianza.
- Pulzer, Peter (1987) “Is there Life after Dahl?”. En Kolinsky (comp.) *Opposition in Western Europe*: 10-30.
- Sartori, Giovanni. (1966) “Opposition and Control: Problems and Prospects”. *Government and Opposition* 1 (4): 551-581.
- Shugart, Mathew y Carey, John (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Designs and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press: New York.

ANEXO

**Tabla 1: % de legislación sancionada según su contenido y origen (oficialismo – oposición) en cada una de las legislaturas provinciales (1995-2007)**

	Buenos Aires		Córdoba		Entre Ríos		Río Negro		Santa Fe	
	Oficialismo	Oposición	Oficialismo	Oposición	Oficialismo	Oposición	Oficialismo	Oposición	Oficialismo	Oposición
Orden. Territorial	7,61	7,77	11,54	1,52	22,38	4,35	1,89	8,23	5,79	6,97
Ecológico	2,89	2,29	1,53	3,79	2,22	3,26	2,19	4,11	2,09	4,51
Cult. cient.-tecn.	17,28	23,17	4,87	6,82	5,40	5,43	3,88	6,33	8,12	6,15
Social	12,02	13,87	11,96	21,21	14,13	15,22	16	18,35	14,15	10,66
Político	7,08	2,90	12,93	12,88	2,06	2,17	3,28	3,48	2,09	1,64
Reglamentario	26,64	26,68	26,56	33,33	20	43,48	33,90	31,96	16,48	33,20
Honorífico	5,94	8,23	1,95	8,33	3,49	5,43	4,37	8,86	4,18	11,89
Económico	14	10,37	14,89	9,85	8,57	7,61	19,78	9,18	9,73	5,74
Administrativo	4,34	3,51	10,99	1,52	19,05	11,96	10,24	8,54	34,97	19,26

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 2: % de legisladores del partido del Ejecutivo, % de legisladores del oficialismo y % de legisladores de la oposición en cada Legislatura provincial (1995-2007)**

Gobernador	Partido/s	% legisladores partido del Ejecutivo en la Cámara Baja (elección)	% legisladores partido/s del gobierno en la Cámara Baja (coalición)	% legisladores de la oposición en la C. Baja	% legisladores partido del Ejecutivo en la C. Alta (elección)	% legisladores partido/s del gobierno en la C. Alta (Coalición)	% legisladores de la oposición en la C. Alta	% legisladores del partido/s de gobierno (MEDIA)	% legisladores de la oposición (MEDIA)
<b>Buenos Aires</b>									
Duhalde 1995 – 1997	PJ	52,17%	52,17%	<b>47,83%</b>	65,21%	65,21%	<b>34,79%</b>	58,69%	<b>41,31%</b>
Duhalde 1997 – 1999	PJ	43,48%	43,48%	<b>56,52%</b>	43,48%	43,48%	<b>56,52%</b>	43,48%	<b>56,52%</b>
Ruckauf 1999 – 2001	PJ	43,47%	52,17%	<b>47,83%</b>	43,47%	52,17%	<b>47,83%</b>	52,17%	<b>47,83%</b>
Ruckauf* 2001 – 2003	PJ	58,7%	58,7%	<b>41,3%</b>	69,5%	69,5%	<b>30,5%</b>	64,1%	<b>35,9%</b>
Solá 2003 – 2005	PJ	60,87%	60,87%	<b>39,13%</b>	82,6%	82,6%	<b>17,4%</b>	71,73%	<b>28,27%</b>
Solá 2005 – 2007	PJ	56,52%	56,52%	<b>43,48%</b>	65,22%	65,22%	<b>34,78%</b>	60,87%	<b>39,13%</b>
<b>Córdoba <sup>1</sup></b>									
Mestre 1995 – 1997	UCR	54,54%	54,54%	<b>45,46%</b>	54,29%	54,29%	<b>45,71%</b>	54,41%	<b>45,59%</b>
Mestre 1997 – 1999	UCR	54,54%	54,54%	<b>45,46%</b>	65,62%	65,62%	<b>34,38%</b>	60,08%	<b>39,92%</b>
De la Sota 1999 – 2001	UPC	54,54%	54,54%	<b>45,46%</b>	65,62%	65,62%	<b>34,38%</b>	60,08%	<b>39,92%</b>
De la Sota 2001 – 2003	UPC	60%	60%	<b>40%</b>	-	-	-	60%	<b>40%</b>
De la Sota 2003 – 2007	UPC	57,14%	57,14%	<b>42,86%</b>	-	-	-	57,14%	<b>42,86%</b>
<b>Entre Ríos</b>									
Busti 1995 – 1999	PJ	53,57%	53,57%	<b>46,43%</b>	43,75%	43,75%	<b>56,25%</b>	48,66%	<b>51,34%</b>
Montiel 1999 – 2003	UCR	53,57%	53,57%	<b>46,43%</b>	68,75%	68,75%	<b>31,25%</b>	61,16%	<b>38,84%</b>
Busti 2003 – 2007	PJ	53,57%	53,57%	<b>46,43%</b>	82,35%	82,35%	<b>17,65%</b>	67,96%	<b>32,04%</b>
<b>Río Negro</b>									
Verani 1995 – 1999	UCR	45,53%	51,16%	<b>48,84%</b>	-	-	-	51,16%	<b>48,84%</b>
Verani 1999 – 2003	UCR	47,62%	58,14%	<b>41,86%</b>	-	-	-	58,14%	<b>41,86%</b>
Saiz 2003 – 2007	UCR	32,71%	55,81%	<b>44,19%</b>	-	-	-	55,81%	<b>44,19%</b>
<b>Santa Fe</b>									
Obeid 1995 – 1999	PJ	56%	56%	<b>44%</b>	68,42%	68,42%	<b>31,58%</b>	62,21%	<b>37,79%</b>
Reutemann 1999 – 2003	PJ	56%	56%	<b>44%</b>	78,95%	78,95%	<b>21,05%</b>	67,48%	<b>32,52%</b>
Obeid 2003 – 2007	PJ	56%	56%	<b>44%</b>	78,95%	78,95%	<b>21,05%</b>	67,48%	<b>32,52%</b>

Fuente: Elaboración propia según composición de las Cámaras.

\*Ruckauf deja el cargo en el año 2002 y lo sucede en el cargo Felipe Solá.

<sup>1</sup> Para el caso de Córdoba cuando la legislatura era bicameral la renovación de las cámaras se ha realizado en años distintos: Las elecciones para diputados fueron en 1995 y 1999 y las de senadores se realizaron en 1995 y 1997. A partir del año 2001 se calcula la media del % obtenido para diputados por distrito único y por departamentos tras la reforma constitucional realizada ese mismo año.