

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un estudio sobre las relaciones ejecutivo-legislativo en el nuevo marco institucional (1997-2000)*

MARÍA FERNANDA ARAUJO
UBA
fernanda.araujo@fibertel.com.ar

VIRGINIA OLIVEROS
UBA
virginiaoliveros@fibertel.com.ar

Este trabajo analiza empíricamente la relación ejecutivo-legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el período de su primera Legislatura (1997-2000). Los objetivos principales consisten en: a) estudiar el funcionamiento de la nueva Legislatura a través de su producción legislativa, b) explorar la dinámica de la competencia política; y c) identificar las áreas temáticas que concentraron la mayor atención y aquellas que plantearon mayores conflictos. Los resultados de esta investigación mostraron que el papel desempeñado por la Legislatura fue importante y que la cooperación entre las ramas del gobierno resultó menor de lo esperado. El análisis de los temas de las leyes mostró: a) una mayor dispersión en los temas priorizados por la Legislatura, y b) que las “microiniciativas” no son exclusividad de las leyes iniciadas por los legisladores.

* Este trabajo fue realizado en el marco de los Proyectos UBACyT “Instituciones políticas y representación: elecciones, sistemas electorales y competencia partidaria desde una perspectiva comparada” (1999-2000), coordinado por María Inés Tula y Miguel De Luca; y del Proyecto “Política y gobierno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1994-2002)” (2002-2003), dirigido por Miguel De Luca. Los autores agradecen profundamente la dirección, el asesoramiento y el invalorable apoyo de los coordinadores de ambos proyectos, sin los cuales este trabajo nunca hubiera sido posible. Asimismo, agradecen la generosidad de los miembros de estos proyectos y de Javier Zelaznik, quienes leyeron versiones anteriores de este trabajo y cuyas críticas y comentarios fueron de gran ayuda. Por supuesto, los errores u omisiones del mismo quedan, sin embargo, bajo la entera responsabilidad de los autores. Por otra parte, los autores agradecen a las muchas personas que ayudaron con la obtención de los datos: a los trabajadores del Cedom, en particular; a Norma Quidi; a Julieta Suárez Cao, a María Celeste Ratto y a los empleados de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad; al personal de la Mesa de Entradas de la Legislatura; a Daniel Cabrera; a Marcelo Tassara y a Alicia Olivieri de la Legislatura; y a Marta Valle de la Dirección Nacional Electoral. Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), realizado en Rosario del 5 al 8 de noviembre de 2003. Los autores están nombrados por orden alfabético y comparten igual responsabilidad por este trabajo.

Presentación

El propósito de este trabajo es estudiar la relación ejecutivo-legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el período de su primera Legislatura (1997-2000). Los objetivos principales consisten en: a) estudiar el funcionamiento de la nueva Legislatura a través de su producción legislativa; b) explorar la dinámica de la competencia política, particularmente los procesos de consenso y conflicto, y sus consecuencias en la relación Ejecutivo-Legislativo y gobierno-oposición; y c) identificar las áreas temáticas que concentraron la mayor atención —tanto del ejecutivo como del legislativo— y aquellas que plantearon mayores conflictos.

En términos generales, los enfoques teóricos con los que se cuenta para abordar el estudio de las legislaturas son básicamente de dos tipos (Cotta, 1987)¹. El primero de ellos, el modelo tradicional, toma como eje las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y se basa, fundamentalmente, en los principios de división de poderes, y de frenos y contrapesos. Desde esta perspectiva, lo que se ha hecho principalmente es evaluar en términos comparativos el poder del Legislativo respecto del Ejecutivo y viceversa. Pero este modelo ha sido superado por la realidad política: los efectos de la expansión, hacia fines del siglo XIX, del principio de legitimidad democrática y la consecuente irrupción en la escena pública de los partidos políticos modernos han vuelto anacrónico el modelo tradicional. En la actualidad, el grado de separación de poderes depende mucho más de los partidos y del sistema de partidos que de las disposiciones constitucionales (Duverger, 1992).

En efecto, los partidos de masas atravesaron los límites institucionales prescriptos por el modelo de separación de poderes, dejando sin sustento empírico el principio de equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Este equilibrio se quiebra por la disciplina partidaria que surge entre representantes del mismo partido, independientemente de la rama del gobierno a la cual pertenezcan. En particular, cuando ambas ramas del gobierno son del mismo color político, el modelo más actual presupone que actúan en cooperación². La fórmula que mejor expresa esta nueva realidad, en la que los partidos no pueden ser dejados de lado, es la de la relación gobierno-oposición (incluyendo dentro del gobierno a los legisladores oficialistas). Desde esta perspectiva, las preguntas no girarán ya en torno al peso relativo de cada institución política, sino más bien a temas tales como los límites que

¹ Esta distinción es tomada también por Goretti y Mustapic (1993) y Malamud (1997).

² En los términos de Duverger (1992: 422): “si el mismo partido ocupa, al mismo tiempo, la Presidencia y la mayoría de las dos asambleas, borra casi enteramente la separación constitucional de los poderes”.

encuentra el Ejecutivo para gobernar, el rol de la oposición, la disciplina interna del partido de gobierno, etc.

Es desde esta segunda perspectiva, aunque sin dejar de lado los aspectos institucionales de la primera, que nos proponemos realizar un estudio empírico sobre la relación ejecutivo-legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien existen varios trabajos sobre esta relación en el ámbito nacional, entre los cuales se destacan el de Mustapic (2000), los de Mustapic y Goretti (1992,1993), el de De Riz (1994), el de Acosta (1993) y los de Molinelli (1991,1995 y 1999), los trabajos de este tipo a nivel local o provincial son más bien escasos. Los únicos que conocemos son: el de Tula (1999) sobre la provincia de Santa Fe, el de Malamud (1997) sobre la provincia de Buenos Aires, y el de Bavastro (1993) sobre el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. Por otra parte, más allá del trabajo mencionado y de los innumerables artículos y trabajos periodísticos sobre los hechos de corrupción en el desaparecido Concejo Deliberante, la literatura sobre la Ciudad de Buenos Aires en general tampoco abunda. Este estudio empírico sobre el funcionamiento de las instituciones políticas de la Ciudad de Buenos Aires intenta así ser una contribución en un área poco estudiada.

Con este objetivo, tras una breve sección que revisa someramente el estatus jurídico de la Ciudad hasta 1994, el trabajo se divide en cinco partes. La primera describe la distribución de poder resultante de las elecciones para jefe de Gobierno y legisladores porteños; en la segunda se analiza la producción legislativa; la tercera se concentra en las dificultades en la sanción de las leyes; en la cuarta se analizan los temas de las leyes sancionadas; y, por último, en la quinta se esbozan algunas conclusiones.

Nuestro universo de análisis está constituido por todas las leyes sancionadas durante el período 1997-2000³, incluyendo también los proyectos de ley, los decretos de necesidad y urgencia y aquellas leyes que hubieran sido vetadas por el Poder Ejecutivo⁴. Esta elección implica ciertas limitaciones no del todo menores. En efecto, al estudiarse básicamente “productos terminados” como las leyes, quedan fuera de nuestro estudio las negociaciones previas a la sanción de éstas, que mucho podrían decirnos acerca de la relación entre las ramas del gobierno. Este enfoque, sin embargo, “proporciona una perspectiva pertinente, ya que estructuralmente no entra en detalles sino que opera *per se* a un cierto nivel de generalización potencialmente conducente a conclusiones de cierto interés” (Molinelli, 1991: 101).

³ En este trabajo sólo nos ocupamos de la producción legislativa de la Legislatura, sin duda, la más importante. Sin embargo, es preciso recordar que la Legislatura se ocupa también de sancionar resoluciones y declaraciones que suelen superar en número a las leyes. En el período estudiado fueron sancionadas 500 leyes, 1471 declaraciones y 1597 resoluciones.

⁴ Se trata, como señala Molinelli (1991), de datos “gruesos” en el sentido de que: a) son la parte saliente de procesos más complejos; y b) el análisis de contenido y antecedentes es mínimo.

La Ciudad de Buenos Aires antes de la reforma de la Constitución Nacional

La Ciudad de Buenos Aires, Capital Federal desde 1880, es la ciudad política, económica y demográficamente más importante del país. Paradójicamente, sin embargo, hasta la reforma constitucional de 1994 sólo se había gobernado por sí misma durante los once años que tuvo vigencia la institución colonial del cabildo (1810-1821). En ese último año pasó a depender del gobierno de la provincia de Buenos Aires y desde 1880, del gobierno federal.

Con la federalización, y de acuerdo con la Constitución Nacional de 1853, el presidente se convirtió en “jefe inmediato y local de la Capital de la Nación” (art. 87), en tanto que el Congreso Nacional quedó a cargo de “una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación” (art. 67). En 1882, mediante la Ley N° 1260, se creó la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Según esta norma, el gobierno se integró por un intendente designado por el Presidente de la Nación y un órgano legislativo de elección popular: el Concejo Deliberante. Esta estructura de organización del poder implicó, en los hechos, que Buenos Aires quedara gobernada por el Poder Ejecutivo Nacional hasta la reforma constitucional de 1994 (De Luca, Jones y Tula, 1998).

De esta manera, la Ciudad de Buenos Aires, que tenía representación en las cámaras de diputados y senadores como el resto de las provincias, no contaba, a diferencia de éstas, con un gobierno autónomo. Este régimen de gobierno fue ampliamente criticado, lo cual originó innumerables propuestas para su modificación. Con la vuelta a la democracia en 1983, las demandas por la autonomía de la ciudad, y particularmente por la elección popular del intendente, fueron en aumento y se concretaron en diversos proyectos para democratizar y otorgar autonomía al gobierno de la ciudad. Finalmente, Pacto de Olivos mediante, la reforma constitucional de 1994 estableció un nuevo régimen para la Ciudad de Buenos Aires.

Según el Art. 129 de la nueva Constitución: “La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones”.

Además, según la decimoquinta disposición transitoria: “El jefe de Gobierno será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco”.

Las elecciones para jefe de Gobierno y legisladores porteños

Las elecciones del 30 de junio de 1996

El 30 de junio de 1996, luego de algunas demoras respecto de los plazos constitucionales, se realizaron las primeras elecciones de jefe y vicejefe de Gobierno y de representantes para elaborar el Estatuto Organizativo (Constitución) de la Ciudad. De esta manera, la elección del Ejecutivo local se realizó sin la elección del Legislativo y sin que existieran normas que definiesen dicho cargo⁵. Se eligió así, una autoridad que aún no tenía nombre, ni funciones, ni atribuciones propias (Pírez, 1998). En el Cuadro 1 se presentan los resultados de estas elecciones.

Cuadro 1

Elecciones para jefe de Gobierno y Convencionales Constituyentes

| Partidos Políticos | Jefe de Gobierno | | | Convencionales Constituyentes | | | | |
|------------------------|---------------------------|------------------|---------------|-------------------------------|------------------|---------------|-----------|---------------|
| | Candidato | Votos | % | 1er Candidato | Votos | % | Bancas | % |
| UCR (a) | Fernando de la Rúa | 753.335 | 39,89 | Miguel Inchausti | 513.656 | 27,24 | 19 | 31,67 |
| Frepaso | Norberto Laporta | 500.542 | 26,50 | Graciela F. Mejjide | 654.466 | 34,71 | 25 | 41,67 |
| Justicialista (a) | Jorge Domínguez | 351.746 | 18,62 | Carlos Ruckauf | 283.795 | 15,05 | 11 | 18,33 |
| Nueva Dirigencia (a) | Gustavo Beliz | 247.500 | 13,10 | Patricia Bullrich | 154.160 | 8,18 | 5 | 8,33 |
| Otros (b) | | 35.494 | 1,88 | | 279.406 | 14,82 | - | - |
| Total Positivos | | 1.888.617 | 100,00 | | 1.885.483 | 100,00 | 60 | 100,00 |

Notas: (a) Para la elección de jefe de Gobierno, el Partido Solidaridad, Generación Intermedia, el Partido Social Demócrata y el Fte. Progresista y Desarrollista de los Jubilados apoyaron a De la Rúa; la agrupación Poder Político de los Jubilados y la Ucedé brindaron su apoyo a Domínguez; y la Alianza de Centro acompañó a Beliz. Todas estas agrupaciones, sin embargo, presentaron sus propias listas para convencionales. Los votos de estos partidos para la elección de jefe de Gobierno han sido sumados a los de los candidatos de la UCR, el PJ y ND, respectivamente; (b) La categoría "Otros" para la elección de Jefe de gobierno incluye 6 fuerzas, ninguna de las cuales obtuvo más del 0,5 por ciento de los votos. La categoría "Otros" para la elección de convencionales incluye a los 13 partidos que no obtuvieron bancas, ninguno de los cuales obtuvo más del 3,6 por ciento de los votos.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral.

Los resultados de las elecciones para jefe de Gobierno le dieron un claro triunfo al candidato de la UCR, Fernando de la Rúa, con el 39,89 por ciento

⁵ Tras la reforma constitucional de 1994, se acordó no renovar el Concejo Deliberante para el período 1995-1999. El Cuerpo continuó funcionando con la mitad de sus miembros (30) hasta diciembre de 1997, fecha en la que se eligieron los legisladores.

de los votos. En segundo lugar, y a unos trece puntos porcentuales del primero, quedó el candidato del Frepaso, el socialista Norberto Laporta, con el 26,5 por ciento de los votos. En la elección de convencionales, por el contrario, triunfó la lista del Frepaso, encabezada por Graciela Fernández Meijide, con el 34,71 por ciento de los votos. Quedando en segundo lugar el radicalismo, cuya lista encabezaba Miguel Inchausti, con el 27,14 por ciento. En ambas elecciones, el tercero y cuarto puesto fueron, respectivamente, para el Partido Justicialista y para Nueva Dirigencia.

El Jefe y Vicejefe de Gobierno, Fernando de la Rúa y Enrique Olivera, asumieron el 6 de agosto⁶; en tanto que la Asamblea Constituyente sesionó desde el 2 de agosto hasta el 30 de septiembre. La Constitución resultante, que estableció un gobierno basado en la división de poderes y que extendió al máximo las posibilidades de autonomía de la ciudad, fue jurada el 10 de octubre de 1996.

Las elecciones del 26 de octubre de 1997

El 26 de octubre de 1997, junto con las elecciones de renovación para diputados nacionales, se realizaron, finalmente, las elecciones para legisladores de la ciudad⁷. En el Cuadro 2 se presentan los resultados de esa elección.

Cuadro 2
Elecciones para legisladores

| Partidos Políticos | 1er Candidato | Votos | % | Bancas | % |
|--|------------------------|------------------|---------------|-----------|---------------|
| Alianza UCR-Frepaso | Marta Oyhanarte | 1.083.493 | 56,03 | 37 | 61,67 |
| Justicialista | Octavio Frigerio | 332.679 | 17,20 | 11 | 18,33 |
| Acción por la República-Nueva Dirigencia | Gustavo Beliz | 328.885 | 17,01 | 11 | 18,33 |
| Unión por Todos-MID | Jorge Argüello | 36.348 | 1,88 | 1 | 1,67 |
| Otros | | 152.425 | 7,88 | - | - |
| Total Positivos | | 1.933.830 | 100,00 | 60 | 100,00 |

Nota: La categoría "Otros" incluye las 14 fuerzas que no obtuvieron bancas, ninguna de las cuales superó el 1,5 por ciento de los votos.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral.

⁶ Olivera asumió la Jefatura de Gobierno el 7 de diciembre de 1999, cuando De la Rúa, electo Presidente de la Nación, dejó el cargo en la Ciudad de Buenos Aires para asumir la conducción del país.

⁷ El Poder Legislativo es ejercido por una Legislatura unicameral de 60 legisladores que se eligen por un período de 4 años (aunque la Legislatura se renueva por mitades cada 2) y que pueden ser reelectos por un sólo período consecutivo. Por tratarse de la primera elección del Cuerpo, fueron elegidos en forma conjunta los 60 legisladores.

La Alianza UCR-Frepaso resultó victoriosa tanto en las elecciones nacionales como en las porteñas⁸. En la Ciudad de Buenos Aires, como se observa en el Cuadro 2, las elecciones fueron cómodamente ganadas por esta Alianza con una diferencia de unos cuarenta puntos porcentuales sobre el Partido Justicialista y la Alianza Acción por la República-Nueva Dirigencia. Así, la Alianza UCR-Frepaso, con el 56,03 por ciento de los votos, obtuvo 37 diputados; el Partido Justicialista con el 17,2 por ciento de los votos, obtuvo 11 diputados; la Alianza Acción por la República- Nueva Dirigencia obtuvo la misma cantidad de diputados (11) con un porcentaje ligeramente menor de votos (17,01 por ciento); en tanto que la Alianza Unión por Todos- MID logró un diputado, con el 1,88 por ciento de los votos.

Esta elección fue fundacional para la ciudad. Los porteños eligieron a los sesenta legisladores que reemplazarían a los concejales, para integrar un cuerpo funcionalmente distinto del Concejo Deliberante metropolitano. Efectivamente, un importante desafío para los nuevos legisladores era lograr diferenciarse del desprestigiado Concejo, tristemente célebre por los escándalos y los hechos de corrupción⁹. Con la constitución de la Legislatura se completó finalmente la estructura fundamental de poder de la ciudad.

El 4 de diciembre de 1997 juraron los nuevos legisladores, y la primera sesión se realizó siete días después, el 11 de diciembre. Como se observa en el Cuadro 3, la nueva Legislatura se estructuró en cinco bloques: UCR, Frepaso, Nueva Dirigencia, PJ y el monobloque de Jorge Argüello (Bloque Porteño). Durante todo el período de la primera Legislatura, no se registraron escisiones en ninguno de los bloques.

Cuadro 3
Composición de la Legislatura, por bloques

| Bloques | Bancas | Porcentaje |
|--------------------------------------|-----------|---------------|
| Alianza | | |
| Frepaso | 19 | 31,67 |
| UCR | 18 | 30,00 |
| Nueva Dirigencia (ND) | 11 | 18,33 |
| Justicialista (PJ) | 11 | 18,33 |
| Unión por Todos-MID (Bloque Porteño) | 1 | 1,67 |
| Total | 60 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral.

⁸ Los principales impulsores de la Alianza UCR-Frepaso, conformada en agosto de 1997, fueron: Carlos Álvarez (Frepaso), Graciela Fernández Meijide (Frepaso), Raúl Alfonsín (UCR), Rodolfo Terragno (UCR) y el entonces Jefe de Gobierno de la ciudad (1996-1999), y luego Presidente de la Nación (1999-2001), Fernando de la Rúa (UCR).

⁹ Con este objetivo, una vez conformada la Legislatura, los legisladores tomaron una serie de medidas concretas. Entre ellas, se estipuló que el presupuesto de la Legislatura no podría

De esta manera, la Alianza, que había logrado la mayoría absoluta de las bancas, se constituyó en dos bloques separados. Surgía entonces el interrogante acerca de si lograrían cooperar unos con otros, actuando efectivamente como una alianza, o si, por el contrario, la alianza electoral no lograría constituirse en alianza legislativa¹⁰. Ambas fuerzas se jugaban aquí mucho de su futuro político ya que debían aprobar un examen de convivencia y cooperación para demostrar al electorado, con vistas a las elecciones presidenciales, su capacidad de gobernar conjuntamente. En efecto, en la Ciudad de Buenos Aires, la Alianza UCR- Frepaso debía enfrentar su primera prueba de gobierno como tal.

Si bien la UCR y el Frepaso acordaron que las iniciativas legislativas se discutirían en un interbloque de la Alianza para poder llegar al recinto con un discurso común, los primeros inconvenientes no se hicieron esperar¹¹. El reparto del poder político en la ciudad, tanto en la Legislatura, como en el Ejecutivo, dio lugar a los primeros forcejeos en la interna aliancista. Una de las primeras peleas se generó entre el Vicejefe de Gobierno, Enrique Olivera, y el Legislador frepasista, Aníbal Ibarra, por la conducción real de la Legislatura. Es que, por su cargo, a Olivera le correspondía la presidencia de la Legislatura, pero la vicepresidencia primera —que luego ocuparía Ibarra— es la que, de hecho, ejerce la administración y coordinación del cuerpo¹².

Pasemos ahora al análisis de los datos.

La producción legislativa¹³

En función de los objetivos planteados, nos detendremos, en primer lugar, en la producción legislativa. Durante los casi tres años de la primera

exceder el 1,5 por ciento del presupuesto de la ciudad, se redujo considerablemente el personal, se resolvió llamar a concurso público para cubrir los cargos de funcionarios, se propuso la realización de las sesiones en horarios diurnos, e incluso se discutió la posibilidad (luego desechada) de sancionar económicamente a los legisladores que no dieran quórum. Véase, por ejemplo, “La Legislatura porteña debutó tratando de hacer buena letra” (Diario *Clarín*, 12/12/ 97).

¹⁰ Dirigentes del Frepaso declaraban entonces a *La Nación* que preferían mantener cierta independencia del gobierno de la ciudad. Aníbal Ibarra, legislador frepasista, afirmaba que: “Vamos a criticar lo que no se hace bien y a votar lo que nos parece correcto” (“La Alianza controlará la Legislatura”, en diario *La Nación*, 27/10/97).

¹¹ “La alianza controlará la legislatura”, en diario *La Nación*, 27/10/97.

¹² “El Frepaso, con una banca más que la UCR”, en diario *Clarín*, 1/11/97.

¹³ La información volcada en los apartados que siguen fue obtenida en la Dirección General de Información y Archivo Legislativo (ex Cedom), que funciona bajo la órbita de la Legisla-

Legislatura (diciembre de 1997-agosto de 2000) se sancionaron 500 leyes¹⁴.

Cuadro 4
Leyes sancionadas, por años

| Año | Número de leyes sancionadas | Porcentaje |
|----------------|------------------------------------|-------------------|
| 1997 | 2 | 0,40 |
| 1998 | 149 | 29,80 |
| 1999 | 182 | 36,40 |
| 2000 | 167 | 33,40 |
| Totales | 500 | 100,00 |

Nota: La primera sesión fue el 11 de diciembre de 1997 y la última fue el 5 de agosto de 2000.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Legislatura se reunió por primera vez el día 4 de diciembre de 1997 en una sesión preparatoria en la cual se tomó el juramento de los diputados, se eligió a Aníbal Ibarra (Frepasso) como vicepresidente 1º del Cuerpo y se creó la comisión de reglamento. Durante el mes de diciembre, la Legislatura sesionó en seis ocasiones más y dos leyes fueron sancionadas: la Fe de Erratas de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 1) y la ley sobre remuneraciones de la Legislatura (Ley N° 2). La distribución de la sanción de las leyes en los años siguientes fue relativamente homogénea: en 1998 se sancionaron 149 (29,8 por ciento del total); en 1999 se sancionaron 182 leyes (36,4 por ciento); y 167 leyes fueron sancionadas en el 2000 (33,4 por ciento). La cifra de 500, por sí sola, es poco ilustrativa del desempeño de la Legislatura ya que no conocemos —todavía— el tipo de leyes que fueron sancionadas, tema del cual nos ocuparemos en la última parte de este trabajo¹⁵.

tura de la Ciudad de Buenos Aires; en la Mesa de Entradas de la Legislatura; y en la Dirección de Asuntos Políticos y Legislativos del Gobierno de la Ciudad. También se recurrió a los Boletines Oficiales, a los Boletines de Asuntos Entrados, a las Versiones Taquigráficas de las sesiones parlamentarias, y a entrevistas con asesores y personal de la Legislatura.

¹⁴ Los diputados de la primera Legislatura tuvieron, de acuerdo con la cláusula transitoria número 6 de la Constitución de la ciudad, un mandato de casi 3 años, en lugar de los 4 estipulados en la Constitución.

¹⁵ Compárese con la producción legislativa de la segunda Legislatura (2000-2003). Entre agosto de 2000 y diciembre de 2002, es decir, en un período de tiempo comparable al de nuestro estudio, la Legislatura había sancionado 513 leyes, cifra muy semejante a la del período 1997-2000.

Procedimiento utilizado para la sanción de leyes

Los procedimientos que pueden utilizarse para la sanción de las leyes son, básicamente, de dos tipos: ordinario o extraordinario. El procedimiento es ordinario cuando el proyecto cuenta con despacho de la, o las, comisiones parlamentarias responsables de su análisis y requiere mayoría simple para su aprobación. Incluimos también dentro de esta categoría a aquellos proyectos de ley que, contando con despacho publicado, son tratados y aprobados con preferencia¹⁶, ya que, si el proyecto en cuestión cuenta con despacho de Comisión publicado y se han cumplido los plazos regulares, se aplican las mismas reglas de aprobación que para el procedimiento ordinario¹⁷.

El procedimiento es extraordinario toda vez que un proyecto es tratado sobre tablas. Una moción de tratamiento sobre tablas es toda proposición que tenga por objeto considerar inmediatamente un asunto, con o sin despacho de la Comisión o Junta pertinente. Aprobada una moción de tratamiento sobre tablas, lo cual requiere las dos terceras partes de los votos emitidos, el asunto que la motiva debe ser tratado inmediatamente¹⁸. Cuando el asunto no tuviera despacho publicado, el tratamiento sobre tablas del mismo debe hacerse siempre con el Cuerpo constituido en Comisión¹⁹. Incluimos también en esta categoría a aquellos proyectos de ley que, sin contar con despacho de Comisión o de Junta, son tratados y aprobados en preferencia. La razón es que si el proyecto tratado en preferencia no cuenta con despacho, o éste no ha sido publicado, o habiendo sido publicado no se ha cumplido el plazo especial para observación previsto por el Reglamento Interno, son necesarios dos tercios de los miembros presentes para su consideración, constituyéndose —al igual que en los casos de tratamiento sobre tablas sin despacho publicado— la Legislatura en Comisión²⁰.

En suma, la utilización del procedimiento extraordinario implica que se ha generado una masa crítica de consenso, de dos tercios, en torno a la ley en cuestión. Analizar el tipo de procedimiento utilizado para la sanción de las leyes es importante, entonces, porque permite determinar en cuántas

¹⁶ El tratamiento de preferencia implica anticipar el momento en que corresponde tratar un asunto, tenga o no despacho de Comisión. Las mociones de preferencia requieren para su aprobación mayoría simple (art. 199° y 200° del Reglamento Interno de la Legislatura).

¹⁷ Art. 200° del Reglamento Interno de la Legislatura.

¹⁸ Art. 201° y 202° del Reglamento Interno de la Legislatura.

¹⁹ La Legislatura puede constituirse en Comisión para considerar en calidad de tal los asuntos que estime convenientes, tengan o no despacho. Reunida en Comisión puede resolver por votación todas las cuestiones relacionadas con la deliberación y trámite del asunto, pero no puede pronunciar sobre ella sanción legislativa. Cuando la Legislatura lo estime conveniente, puede declarar cerrado el debate e inmediatamente debe formularse el despacho que corresponda y votarse el mismo (art. 211°, 213° y 214° del Reglamento Interno de la Legislatura).

²⁰ Art. 200° del Reglamento Interno de la Legislatura.

ocasiones fue posible lograr ese consenso. Veamos, a continuación, cuáles fueron los procedimientos más utilizados para la sanción de las leyes.

Cuadro 5

Procedimiento utilizado para la sanción de las leyes

| Tipo de tratamiento | N | Porcentaje |
|---------------------|------------|---------------|
| Ordinario | 310 | 62,00 |
| Extraordinario | 190 | 38,00 |
| Totales | 500 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como se observa en el Cuadro 5, prevaleció la práctica del tratamiento ordinario. El 62 por ciento de las leyes fueron sancionadas en forma ordinaria, en tanto que el 38 por ciento recibieron tratamiento extraordinario, el cual, como ya se mencionó, exige el acuerdo de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

Recuérdese que, si bien la UCR y el Frepaso conformaron bloques separados, se habían presentado juntos en las elecciones legislativas. Así, los 19 legisladores del Frepaso, más los 18 legisladores radicales, es decir, un total de 37, estaban cerca de conformar por sí mismos la mayoría especial (40) requerida para el tratamiento sobre tablas. Además, esta mayoría especial se conforma sobre los miembros presentes, y no sobre el total de los miembros, con lo cual es de suponer que en más de una ocasión la Alianza UCR-Frepaso haya contado con esa mayoría.

Iniciativa legislativa

En este apartado nos interesa analizar la participación del jefe de Gobierno y de los legisladores en la iniciativa de las leyes sancionadas. De acuerdo con el artículo 85 de la Constitución de la Ciudad: “Las leyes tienen origen en la Legislatura a iniciativa de alguno de sus miembros, en el Poder Ejecutivo, en el Defensor del Pueblo, en las Comunas o por iniciativa popular en los casos y formas que lo establece esta Constitución”²¹. En el Cuadro 6 se presentan las leyes sancionadas según el origen de la iniciativa.

²¹ Sancionado un proyecto de ley por la Legislatura pasa al Ejecutivo para su promulgación y publicación. Se considera promulgado todo proyecto de ley no vetado por el Ejecutivo en el término de 10 días hábiles a partir de su recepción (art. 86 de la Constitución de la Ciudad).

Cuadro 6
Leyes sancionadas según origen de la iniciativa

| Origen de la Iniciativa | N | % |
|--------------------------------|----------|----------|
| Jefe de Gobierno | 151 | 30,20 |
| Legislatura | 346 | 69,20 |
| Defensor del pueblo | 3 | 0,60 |
| Totales | 500 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como puede observarse, las leyes sancionadas tuvieron origen en la Jefatura de Gobierno (30,2 por ciento), en la Legislatura (69,2 por ciento) y en el defensor del pueblo²² (0,6 por ciento). Ninguna consulta popular fue convocada, ni ninguna ley fue iniciada en las comunas, ya que la ley de comunas fue sancionada con posterioridad al período estudiado, en 2005.

En el período analizado, tres leyes (0,6 por ciento del total) iniciadas por el Defensor del Pueblo fueron aprobadas: la Ley N° 260 (modificatoria de la prohibición de arrojar volantes en la vía pública); la N° 437 (que introduce una modificación menor en el código de tránsito); y la N° 438 (sobre estacionamiento para personas con necesidades especiales). El escaso número de leyes iniciadas por el Defensor del Pueblo, así como la poca relevancia política de las mismas, parecería vincularse con el hecho de que su función principal es, fundamentalmente, una función de control, y no de promoción de leyes²³.

Por otra parte, los datos muestran que la participación de los legisladores en la iniciativa legislativa es considerablemente alta. Las 346 leyes iniciadas por algún miembro de la Legislatura constituyen el 69,2 por ciento del

²² La Defensoría del Pueblo es un órgano unipersonal e independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad. El defensor del pueblo es designado por la Legislatura por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros por un período de cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por un solo período más. Una vez designado, sólo puede ser removido por juicio político. Es su misión la defensa, protección y promoción de los derechos e intereses individuales, colectivos y difusos frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos. A diferencia del defensor del pueblo de la Nación, muy similar en todos los otros aspectos, el defensor del pueblo de la ciudad tiene iniciativa legislativa (art. 137 de la Constitución de la Ciudad).

²³ De hecho, así lo confirma la misma estructura de la Constitución porteña, que incluye a la Defensoría del Pueblo junto con los otros órganos de control.

total, en tanto que las 151 leyes iniciadas por el jefe de Gobierno constituyen solamente el 30,2 por ciento. Es decir, las leyes correspondientes a iniciativas de la Legislatura constituyen más del doble que las de iniciativa del Ejecutivo. Este elevado número de leyes promovidas por los legisladores da cuenta de un papel fuertemente activo de la Legislatura. Falta determinar, claro está, la importancia, alcance y temática de las leyes sancionadas por cada uno de los actores, ya que siempre existe la posibilidad de que el mayor número de leyes originadas en la Legislatura esconda “microiniciativas” de poca relevancia política. De este tema nos ocuparemos más adelante.

De todas maneras, el marcado protagonismo de la Legislatura en la iniciativa legislativa, merece ser destacado. Las razones son varias. La primera tiene que ver con lo que ocurre a nivel nacional, donde el ejecutivo tiene una mayor participación en la iniciativa legislativa. Efectivamente, según datos de Mustapic (2000), la participación del Poder Ejecutivo en la iniciativa legislativa fue del 52,4 por ciento en el período 1983-1989 y del 46 por ciento en el período 1989-1995, en tanto que, según datos de Mustapic y Goretti (1993), el promedio para el período 1854-1989 fue del 49,5 por ciento (sin leyes de pensión). Nuestros datos muestran una incidencia mucho menor de las iniciativas del Ejecutivo.

En términos más generales, algunos autores (Cotta, 1982; Orlandi, 1998; entre otros) han señalado que si bien la función legislativa es la más típica del parlamento, hoy se gobierna legislando y el Ejecutivo, responsable del aspecto más dinámico de la iniciativa en la función de gobierno, incursiona fuertemente en la promoción de la legislación. Efectivamente, las transformaciones políticas de este último siglo han disminuido la relevancia de la distinción entre un órgano que elabora las leyes generales (el legislativo) y otro que gobierna dentro del marco general de estas leyes (el ejecutivo). La actividad legislativa en todas sus fases (iniciativa, discusión, deliberación) se transforma entonces en el fruto de una intervención conjunta de ambos actores. De esta manera, ya desde la fase de la iniciativa legislativa se produce la inserción del Ejecutivo en la clásica función parlamentaria. Señala Orlandi (1998), sin embargo, que aunque en esta fase el Poder Ejecutivo no llega a eclipsar al órgano legislativo desde un punto de vista cuantitativo, frecuentemente lo hace desde un punto de vista cualitativo, es decir, si se mira la envergadura institucional de las iniciativas. Queda entonces por determinar la incidencia de las “microiniciativas” mencionadas en el total de las leyes promovidas por los legisladores.

Por otro lado, la distribución del poder en el período era muy favorable al gobierno. Recuérdese que el partido de gobierno contaba con 18 legisladores, los cuales, sumados a los 19 de su socio electoral, el Frepaso, daban un total de 37. El gobierno “contaba” entonces con 37 de los 60 legisladores

que conformaban la Legislatura. Una mayoría importante ya que implica quórum propio y permite aprobar por sí misma todas aquellas leyes que no requieran mayoría especial de dos tercios. Con una mayoría “oficialista” tan considerable, era de suponer que las iniciativas del jefe de Gobierno no tendrían mayores problemas para ser aprobadas en la Legislatura²⁴.

Lo cierto es que la iniciativa ejecutiva fue comparativamente baja. Podría conjeturarse que la mecánica de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la Ciudad de Buenos Aires es distinta a la nacional. O podría pensarse que la cooperación que esperábamos encontrar entre el bloque del Frepaso y de la UCR no fue tal y, en consecuencia, la menor incidencia del ejecutivo en la sanción de las leyes se explicaría por cierto grado de conflicto en la relación entre el gobierno y la oposición (de la cual formaría parte el Frepaso). No estamos en condiciones todavía de responder a ninguno de estos dos interrogantes, pero esperamos, en los apartados que siguen, poder arrojar algo de luz sobre esta cuestión.

Las dificultades en la sanción de las leyes

Para indagar sobre la segunda conjetura —la del conflicto— nos proponemos en los apartados que siguen analizar las dificultades en la sanción de las leyes. Hemos visto que la Legislatura ha tenido un protagonismo mayor en la iniciativa legislativa que el jefe de Gobierno. Nos queda por analizar en qué medida esto pudo haber obedecido a cierto grado de conflicto entre los poderes. Los indicadores posibles para indagar sobre esta premisa son diversos, nosotros nos concentraremos en: a) éxito y fracaso de los proyectos de ley, según el origen de la iniciativa; b) cantidad de días que demandó la sanción de las leyes según origen de la iniciativa; c) vetos e insistencias; y d) decretos de necesidad y urgencia.

Éxito y fracaso de los proyectos de ley

En este apartado nos interesa analizar, en términos comparativos, cuál ha sido el grado de “éxito” de las iniciativas del ejecutivo y del legislativo, es decir, cuántos de sus proyectos de ley fueron efectivamente convertidos en leyes. A continuación se presentan los datos disponibles:

²⁴ Este análisis, sin embargo, no nos permite determinar si la relativamente poca incidencia de las iniciativas del jefe de Gobierno en las leyes sancionadas se debió a una Legislatura que no fue complaciente con sus iniciativas o, por el contrario, obedeció a un escaso número de proyectos de su iniciativa presentados. Ambas posibilidades serán exploradas más adelante.

Cuadro 7

Proyectos de ley presentados según origen de la iniciativa,
y decisión de la Legislatura²⁵

| | Proyectos presentados | Leyes sancionadas | % Leyes / Proyectos |
|---------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Jefe de Gobierno | 450 (15,16%) | 151 | 33,56 |
| Legislatura | 2434 (82,01%) | 346 | 14,22 |
| Defensor del pueblo | 84 (2,83%) | 3 | 3,57 |
| Totales | 2968 (100,00%) | 500 | 16,85 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como se observa en el Cuadro 7, la cantidad de proyectos presentados por los 60 legisladores (2434) supera varias veces la presentada por el jefe de Gobierno (450), lo cual, vale aclarar, es usual en legislaturas de todo el mundo (Molinelli, 1999). Los 84 proyectos presentados por el defensor del pueblo, por su parte, y por las razones ya discutidas en apartados anteriores, constituyen solamente el 2,83 por ciento de los proyectos presentados.

Por otra parte, la tasa de éxito de los proyectos presentados por el ejecutivo (33,56 por ciento) es mucho mayor que la de los legisladores (14,22 por ciento). Esto también es usual en todos los países y parece vincularse al hecho de que los Ejecutivos se limitan, en general, a enviar sólo los proyectos que realmente querrían ver convertidos en leyes; en tanto que los legisladores “presentan muchos más proyectos y muchos de estos *‘pour la gallerie’*, es decir, para quedar bien con votantes y grupos de interés, sin mayor intención real de que sean aprobados y sabiendo que tienen escasas o nulas chances” (Molinelli, 1999: 97).

Un dato, sin embargo, merece ser destacado. Aunque se acepte que es “normal” que las iniciativas del Ejecutivo sean comparativamente más exitosas que las de los legisladores, el grado de éxito del jefe de Gobierno es bastante bajo si se lo compara con lo que ocurre a nivel nacional. Efectivamente, según datos de Molinelli (1999) para el período 1983-1996, entre el 49 por ciento y el 80 por ciento de los proyectos del Ejecutivo fueron apro-

²⁵ Téngase en cuenta que para determinar el origen de la iniciativa de las leyes sancionadas solamente es considerado el primer proyecto presentado en torno a la temática de cada una de las leyes; en tanto que en la cantidad de proyectos presentados se incluyen todos los proyectos, sean estos iniciadores de leyes o no.

bados por el Congreso Nacional, con un promedio que oscila alrededor del 60 por ciento. En términos comparativos entonces, se puede afirmar que la viscosidad de la Legislatura de la ciudad, es decir, la resistencia de la Legislatura frente a las iniciativas del Ejecutivo, es alta²⁶.

Tiempo de sanción de las leyes

El objetivo de analizar el tiempo de sanción de las leyes según el origen de las iniciativas obedece a la hipótesis de que, en el caso de existir cierto grado de conflicto entre la Legislatura y el jefe de Gobierno, las iniciativas de este último encontrarán mayor dificultad para ser sancionadas. Es decir, nuestro presupuesto es que la situación de conflicto se puede constatar en el trato diferencial que la Legislatura da a los proyectos del Ejecutivo. En particular, el tiempo empleado para la sanción de las leyes sería mayor como reflejo de las dificultades en lograr acuerdo entre gobierno y oposición²⁷.

El tiempo promedio que tardaron en sancionarse las leyes del período analizado fue de 226 días²⁸. En el Cuadro 8 se resumen los datos del promedio del tiempo de sanción de las leyes, según el origen de la iniciativa:

Cuadro 8
Promedio (en días) del tiempo de sanción de las leyes,
según origen de la iniciativa

| | Proyectos presentados | Leyes sancionadas | % Leyes / Proyectos |
|---------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Jefe de Gobierno | 450 (15,16%) | 151 | 33,56 |
| Legislatura | 2434 (82,01%) | 346 | 14,22 |
| Defensor del pueblo | 84 (2,83%) | 3 | 3,57 |
| Totales | 2968 (100,00%) | 500 | 16,85 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²⁶ Otra medida de viscosidad de la cual no nos ocuparemos en este trabajo es la que mide si los proyectos del Ejecutivo son aprobados como ingresan a la Legislatura o si son modificados antes de ser aprobados.

²⁷ En este apartado (como en muchos otros) seguimos de cerca a Goretti y Mustapic (1993).

²⁸ El tiempo de sanción de las leyes es el período de tiempo (medido en días) que transcurre desde la fecha de entrada al recinto del primer proyecto relativo a cada una de las leyes sancionadas hasta la fecha de su sanción. Todos los proyectos toman estado parlamentario (entran al recinto) a través del Boletín de Asuntos Entrados, el cual incluye todos los proyectos recibidos en Mesa de Entradas de Secretaría Parlamentaria hasta las 14:00 horas de dos días antes de la sesión. Luego de que el proyecto es anunciado en la sesión en la cual se le da entrada, es girado a la Comisión o Junta competente para su estudio. Durante el receso, el presidente de la Legislatura está autorizado a girar los proyectos a la Comisión o Junta que

El Cuadro 8 nos muestra que las leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo y por el Poder Legislativo recibieron un tratamiento bastante similar en el proceso de sanción, aunque las iniciadas por el ejecutivo recibieron un tratamiento levemente prioritario. Efectivamente, el tiempo de sanción de las leyes iniciadas por el jefe de Gobierno fue, como promedio, de 215 días, en tanto que las iniciadas por la Legislatura demoraron 230 días en ser sancionadas²⁹. El promedio más bajo le corresponde, sin embargo, a las tres leyes iniciadas por el Defensor del Pueblo (176 días).

Vetos e Insistencias

El análisis detallado de los vetos del jefe de Gobierno proporciona un indicador bastante preciso de la existencia de conflicto, ya que este instrumento es, en sí mismo, evidencia de algún tipo de desacuerdo entre Ejecutivo y Legislativo³⁰. Lo mismo se puede decir de las insistencias, que serán analizadas más adelante.

Según lo que establece la Constitución de la ciudad, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de vetar totalmente un proyecto de ley sancionado por el Poder Legislativo. En estos casos el proyecto vuelve a la Legislatura, que puede insistir con mayoría de dos tercios de sus miembros, en cuyo caso el texto es ley. Si no se logra la mayoría requerida, el proyecto no puede volver a considerarse en ese año legislativo. La promulgación parcial, sin el consentimiento de la Legislatura, está expresamente prohibida. El ejecutivo, sin embargo, puede vetar parcialmente un proyecto de ley, en cuyo caso el proyecto vuelve íntegramente a la Legislatura, que puede aceptar el veto con la misma mayoría requerida para su sanción o insistir en el proyecto original con mayoría de dos tercios de sus miembros.

En el Cuadro 9 se presentan las leyes vetadas y las insistencias, según tipo de veto.

corresponda, pero el giro del asunto debe anunciarse en la primera sesión ordinaria (lo cual genera cierto margen de error difícilmente calculable en nuestro análisis). En algunos casos esto lleva a que la fecha de sanción de una ley sea anterior o igual a la entrada formal del proyecto al recinto, en estos casos el tiempo de sanción de la ley se contabilizó como cero.

²⁹ Compárese con el promedio nacional para el período 1983-1995 que es de 267 días para las leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo y de 360 días para las leyes iniciadas por los legisladores (Mustapic, 2000).

³⁰ En algunos pocos casos, sin embargo, los vetos pueden no ser una señal de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo. Este es el caso de los vetos “correctivos” por deficiencias en la redacción de las leyes o errores de otro tipo.

Cuadro 9
Tipos de veto e insistencias

| | Tipos de veto | |
|--------------|---------------|-------|
| | Parcial | Total |
| Aceptación | 3 | 11 |
| Insistencia | | 2 |
| Subtotal | 3 | 13 |
| Total | | 16 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como se observa en el Cuadro 9, durante el período analizado el jefe de Gobierno vetó 16 leyes, es decir, el 3,2 por ciento del total de las 500 leyes sancionadas³¹. De estos 16 vetos correspondientes al período 1997-2000, 13 fueron vetos totales y los restantes 3 fueron vetos parciales. Por otra parte, 15 (el 94 por ciento) han sido sobre leyes cuyos proyectos tuvieron origen en la Legislatura. En efecto, el jefe de Gobierno vetó totalmente una ley de su propia iniciativa (la N° 197). La ley en cuestión y su veto, sin embargo, no tienen gran relevancia, tratándose de un caso típico de veto correctivo por defectos de la ley³². Dejando de lado el veto a la Ley N° 197, veamos ahora más detenidamente los vetos a leyes iniciadas por la Legislatura:

Cuadro 10
Vetos según origen de la iniciativa de ley, por bloque

| BLOQUE | N | Porcentaje |
|-----------------------|----|------------|
| UCR | 7 | 46,7 |
| F repaso | 3 | 20,0 |
| PJ | 2 | 13,3 |
| ND | 2 | 13,3 |
| F repaso -UCR -PJ -ND | 1 | 6,7 |
| TOTAL | 15 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³¹ Compárese con el promedio nacional para el período 1862-1976 que es del 3 por ciento de leyes vetadas sobre el total de leyes sancionadas (sin contar las leyes de pensión), y del 8 por ciento y 13 por ciento para las presidencias de Alfonsín (1983-1989) y la primera de Menem (1989-1995) respectivamente (Molinelli, 1999).

³² Mediante la Ley N° 197 la Legislatura donó un vehículo a la Municipalidad de San Martín (Entre Ríos). Posteriormente, y a pesar de que el ejecutivo había luego verificado que dicho automotor no pertenecía al Gobierno de la Ciudad, mediante la Ley N° 199 el mismo vehículo fue donado a la Comuna de Berabevú (Santa Fe). La Municipalidad de San Martín, por su parte, nunca concurrió a la firma del acta para recibir la donación. Por estas razones, el jefe de Gobierno vetó la ley.

Según se observa en el cuadro 10, las leyes iniciadas por el bloque de la UCR han sido las que recibieron mayor cantidad de vetos. Del total de los 15 vetos a iniciativas legislativas, casi la mitad (7 vetos) corresponden a este bloque, lo cual representa un alto porcentaje del total (46,7 por ciento). Por otra parte, si sumamos la cantidad de vetos a leyes de iniciativa de la UCR (7) a las de iniciativa del Frepaso (3), obtenemos un total de 10 vetos (algo más del 66 por ciento del total). Los vetos a leyes iniciadas por el PJ son dos (13,3 por ciento), al igual que los vetos a iniciativas de ND. Es decir, el jefe de Gobierno veta menos leyes de los dos partidos de la oposición que de su socio electoral, el Frepaso, y de su propio partido, la UCR.

Los 15 vetos a iniciativas legislativas realizados durante el período analizado dan cuenta, entonces, de divergencias entre la Legislatura y el jefe de Gobierno. En este caso, el conflicto no parece girar en torno al binomio gobierno-oposición. Por el contrario, la incidencia de los vetos a iniciativas del propio partido de gobierno y de su socio electoral parece indicar cierto grado de conflicto en la relación del jefe de Gobierno tanto con los miembros de la UCR como con los del Frepaso. En efecto, el veto del Poder Ejecutivo se dirigió, fundamentalmente, a bloquear iniciativas de la Alianza UCR-Frepaso.

Por otra parte, es de destacar que los temas de las leyes vetadas no son en general de importancia menor. Con la ya mencionada excepción de la Ley N° 197 y de las leyes N° 38 y N° 117 (referidas a estacionamientos), N° 61 (modificatoria de una ordenanza sobre rampas para discapacitados), N° 102 (sobre un puente vehicular) y N° 391 (modificatoria de una ordenanza sobre taxis), las 10 leyes restantes que fueron vetadas pueden ser consideradas de relevancia. A saber: la Ley N° 5, relativa al Fondo de Transición Legislativa; la Ley N° 15, sobre la ratificación o rechazo de los decretos de necesidad y urgencia; la N° 99, relativa al Ente Único Regulador de Servicios Públicos; la N° 101, referida al régimen de los agentes de propaganda médica; la N° 115, sobre la creación de una comisión técnica para realizar un diagnóstico de la situación de la vivienda; la Ley de Expropiaciones (la N° 121); la Ley N° 156, sobre actividad teatral no oficial; la Ley N° 159, sobre la suspensión del cobro de impuestos a clubes y asociaciones; la modificación del estatuto del docente (Ley N° 315); y la Ley N° 336, sobre polución en ríos y arroyos.

Veamos ahora cuáles han sido los argumentos esgrimidos por el Poder Ejecutivo para vetar estas leyes³³. En el Cuadro 11 se presenta una síntesis de estas razones.

³³ Para analizar los motivos de los vetos, se tomaron como referencia los mensajes a la Legislatura con los cuales el jefe de Gobierno acompaña los decretos de veto y en los que expone los fundamentos de los mismos. Las categorías utilizadas siguen el criterio de la clasificación realizada por Mustapic y Ferreti (1995). Sólo pequeñas modificaciones fueron introducidas para adecuar las categorías al nivel local. Para ver en detalle esta clasificación, véase el Cuadro 1 del Apéndice.

Cuadro 11

Número de veces que se invoca un motivo de veto

| BLOQUE | N | Porcentaje |
|-----------------------|-----------|-------------------|
| UCR | 7 | 46,7 |
| F repaso | 3 | 20,0 |
| PJ | 2 | 13,3 |
| ND | 2 | 13,3 |
| F repaso -UCR -PJ -ND | 1 | 6,7 |
| TOTAL | 15 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para poder analizar adecuadamente estos datos es preciso tener en cuenta dos cuestiones importantes. La primera es que los mensajes del ejecutivo casi siempre incluyen más de un motivo para vetar una ley. La segunda, tal vez obvia pero fundamental, es que puede haber razones no explicitadas en los mensajes y que las que aparecen pueden además no ser las verdaderas razones del veto.

Como se observa en el Cuadro 11, las razones más frecuentemente invocadas por el jefe de Gobierno para vetar las leyes se refieren, en primer lugar, a diferencias de criterios con la Legislatura (9 veces); le siguen luego los defectos observados en las leyes (8 veces); desacuerdo en torno a las atribuciones de los poderes (5); diferencias de políticas (4); y finalmente, problemas de constitucionalidad (3). De todos estos motivos, solamente el que refiere a defectos de la ley aparece como un motivo de menor importancia para nuestro análisis. Efectivamente, un veto cuyo motivo es un error o un defecto en la ley (suponiendo, por supuesto, que los motivos alegados sean los verdaderos motivos, lo cual es una suposición fuerte) no es un indicador de conflicto entre los poderes. Téngase en cuenta, sin embargo, que generalmente este motivo va acompañado de otros más relevantes.

El resto de los motivos esgrimidos por el jefe de Gobierno (nuevamente, suponiendo que éstos sean los motivos reales) son indicadores más relevantes para nuestro análisis. El primero de ellos, la diferencia de criterios, aparece generalmente en el marco de una aprobación general del Ejecutivo a las intenciones del Legislativo. Por ejemplo, en los considerandos del decreto que veta la Ley N° 156 de Actividad Teatral No Oficial, el Ejecutivo explícitamente manifiesta que: "... la Legislatura de la ciudad ha reglado lo ateniendo a dicha actividad, a fin de promover todas las actividades creadoras, impulsar la formación artística y, en particular, incentivar la actividad de artistas

nacionales; *propósitos todos ellos que (...) no pueden sino compartirse...*”. En tanto que en el mensaje que acompaña el veto a la ley de suspensión del cobro de impuestos a clubes y asociaciones (Ley N° 159), el jefe de Gobierno aclara que: “... no obstante lo señalado, *se comparte la iniciativa* de esa Legislatura en cuanto a resolver la situación por la que atraviesan las entidades no federadas...”. En forma similar, y en referencia a la Ley N° 336 sobre la medición de la polución en ríos y arroyos, el ejecutivo destaca su acuerdo con los propósitos de la ley: “... *sin perjuicio del loable y plausible propósito* tenido en mira por la Legislatura al instituir la norma propiciada...”.

Los motivos que tienen que ver con discrepancias en torno a las competencias de los poderes, por su parte, son especialmente relevantes para nuestro análisis ya que exponen explícitamente —y, a veces, en forma bastante dura— los conflictos existentes. Por ejemplo, en el mensaje que acompaña el veto parcial de la Ley N° 15, que regula el tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia del Ejecutivo, éste afirma: “Que la Legislatura de la ciudad *se ha atribuido la inexistente potestad constitucional* de ratificar o rechazar todo decreto (...) Que en tales condiciones, el sistema de control que propugna el Poder Legislativo (...) conlleva insita una *colisión flagrante con el principio republicano de división de poderes*, que se traduce en una *exorbitancia de las competencias de la Legislatura (...) que quebranta (...) el sistema de reparto de competencias* atribuido a los órganos de gobierno...”. En el mismo sentido, el Poder Ejecutivo veta la ley de creación del Ente Regulador de Servicios Públicos (Ley N° 99) argumentando que: “... *las vastas facultades atribuidas al ente regulador interfieren con las competencias de los órganos específicos del Poder Ejecutivo*, en desmedro del control de calidad de dicha actividad prestacional y, al cabo, de los derechos de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires...”. Otro ejemplo de este tipo de argumentos aparece en el mensaje que acompaña el veto a la Ley N° 115 (que crea una comisión para analizar la situación de las viviendas construidas por la Comisión Municipal de la Vivienda), donde el Poder Ejecutivo afirma que: “... este proyecto de ley implica un *avance sobre competencias exclusivas que (...) corresponden a la Comisión Municipal de la Vivienda...*”.

A diferencia de este tipo de argumentos donde puede existir un acuerdo general —más allá del desacuerdo en torno a la competencia—, en los vetos generados por diferencias de políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo lo que se plantea es una diferencia de fondo. Por ejemplo, en el mensaje que acompaña el veto a la ley sobre relocalización del personal del ex Consejo Deliberante (Ley N° 5), el ejecutivo argumenta que: “... en los mensajes de elevación de los proyectos de presupuesto de los años 1997 y 1998 *se dejó establecido en forma expresa cual es la política* de administración de recursos humanos que sostiene esta administración, *la misma no admite* la incorporación masiva de nuevo personal...”. También la ley de modificación del Esta-

tuto del Docente (la N° 315) es vetada con argumentos que evidencian un desacuerdo con los objetivos de la ley propuesta. En este caso, el jefe de Gobierno sostiene que: "... la citada ley introduce modificaciones (...) *sin fundamentación pedagógica* (...) Que la creación del cargo (...) implica un *paso atrás respecto de las modernas teorías pedagógicas* (...) Que en el presente caso *no hubo un estudio previo*..."

Finalmente, las leyes vetadas con argumentos que aluden a problemas de constitucionalidad suelen ir acompañadas por duros mensajes que muestran importantes desacuerdos. Por ejemplo, en el veto a la ley que regula la actividad de los agentes de propaganda médica (la N° 101), se argumenta que: "... la referida exigencia legal (...) importa una *restricción a los principios de libertad de trabajo y de ejercer todo industria lícita* que asegura el artículo 14 de la Constitución Nacional (...) máxime teniendo en cuenta que *la Ciudad de Buenos Aires garantiza la igualdad de todas las personas ante la ley*, (...) que *similar reparo constitucional* merece el requisito previsto en el citado artículo 5 (...) Que, asimismo, corresponde observar las restricciones temporales (...) en cuanto implican una *análoga violación de la libertad de trabajo*..."

Insistencias

Las insistencias son el último paso del proceso legislativo y evidencian el triunfo de la Legislatura cuando la voluntad de ambas ramas del gobierno se enfrentan (Molinelli, 1999). Efectivamente, el número de insistencias es otro indicador de las dificultades en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En general, las insistencias son relativamente difíciles de llevar adelante ya que, para que una insistencia prospere, hace falta reunir una mayoría especial de dos tercios de los miembros de la Legislatura.

En el período analizado se registraron dos insistencias, es decir, solamente en dos oportunidades los legisladores no se avinieron a las decisiones del jefe de Gobierno. La primera insistencia se refiere a la suspensión del cobro de impuestos en clubes y asociaciones civiles (Ley N° 159) y la segunda se refiere al Estatuto del Docente (Ley N° 315). Como se observa, se trata de leyes de cierta relevancia. Por otra parte, ambas insistencias, se hacen sobre leyes vetadas a iniciativas del bloque de la UCR. Así, si la insistencia puede ser vista como el desafío más explícito que los legisladores plantean al liderazgo ejecutivo (Mustapic, 2000), en nuestro caso estas insistencias podrían verse como el desafío más explícito con los legisladores del partido de gobierno plantean al jefe de Gobierno. Recuérdese, además, que se trataba de una Legislatura que contaba con 37 diputados "oficialistas" sobre un total de 60, con lo cual la mayoría de dos tercios de los miembros para que una insistencia prospere no resultaba tan difícil de lograr.

Decretos de necesidad y urgencia

Los decretos de necesidad y urgencia permiten al jefe de Gobierno dictar normas con fuerza de ley. En este sentido los decretos de necesidad y urgencia “hacen excepción transitoria al principio de división de poderes” (Ferreira Rubio y Goretti, 1996) ya que, a través de estos decretos, el Ejecutivo toma decisiones de competencia congresional, es decir, decisiones que normalmente deberían surgir de una ley aprobada por la Legislatura, sin “pasar por la Legislatura”. Según Molinelli, Palanza y Sin (1999), los decretos de necesidad y urgencia “implican una fenomenal transferencia de poder al Ejecutivo” en desmedro de la Legislatura y “podrían ser evidencia de conflicto entre ambos poderes” (Molinelli, 1991).

De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución de la Ciudad: “El Poder Ejecutivo no puede, bajo pena de nulidad, emitir disposiciones de carácter legislativo. *Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios* previstos en esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen las materias procesal penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, *el gobernador puede dictar decretos por razones de necesidad y urgencia*”. Estos decretos deben ser remitidos a la Legislatura para su ratificación o rechazo dentro de los diez días corridos de su dictado, “bajo pena de nulidad”.

En el período analizado, el jefe de Gobierno dictó veinte decretos de necesidad y urgencia. De éstos, catorce fueron dictados en períodos previos o inmediatos a la conformación de la Legislatura en diciembre de 1997, por lo cual, según lo establecido en las disposiciones transitorias de la Constitución de la ciudad, debieron ser ingresados en la primera sesión ordinaria para su tratamiento³⁴. En 1998 y en 1999 fueron dictados tres decretos más en cada uno de los años.

Respecto a los temas de los decretos, es de destacar, en primer lugar, que dos de los temas conforman juntos casi la mitad (9) del total de decretos emitidos³⁵. En efecto, cinco decretos refieren a la apertura o suspensión de la apertura de calles; en tanto que otros cuatro refieren al emplazamiento de esculturas en distintas plazas de la ciudad. Dos temas, sin duda, de importancia menor. En estos casos la “intención” del ejecutivo parecería haber sido la de acelerar los plazos legislativos. Los temas de los restantes once decretos son variados y, en general, de mayor importancia que los mencionados. Sólo a modo de ejemplo, vale citar algunos decretos de importancia:

³⁴ Según la cláusula transitoria décima de la Constitución: “Los decretos de necesidad y urgencia que emita el jefe de Gobierno, hasta que se constituya la Legislatura, serán sometidos a la misma para su tratamiento en los diez primeros días de su instalación. Por única vez, el plazo de treinta días del artículo 91, es de ciento veinte días corridos”.

³⁵ Para ver en detalle los temas de los decretos, véase el Cuadro 2 del Apéndice.

el Decreto N° 1656/97 crea la Tasa de Justicia por actuaciones tramitadas ante el Poder Judicial de la ciudad; el Decreto N° 1721/97 establece un fondo compensador por fallecimiento, trasplante o prestaciones de alta complejidad para el personal del gobierno de la ciudad; y el N° 1780/97 permite comprobar las infracciones de tránsito a través de fotos o videos.

Pasemos ahora a analizar cuál ha sido el comportamiento de la Legislatura frente a los decretos de necesidad y urgencia dictados por el jefe de Gobierno. Según el artículo 91 de la Constitución de la Ciudad, la Legislatura: *“Debe ratificar o rechazar los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo, dentro de los treinta días de su remisión. (...) Pierden vigencia los decretos no ratificados.* En caso de receso, la Legislatura se reúne en sesión extraordinaria por convocatoria del Poder Ejecutivo o se autoconvoca, en el término de diez días corridos a partir de la recepción del decreto”. En el Cuadro 12 se presentan los datos sobre el tratamiento dado por la Legislatura a estos decretos.

Cuadro 12
Reacción de la Legislatura con relación
a los decretos de necesidad y urgencia

| Tratamiento | N | Porcentaje |
|--------------------|----------|-------------------|
| Ratificados | 11 | 55,0 |
| Rechazados | 3 | 15,0 |
| Sin tratamiento | 2 | 10,0 |
| Otros | 4 | 20,0 |
| Total | 20 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como puede observarse en el Cuadro 12, solamente once de los veinte decretos (el 55 por ciento) dictados por el jefe de Gobierno fueron ratificados por la Legislatura a través de resoluciones. De estos once decretos, diez pertenecían al grupo de los catorce decretos ya mencionados que fueron dictados con anterioridad a la conformación de la Legislatura. Es decir, si se exceptúan estos decretos dictados en tiempos del Concejo Deliberante y ratificados posteriormente por la Legislatura, sólo un decreto fue dictado y ratificado con la Legislatura en funciones. Se trata del Decreto N° 2513/98 que dispone el emplazamiento de una escultura en una plaza de la ciudad.

Los nueve decretos restantes (el 45 por ciento) no han sido, por distintos motivos, ratificados por los legisladores, por lo cual han perdido vigen-

cia. De estos nueve decretos no vigentes, solamente tres (el 15 por ciento) han sido rechazados explícitamente por la Legislatura. Se trata de los siguientes: el ya mencionado Decreto N° 1656/97 sobre la creación de la Tasa de Justicia; el N° 1032/98 que prohíbe la venta de bebidas alcohólicas cerca de los estadios de fútbol; y el N° 2/99 que dispone el emplazamiento de una escultura. En los tres casos, la resolución que rechaza los decretos es acompañada por un despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales donde se presentan fuertes argumentos en defensa de las atribuciones exclusivas de la Legislatura en materia legislativa, salvo que “razones de necesidad y urgencia” hicieran “imposible seguir los trámites ordinarios”.

En los considerandos de la resolución que rechaza el Decreto N° 1656/97, los legisladores manifiestan que: “... *no se advierte la necesidad y urgencia* exigidas por el artículo 103 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”. En relación al Decreto N° 1032/98, se argumenta que: “Si bien se comparte la preocupación evidenciada por el Poder Ejecutivo (...) *no se advierten las circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios* previstos en la Constitución para la sanción de las leyes que requiere el artículo 103 de la Constitución de la ciudad para la validez de los decretos de necesidad y urgencia”. Por último, similares argumentos se esgrimen para rechazar el Decreto N° 2/99: “... esta Comisión de Asuntos Constitucionales considera insuficiente la fundamentación para justificar el apartamiento de la regla establecida (...) *No se advierten las razones de urgencia que imposibilitaban al jefe de Gobierno seguir los trámites ordinarios* previstos en la Constitución para la sanción de las leyes. Máxime que la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra reunida en sesiones ordinarias”.

De los seis decretos restantes no vigentes: uno fue derogado por el mismo jefe de Gobierno al mandar otro decreto en su reemplazo; dos decretos simplemente no han sido tratados por la Legislatura; otros dos fueron archivados por resoluciones de la Legislatura ya que al momento del tratamiento en el recinto, los temas a los cuales se referían ya habían sido resueltos por sendas leyes; y, finalmente, el último de estos seis decretos perdió vigencia por no tratarse en el tiempo estipulado.

En suma, el tratamiento dado por la Legislatura a los decretos de necesidad y urgencia parece indicar una fuerte resistencia a que el jefe de Gobierno emita disposiciones con fuerza de ley. Los legisladores parecen resistir —con bastante éxito— los intentos del Ejecutivo por “saltar” a la Legislatura.

Las leyes y los temas

En este apartado nos proponemos identificar las principales áreas temáticas de las leyes sancionadas por la Legislatura. Asimismo, nos interesa dife-

reñiar los temas que concentraron la atención de los legisladores de aquellos que concentraron la del jefe de Gobierno, a fin de determinar la existencia — o inexistencia— de áreas privilegiadas por uno u otro actor. Con este fin se realizó una clasificación temática de las leyes del período, agrupándolas en dieciocho temas más una categoría residual³⁶. En el siguiente cuadro se presentan las leyes agrupadas según los temas y el origen de las iniciativas:

Cuadro 13
Leyes por tema y origen de las iniciativas

| Temas | Origen Iniciativa | | | | | | Total | |
|----------------|-------------------|--------------|------------------|--------------|---------------------|--------------|------------|--------------|
| | Legislatura | | Jefe de Gobierno | | Defensor del pueblo | | | |
| | N | % | N | % | N | % | N | % |
| 1 | 35 | 10,1 | 25 | 16,6 | - | - | 60 | 12,0 |
| 2 | 1 | 0,3 | 33 | 21,9 | - | - | 34 | 6,8 |
| 3 | 15 | 4,3 | 1 | 0,7 | - | - | 16 | 3,2 |
| 4 | 21 | 6,1 | 1 | 0,7 | 1 | 33,3 | 23 | 4,6 |
| 5 | 39 | 11,3 | 2 | 1,3 | - | - | 41 | 8,2 |
| 6 | 52 | 15,0 | 27 | 17,9 | - | - | 79 | 15,8 |
| 7 | 19 | 5,5 | 27 | 17,9 | - | - | 46 | 9,2 |
| 8 | 33 | 9,5 | 3 | 2,0 | - | - | 36 | 7,2 |
| 9 | 4 | 1,2 | 6 | 4,0 | - | - | 10 | 2,0 |
| 10 | 9 | 2,6 | 2 | 1,3 | - | - | 11 | 2,2 |
| 11 | - | - | 2 | 1,3 | - | - | 2 | 0,4 |
| 12 | 5 | 1,4 | 3 | 2,0 | - | - | 8 | 1,6 |
| 13 | 9 | 2,6 | 1 | 0,7 | - | - | 10 | 2,0 |
| 14 | 14 | 4,0 | 7 | 4,6 | 1 | 33,3 | 22 | 4,4 |
| 15 | 32 | 9,2 | 4 | 2,6 | - | - | 36 | 7,2 |
| 16 | 20 | 5,8 | 2 | 1,3 | 1 | 33,3 | 23 | 4,6 |
| 17 | 8 | 2,3 | 4 | 2,6 | - | - | 12 | 2,4 |
| 18 | 10 | 2,9 | 1 | 0,7 | - | - | 11 | 2,2 |
| 99 | 20 | 5,8 | - | - | - | - | 20 | 4,0 |
| Totales | 346 | 100,0 | 151 | 100,0 | 3 | 100,0 | 500 | 100,0 |

Temas: 1. Bienes de la ciudad; 2. Convenios nacionales e internacionales; 3. Derechos civiles y políticos; 4. Desarrollo económico y políticas de empleo; 5. Educación, cultura, ciencia y tecnología; 6. Nomenclatura, homenajes, monumentos, etc.; 7. Impuestos y política fiscal; 8. Justicia y seguridad; 9. Obras públicas; 10. Organismos públicos; 11. Pensiones; 12. Presupuesto; 13. Salud; 14. Tránsito y transporte; 15. Vivienda y planeamiento urbano; 16. Políticas sociales; 17. Medio ambiente y ecología; 18. Legislatura; 99. Otros temas.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³⁶ Para la clasificación temática de las leyes se tomó como base la realizada por Mustapic y Goretti (1992). A partir de esta clasificación y de un análisis del contenido de las leyes

En primer lugar nos interesa identificar los temas que más leyes concentraron. Los datos de la última columna nos indican que el 15,8 por ciento de las leyes sancionadas (79 de 500) corresponden a temas relativos a nomenclatura urbana, homenajes, monumentos, celebraciones, declaraciones de interés, festividades, etc. (tema 6). Es decir, ejemplos clásicos de “microiniciativas”. El hecho de que la Legislatura haya privilegiado la sanción de un número relativamente alto de leyes referidas a estos temas parecería tener algo que ver con ese “estatus híbrido” de la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, como ha sido señalado, no se trata ni de un municipio ni de una provincia en sentido estricto. Paradójicamente, esta situación parece conducir a que la Legislatura porteña sancione leyes tanto sobre temas más propios de los municipios urbanos (nomenclatura urbana, sentido de circulación de las calles, señalización vial, cuidado de plazas, etc.) como sobre temas más generales propios de las provincias. La incidencia de la denominación de calles, plazas, escuelas, etc. (24 de 79), tendría que ver entonces con las funciones más “municipales” de la Ciudad de Buenos Aires³⁷.

El segundo tema que mayor atención recibió por parte de la Legislatura fue el tema 1, referido a bienes de la ciudad (transferencias, donaciones, concesiones, expropiaciones, etc.), abarcando el 12 por ciento de las leyes sancionadas (60 de 500). De esas 60 leyes, 21 corresponden a donaciones y 23 a expropiaciones. Es decir, leyes de un alcance particular o sectorial.

Un dato que merece ser destacado es la escasa cantidad de leyes sobre pensiones (tema 11). A lo largo del período analizado solamente se sancionaron 2 leyes (0,4 por ciento del total) de este tipo: una pensión vitalicia para Marco Denevi (Ley N° 107) y otra para Alberto Ure (Ley N° 108). Ambas fueron iniciativas del jefe de Gobierno. El número tan poco significativo de pensiones otorgadas resulta llamativo a la luz de los datos a nivel nacional. En efecto, Goretti y Mustapic (1993) identifican un 7 por ciento de leyes de este tipo en el período 1983-1989 y el porcentaje aumenta a medida que nos remontamos en el tiempo. La poca cantidad de leyes sobre pensiones sancionadas en este período puede haber tenido que ver con la intención de los legisladores de diferenciarse de los viejos y desprestigiados conce-

sancionadas por la Legislatura, se dejaron de lado aquellas categorías que carecían de sentido para leyes no nacionales, al tiempo que se agregaron algunas nuevas categorías relevantes para nuestro análisis. Finalmente, se comparó la clasificación resultante con las 20 comisiones existentes en la Legislatura. Como resultado de estas operaciones, construimos una clasificación de 18 temas más una categoría residual que incluye tanto las leyes de escasa importancia como aquellas de difícil categorización. Para ver en detalle esta clasificación, véase el Cuadro 3 del Apéndice.

³⁷ Efectivamente, por ejemplo, el 8,64 por ciento de las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante de Morón (10/12/83-31/12/86), un municipio de la provincia de Buenos Aires, se refieren a toponimia (Pérez y Herzer, 1990).

jales. Efectivamente, la nueva Legislatura trató de distinguirse del Concejo Deliberante evitando aquellas prácticas mal vistas por la sociedad. Las leyes de pensiones otorgadas a discreción pueden haber formado parte de este grupo de prácticas. Por otra parte, también el jefe de Gobierno se limitó fuertemente a la hora de presentar proyectos para otorgar pensiones vitalicias. En todo el período solamente presentó cuatro de estos proyectos de ley (dos de los cuales fueron aprobados), sobre un total de 450 proyectos presentados³⁸.

Una consideración especial merecen los asuntos vinculados con las cuestiones específicas de la Legislatura (tema 18). Este tema, si bien no es relevante en términos numéricos, ya que concentra solamente el 2,2 por ciento del total de leyes sancionadas, debe destacarse por su significación en la creación de la estructura jurídica de la primera Legislatura y en la transición del Concejo Deliberante a la Legislatura. De las 11 leyes relativas a este tema, 4 se refieren al Fondo de Transición Legislativa y una quinta se refiere al régimen de relocalización de la planta permanente del Concejo Deliberante. Las 6 leyes restantes tratan sobre temas específicos de la Legislatura (como remuneraciones, obra social, servicio de salud, etc.). Es de prever que este tema será aún menos relevante numéricamente en los próximos años.

Con respecto a las leyes iniciadas por la Legislatura (primera columna), se observa que el porcentaje más alto de leyes sancionadas también corresponde (como en el caso general) a asuntos vinculados con nomenclatura urbana, homenajes, monumentos, celebraciones, declaraciones de interés, festividades, etc. (tema 6). El 15 por ciento de las leyes iniciadas por la Legislatura corresponden a este tema. Por otra parte, este tema ha sido privilegiado en mayor medida por los legisladores que por el jefe de Gobierno, ya que 52 de las 79 leyes sancionadas sobre estos asuntos fueron iniciadas por algún legislador.

El segundo tema, sin embargo, no sigue ya la tendencia general. Efectivamente, el 11,3 por ciento de las leyes sancionadas iniciadas por legisladores corresponde a leyes sobre educación, cultura, ciencia y tecnología (tema 5). Esta área temática ha sido claramente privilegiada por los legisladores. De las 41 leyes sancionadas sobre este tema, 39 fueron iniciadas por algún legislador, en tanto que solamente 2 fueron iniciadas por el jefe de Gobierno. El alcance de las leyes sancionadas que fueron incluidas en esta categoría es mayoritariamente sectorial, aunque aparecen algunos casos de “microiniciativas” (como subsidios a colegios).

Luego de estos dos temas, los que mayor atención recibieron por parte de los legisladores fueron: las leyes vinculadas a bienes de la ciudad (tema 1) con un 10,1 por ciento; con un porcentaje similar, 9,5 por ciento, las leyes

³⁸ La temática de los proyectos presentados por el Ejecutivo será analizada en profundidad hacia el final de este apartado.

relativas a seguridad y justicia (tema 8); y las leyes sobre vivienda y planeamiento urbano (tema 15) con el 9,2 por ciento.

Respecto de las iniciativas del jefe de Gobierno (segunda columna), cabe mencionar que las cifras se distribuyen de forma mucho menos homogénea que en el caso de los legisladores. Efectivamente, las iniciativas del Poder Ejecutivo se concentran principalmente en torno a cuatro temas: las leyes sobre convenios (tema 2) con un 21,9 por ciento; aquellas relativas a nomenclatura urbana, homenajes, monumentos, etc. (tema 6) con un 17,9 por ciento; las que se refieren a impuestos y política fiscal (tema 7) con el mismo porcentaje; y las leyes sobre bienes de la ciudad (tema 1) con el 16,6 por ciento.

La casi exclusividad de la iniciativa del jefe de Gobierno en las leyes vinculadas con convenios (una sola de las leyes sobre este tema tuvo origen en la Legislatura) obedece al hecho de que todos los convenios celebrados por el jefe de Gobierno deben ser aprobados por la Legislatura³⁹.

Respecto al tema 6, ya fue mencionado que, si bien en términos porcentuales tanto el Ejecutivo como el Legislativo parecen haber priorizado el tema, en términos absolutos se ve claramente que el Legislativo ha iniciado un número mayor de estas “microiniciativas”. En efecto, de las 79 leyes sancionadas, 52 fueron iniciadas por legisladores, en tanto que sólo 27 fueron iniciadas por el jefe de Gobierno.

Las leyes relacionadas con la política impositiva y fiscal (tema 7) conforman el 17,9 por ciento de las leyes iniciadas por el Ejecutivo. La importancia de esta cifra cobra mayor relieve si se tiene en cuenta que estas leyes sólo conforman el 5,5 por ciento de las leyes iniciadas por los legisladores. Lo distintivo de esta categoría es que incluye tanto legislación general de gran relevancia, como las leyes tarifarias y el código fiscal, como legislación individual, por ejemplo, condonaciones de deudas impositivas a particulares o asociaciones. En el período analizado, de las 46 leyes sobre este tema, 29 resultaron ser condonaciones de deuda impositiva a asociaciones o a particulares.

Los temas que menor atención recibieron por parte del Poder Ejecutivo fueron: las leyes vinculadas con los derechos civiles y políticos (tema 3), las vinculadas con el desarrollo económico y las políticas de empleo (tema 4), las leyes sobre salud (tema 13) y las leyes sobre asuntos vinculados con la Legislatura (tema 18). El jefe de Gobierno es responsable de iniciar solamente una ley en cada una de estas áreas temáticas (cada una representa el 0,7 por ciento del total de sus iniciativas). Nótese que se trata de temas de considerable relevancia.

³⁹ Según el punto 3 del artículo 104 de la Constitución porteña, el jefe de Gobierno: “Concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las provincias y municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura”.

Para analizar la escasa participación de la iniciativa del jefe de Gobierno en algunos temas importantes, nos concentraremos ahora en la temática de los proyectos presentados. El objetivo será dilucidar si efectivamente estos temas recibieron escasa atención del ejecutivo (medida a través de la cantidad de proyectos presentados) o si, por el contrario, la poca incidencia de las iniciativas del jefe de Gobierno en algunas áreas tiene que ver con la existencia de mayor “viscosidad” (resistencia de la legislatura frente a las iniciativas del Ejecutivo) en torno a ciertos temas. En el siguiente cuadro se presentan las leyes y los proyectos presentados por el jefe de Gobierno, según el tema⁴⁰:

Cuadro 14
Proyectos de ley presentados y leyes iniciadas por el jefe de Gobierno, por tema

| Temas | Proyectos de ley presentados por el jefe de Gobierno | | Leyes iniciadas por el jefe de Gobierno | | % Leyes / Proyectos |
|----------------|--|--------------|---|--------------|---------------------|
| | N | % | N | % | |
| 1 | 49 | 10,9 | 25 | 16,6 | 51,0 |
| 2 | 55 | 12,2 | 33 | 21,9 | 60,0 |
| 3 | 5 | 1,1 | 1 | 0,7 | 20,0 |
| 4 | 6 | 1,3 | 1 | 0,7 | 16,7 |
| 5 | 2 | 0,4 | 2 | 1,3 | 100,0 |
| 6 | 71 | 15,8 | 27 | 17,9 | 38,0 |
| 7 | 125 | 27,8 | 27 | 17,9 | 21,6 |
| 8 | 7 | 1,6 | 3 | 2,0 | 42,9 |
| 9 | 12 | 2,7 | 6 | 4,0 | 50,0 |
| 10 | 6 | 1,3 | 2 | 1,3 | 33,3 |
| 11 | 4 | 0,9 | 2 | 1,3 | 50,0 |
| 12 | 8 | 1,8 | 3 | 2,0 | 37,5 |
| 13 | 4 | 0,9 | 1 | 0,7 | 25,0 |
| 14 | 16 | 3,6 | 7 | 4,6 | 43,8 |
| 15 | 43 | 9,6 | 4 | 2,6 | 9,3 |
| 16 | 6 | 1,3 | 2 | 1,3 | 33,3 |
| 17 | 13 | 2,9 | 4 | 2,6 | 30,8 |
| 18 | 1 | 0,2 | 1 | 0,7 | 100,0 |
| 99 | 17 | 3,8 | - | - | |
| Totales | 450 | 100,0 | 151 | 100,0 | 33,6 |

Temas: 1. Bienes de la ciudad; 2. Convenios nacionales e internacionales; 3. Derechos civiles y políticos; 4. Desarrollo económico y políticas de empleo; 5. Educación, cultura, ciencia y tecnología; 6. Nomenclatura, homenajes, monumentos, etc.; 7. Impuestos y política fiscal; 8. Justicia y seguridad; 9. Obras públicas; 10. Organismos públicos; 11. Pensiones; 12. Presupuesto; 13. Salud; 14. Tránsito y transporte; 15. Vivienda y planeamiento urbano; 16. Políticas sociales; 17. Medio ambiente y ecología; 18. Legislatura; 99. Otros temas.
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴⁰ La clasificación utilizada es la misma del Cuadro 13. Véase también la nota 36 y el Cuadro 3 del Apéndice.

Las áreas temáticas que mayor atención recibieron (medida en cantidad de proyectos de ley presentados) por parte del Ejecutivo fueron básicamente cinco. En primer lugar, el tema 7, relativo a impuestos y política fiscal, concentró el 27,8 por ciento de los proyectos presentados (125 de 450). Le siguen: los proyectos sobre nomenclatura urbana, homenajes, monumentos, etc. (tema 6) con el 15,8 por ciento de los proyectos presentados (71 de 450); los 55 proyectos relativos a convenios (tema 2), que constituyen el 12,2 por ciento del total; los que se refieren a bienes de la ciudad (tema 1) con el 10,9 por ciento (49 proyectos); y, por último, los 43 proyectos sobre vivienda y planeamiento urbano (tema 15), que constituyen el 9,6 por ciento del total de proyectos presentados por el jefe de Gobierno. Como se observa, con la única excepción del tema 15, las áreas temáticas que concentraron la mayor cantidad de proyectos de ley presentados coinciden con aquellas que concentraron la mayor cantidad de leyes sancionadas por iniciativa del Ejecutivo.

Respecto al tema 15 (vivienda y planeamiento urbano), vale decir que la cantidad de proyectos presentados (43) contrasta fuertemente con la cantidad de leyes sancionadas (4) de iniciativa del Ejecutivo. Efectivamente, el “grado de éxito” (cantidad de leyes sancionadas sobre proyectos presentados) en esta área es llamativamente bajo (9,3 por ciento) —el más bajo de todos— en comparación con el promedio de “éxito” de los proyectos ejecutivos (33,6 por ciento). De todas maneras, es importante mencionar que de los 43 proyectos presentados por el jefe de Gobierno relativos a temas de vivienda y planeamiento urbano, 28 se refieren a la catalogación con nivel de protección estructural o histórica de inmuebles o distritos. Es decir, casos clásicos de “microiniciativas” que parecerían acercarse bastante a los proyectos “*pour la gallerie*” que menciona Molinelli (1999), refiriéndose a proyectos presentados (en general, por legisladores) para quedar bien con votantes y grupos de interés, sabiendo que tienen pocas posibilidades de ser aprobados⁴¹.

En relación a la gran cantidad de proyectos (125) relativos a política fiscal (tema 7), es importante mencionar que también en esta categoría encontramos numerosos casos de “microiniciativas”: de los 125 proyectos presentados, 110 corresponden a condonaciones de deudas impositivas (casi todas en concepto de ABL) o eximiciones de pago de impuestos a particulares o asociaciones. El “grado de éxito” de estos proyectos (21,6 por ciento) también se encuentra por debajo del promedio general (33,6 por ciento).

Los restantes temas que concentraron la atención del jefe de Gobierno (temas 1, 2 y 6) presentan, por el contrario, un “grado de éxito” que supera holgadamente al promedio general: el 51 por ciento (25 de 49) de los proyectos presentados relativos a bienes de la Ciudad (tema 1), el 60 por ciento

⁴¹ De hecho, en el período analizado solamente 7 leyes que designan distritos (6) o inmuebles (1) como zonas de protección histórica fueron aprobadas (todas ellas iniciadas por legisladores).

(33 de 55) de los proyectos sobre convenios (tema 2), y el 38 por ciento (27 de 71) de los proyectos referidos a nomenclatura, homenajes, monumentos, etc. (tema 6), fueron convertidos en leyes.

Por otra parte, los temas que muestran la menor cantidad de proyectos de ley presentados por el jefe de Gobierno son: el relativo a asuntos de la Legislatura (tema 18), un proyecto; el tema 5 (educación, cultura, ciencia, tecnología), dos proyectos; los temas 11 (pensiones) y 13 (salud), cuatro proyectos; el tema 3 (derechos civiles y políticos), cinco proyectos; y los temas 4 (desarrollo económico y políticas de empleo), 10 (organismos públicos) y 16 (políticas sociales), seis proyectos presentados respectivamente. Como se observa, los cuatro temas anteriormente mencionados que solamente presentaban una ley de iniciativa del ejecutivo (los temas 3, 4, 13 y 18), también presentan un número bajo de proyectos presentados (5, 6, 4 y 1, respectivamente). Es decir, la poca incidencia de la iniciativa del Ejecutivo en estos temas no parece tener relación con la existencia de mayor “viscosidad”, sino más bien con la poca cantidad de proyectos presentados. Los otros temas que recibieron poca atención por parte del Ejecutivo (los temas 5, 10, 11 y 16) concentran, cada uno, solamente dos leyes de su iniciativa.

Por último, volviendo sobre los temas de las leyes sancionadas (Cuadro 14), tres leyes iniciadas por el defensor del pueblo fueron aprobadas: la Ley N° 260 sobre la prohibición de arrojar volantes en la vía pública (tema 4); la Ley N° 437 que introduce una modificación menor en el código de tránsito (tema 14); y la Ley N° 438 sobre estacionamiento para personas con necesidades especiales (tema 16).

Conclusiones

El análisis de la tarea legislativa en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires durante el período 1997-2000, puso en evidencia cierto grado de conflicto en la relación que se estableció entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo cual pone en tela de juicio uno de nuestros presupuestos iniciales. Efectivamente, desde la perspectiva adoptada, que atendiendo al papel de los partidos políticos presupone la existencia de disciplina partidaria entre representantes del mismo partido, la presunción estaba a favor de la cooperación y no del conflicto. La mayoría absoluta con que contaba la Alianza UCR-Frepaso en la Legislatura llevaba a pensar que no surgirían mayores inconvenientes en la relación entre el jefe de Gobierno (UCR) y una Legislatura ampliamente dominada por la Alianza UCR-Frepaso (37 legisladores de 60). El análisis de los datos mostró, sin embargo, una realidad un poco más compleja.

La producción legislativa durante el período fue de 500 leyes. El procedimiento de sanción de las leyes fue mayoritariamente ordinario. El análisis de los datos referidos al origen de las iniciativas de ley permitió identificar un fenómeno importante: casi el 70 por ciento de las leyes sancionadas habían sido iniciadas por la Legislatura. Esta elevada participación de los legisladores en la iniciativa legislativa contrasta tanto con los datos a nivel nacional, como con la idea de que, en materia de iniciativa, el ejecutivo lleva la delantera. En general, se presupone que las políticas públicas son iniciadas y lideradas desde el gobierno al tiempo que se espera que el partido de gobierno, la bancada oficial, apoye las iniciativas gubernamentales. El escaso número de leyes iniciadas por el jefe de Gobierno nos llevó a cuestionar esta premisa.

Los datos relativos al tiempo de sanción de las leyes mostraron que las leyes iniciadas por el jefe de Gobierno fueron aprobadas en un lapso de tiempo levemente más corto que aquellas iniciadas por los legisladores. Al indagar sobre el grado de éxito de las iniciativas del ejecutivo pudimos observar que, si bien mayor que el de los legisladores, resultaba bajo en comparación con los datos disponibles a nivel nacional. Otro indicador de conflicto que se analizó fueron los vetos y las insistencias. El dato más relevante que surgió de este análisis fue el hecho de que el veto del jefe de Gobierno se dirigió, fundamentalmente, a controlar iniciativas de los legisladores de la Alianza UCR-Frepaso. Efectivamente, de las 16 leyes vetadas durante el período, 10 habían sido iniciadas por algún miembro de la Alianza. Por otra parte, el análisis temático de las leyes vetadas mostró la relevancia de las mismas. En cuanto a los decretos de necesidad y urgencia, los datos sobre la reacción de la Legislatura frente a estos decretos revelaron una Legislatura firmemente dispuesta a pelear en defensa de sus prerrogativas.

A partir del análisis de estos datos pudimos explorar nuestros primeros objetivos, es decir, estudiar el funcionamiento de la Legislatura y la dinámica de la competencia política. Los datos pusieron en evidencia que la producción legislativa no fue todo lo armoniosa que se hubiese esperado con una distribución de poder tan favorable al oficialismo.

En cuanto a la identificación de las principales áreas temáticas de las leyes sancionadas por la Legislatura en el período analizado (nuestro tercer objetivo), el análisis de los datos reveló algunos aspectos interesantes. El primero de ellos tiene que ver con las denominadas “microiniciativas”. Efectivamente, se trataba de dilucidar si la importante intervención (en términos cuantitativos) en la iniciativa legislativa de la Legislatura, no escondía numerosas “microiniciativas” de escasa relevancia política. Los datos mostraron que las leyes relativas a nomenclatura urbana, donaciones, condonación de deudas impositivas a organizaciones o particulares, etc, constituyen de hecho un porcentaje importante del total. Sin embargo, este tipo de ini-

ciativas no son exclusividad de las leyes iniciadas por los legisladores, por el contrario, en algunos temas se observó que la participación de la iniciativa del ejecutivo en estas “pequeñas leyes” era aún mayor que la del legislativo. En cuanto a la existencia de áreas privilegiadas para la iniciativa legislativa por uno u otro actor, se observó una mayor dispersión en los temas priorizados por la Legislatura, frente al Ejecutivo que concentró su atención en temas específicos. Al indagar sobre los proyectos presentados por el Ejecutivo, pudimos observar que la escasa participación del Ejecutivo en ciertos temas relevantes (como salud, educación o derechos civiles y políticos) no tenía relación con una mayor reticencia de la Legislatura a aprobar leyes de iniciativa ejecutiva vinculadas con estos temas, sino que obedecía a la escasa cantidad de proyectos presentados.

En suma, el papel desempeñado por la Legislatura resultó más importante de lo que presumíamos en un principio y la cooperación entre las ramas del gobierno resultó menor de lo esperado. Se podría afirmar, a partir del análisis realizado, que la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires no puede ser caracterizada como una legislatura del tipo “sello de goma”, ya que la “viscosidad” hallada es importante. Tal vez no sea estrictamente correcto hablar de conflicto entre poderes, pero sin duda el papel de la Legislatura ha sido muy activo e importante y estuvo lejos, a pesar de las mayorías favorables, de ser complaciente con el jefe de Gobierno.

Bibliografía

- Acosta, María Elena (1993). “Gobierno y oposición en el Congreso durante la presidencia de Illia (1963-1966)”, Documento de trabajo N° 120, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Bavastro, Roberto D. (1993). “Gobierno y oposición en la administración de la Ciudad. La interacción partidaria en el 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, 4-7 de noviembre.
- Cotta, Mauricio (1982). “Parlamento”, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, Tomo II, México D.F., Siglo XXI Editores.
- Cotta, Mauricio (1987). “Il sotto-sistema governo-parlamento”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 17, N° 2, Bolonia.
- De Luca, Miguel (1998). “Los Ejecutivos”, en Orlandi, Hipólito (comp.), *Las Instituciones Políticas de Gobierno*, Vol. I, Buenos Aires, EUDEBA.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (1998). “La Ciudad de Buenos Aires. Política y gobierno en su último medio siglo”, trabajo presentado para el semina-

- rio El Nuevo Milenio y lo Urbano, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 23 y 24 de noviembre.
- De Riz, Liliana (1994). *Radicales y peronistas: El Congreso Nacional entre 1983 y 1989*, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Duverger, Maurice (1992). *Los Partidos Políticos*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1996). “Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 36, N° 141, Buenos Aires, abril-junio.
- Goretti, Matteo y Ana María Mustapic (1993). “El Congreso de la transición democrática (1983-1989)”, Documento de trabajo N° 121, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Herzer, Hilda (comp.) (1996). *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización*, Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados (CEA)-Oficina de Publicaciones del CBC.
- Malamud, Andrés (1997). “La UCR y el PJ en la Legislatura Bonaerense ¿aliados o adversarios?”, en *Boletín SAAP*, Año 3, N° 5.
- Molinelli, N. Guillermo (1991). *Presidentes y congresos en Argentina: mitos y realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Molinelli, N. Guillermo (1995). “Relaciones Presidente-Congreso en Argentina (1983-95)”, ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mendoza, noviembre.
- Molinelli, N. Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Mustapic, Ana María (2000). “Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo.
- Mustapic, Ana María y Matteo Goretti (1992). “Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 32, N° 126, Buenos Aires, julio-septiembre.
- Mustapic, Ana María y Natalia Ferreti (1995). “El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem (1983-1993)”, Documento de trabajo N° 14, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Olivetti, Nino (1982). “Proceso legislativo”, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de Política*, Tomo II, México D.F., Siglo XXI Editores
- Orlandi, Hipólito (1998). “Parlamentos y congresos”, en Orlandi, Hipólito (comp.), *Las instituciones políticas de gobierno*, Vol. I, Buenos Aires, EUDEBA.
- Pérez, Pedro (1998). “El gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Revista Diálogo y Debate*, Año 2, N° 5-6, México D.F., julio.

- Pérez, Pedro y Hilda Herzer (1990). "Gobierno local", en Chichevsky, Nora, *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aires, GEL, HEDAL.
- Tula, María Inés (1999). "La Ley de Lemas y sus efectos sobre la gobernabilidad del sistema político. Un estudio sobre la provincia de Santa Fe (1991-1995)", Programa de becas UBACyT, Universidad de Buenos Aires.
- Wheare, Kenneth C. (1981). "El ocaso del legislativo", en Blondel, Jean, Maurice Duverger, Seymour Lipset, et al., *El Gobierno: Estudios comparados*, Madrid, Alianza.

Documentos Oficiales

- Boletín de Asuntos Entrados de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (Diciembre 1997-Agosto 2000).
- Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires (Diciembre 1997-Agosto 2000).
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996), Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Constitución de la Nación Argentina (1853, 1994).
- Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (1997).
- Versiones Taquigráficas de las sesiones parlamentarias de Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (Diciembre 1997-Agosto 2000).

Palabras clave

Ciudad de Buenos Aires – Poder Legislativo – Producción legislativa – Legislatura – Gobierno de la ciudad

Key words

City of Buenos Aires – Legislative Power – Legislative production – Legislature – Government of the city

Abstract

This article analyses Executive-Legislative relations in the City of Buenos Aires during the time of its first Legislature (1997-2000). The main objectives are: a) to study the Legislature through its legislative production; b) to explore the dynamic of the political competition; and c) to identify the thematic areas that concentrate most of the attention and those that generates most of the conflicts. The results of this research show that the Legislature played an important roll and that the cooperation between the branches of the government was less than expected. The thematic analysis of the laws show: a) a bigger dispersion in the subjects prioritized by the Legislature; and b) that the "little laws" were not exclusively initiated by legislators.

Apéndice

Cuadro 1

Clasificación de los motivos —alegados— de los vetos

- 1. Constitucionalidad:** el jefe de Gobierno veta la ley porque considera que sus disposiciones contravienen normas constitucionales (tanto las de la Constitución Nacional como las de la Constitución de la Ciudad) o vulneran principios (por ejemplo, igualdad o libertad) implícitos en las mismas.
- 2. Competencias-atribuciones:** el jefe del ejecutivo discrepa respecto de la definición de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo o entre el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional.
- 3. Defectos de la ley:** el ejecutivo veta la ley por alguno o varios de los siguientes motivos: contradice la normativa vigente; contiene aspectos contemplados en normas vigentes o en curso; es inconsistente; es imprecisa; no es técnica o administrativamente factible; presenta dificultades de interpretación.
- 4. Diferencia de criterios:** el jefe de Gobierno discrepa con la sanción de la ley debido a: la oportunidad y/o conveniencia de la sanción de la ley; la autoridad de aplicación; los instrumentos o medios más idóneos para lograr los objetivos perseguidos por la ley; los tiempos estipulados para el logro de esos objetivos; diferencias en la interpretación de determinados aspectos tratados por la ley.
- 5. Diferencia de políticas:** el Poder Ejecutivo considera, en forma explícita, que la ley se contrapone a sus políticas específicas. Se incluyen también aquí las leyes vetadas con el argumento de que suponen incurrir en gastos excesivos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mustapic y Ferreti (1995).

Cuadro 2

Decretos de necesidad y urgencia, según tratamiento

| FECHA | N° | ASUNTO | ESTADO |
|------------|------|---|-----------------|
| 30/09/1996 | 256 | Desaféctense los inmuebles ubicados en la traza de la apertura de la calle Cortejarena en el tramo comprendido entre las calles Zabaleta y Luna. | Ratificado |
| 10/03/1997 | 284 | Déjase sin efecto la apertura de la calle Ibáñez entre Montiel y José León Suárez, desafectándose las tierras afectadas a ese fin. | Ratificado |
| 29/08/1997 | 1149 | Déjase sin efecto la apertura de la calle Rodolfo Scapino entre Carue y Av. Piedrabuena, desafectándose las tierras afectadas a ese fin. | Ratificado |
| 29/10/1997 | 1510 | Apruébanse las disposiciones de procedimiento administrativo, que entrarán en vigencia a los 60 días corridos desde su publicación en el Boletín Oficial de la ciudad. | Ratificado |
| 29/10/1997 | 1532 | Déjase sin efecto la apertura de la calle Carlos María Ramirez, desafectándose las tierras afectadas a tal fin. | Ratificado |
| 05/11/1997 | 1572 | Ratíficase el artículo 124 de la Ley de Procedimientos Administrativos (la presente ley entrará en vigencia a los 45 días de su publicación en el Boletín Oficial de la ciudad). | Ratificado |
| 24/11/1997 | 1667 | Incorpórase las especialidades de Farmacia y de Instrumentación Quirúrgica a los términos de la Ordenanza N° 43.562. | Ratificado |
| 24/11/1997 | 1668 | Modifícase el texto del artículo 2.1.1.1 trabajos que requieren permiso de obra, del Código de Edificación. | Ratificado |
| 01/12/1997 | 1721 | Institúyese un fondo compensador por fallecimiento, transplante y prestaciones de alta complejidad, para todo el personal del gobierno de la ciudad y su familia. | Ratificado |
| 10/12/1997 | 1780 | Establécese que las infracciones de tránsito podrán comprobarse por medios fílmicos, fotográficos o de video; Modifícase el monto del beneficio por pago voluntario. | Ratificado |
| 16/11/1998 | 2513 | Dispónese el emplazamiento de la obra escultórica del artista Philip Jackson, donada por el Poder Ejecutivo Nacional al gobierno de la ciudad, en la plaza Rubén Darío. | Ratificado |
| 14/11/1997 | 1656 | Creación de la Tasa de Justicia a percibir por actuaciones que tramitan ante el Poder Judicial de la ciudad. | Rechazado |
| 04/06/1998 | 1032 | Prohíbese la venta de bebidas alcohólicas en un radio de 500 metros de los estadios los días de eventos futbolísticos (3 horas antes y 2 horas después de finalizado el partido). | Rechazado |
| 11/03/1999 | 2 | Dispónese emplazamiento obra escultórica donada por artista Francisca Cerda en plaza República de Chile, sita entre Av. Libertador y Tagle. | Rechazado |
| 29/08/1997 | 1151 | Apruébase el reglamento general para la Audiencia Pública que a los fines del artículo 63 de la Constitución de la Ciudad de Bs. As. convoque el Poder Ejecutivo. | Archivado |
| 06/07/1998 | 1276 | Emplázase obra escultórica del artista Dubray donado por la embajada de la República de Venezuela, en la plazoleta sita entre Av. 9 de Julio y Bernardo de Trigoyen. | Archivado |
| 14/11/1997 | 1657 | Necesidad impostergable de introducir modificaciones al régimen de procedimientos en materia de faltas contravencionales. | Derogado |
| 22/10/1997 | 1507 | Modifícase las sección XIII del Título IV del Código de Habilitaciones y Verificaciones. | Sin vigencia |
| 11/03/1999 | 1 | Dispónese emplazamiento obra escultórica donada por Embajada de Grecia y colectividades helénicas de Bs. As, en plaza Grecia. | Sin tratamiento |
| 16/09/1999 | 3 | Déjase sin efecto apertura vía pública a que se refiere Ordenanza N° 24.802, desafectándose las tierras afectadas a ese fin. | Sin tratamiento |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3 Clasificación temática

- 1. Bienes de la ciudad:** transferencia, donación, concesión, afectación, arriendo, venta, enajenación, expropiación y restitución de inmuebles, bienes, activos y patrimonio de y/o para la Ciudad de Buenos Aires. Incluye las leyes relativas a la regulación y reglamentación de los asuntos mencionados.
- 2. Convenios:** incluye la autorización al Poder Ejecutivo a suscribir convenios, así como la aprobación y ratificación de todos los convenios celebrados entre el gobierno de la ciudad y cualquier entidad, independientemente del tema del cual tratase el convenio en cuestión.
- 3. Derechos civiles y políticos:** derechos electorales, de ciudadanía, de nacionalidad, relativos a los individuos y a las organizaciones políticas y civiles.
- 4. Desarrollo económico y políticas de empleo:** legislación laboral, generación de empleo, políticas relativas al comercio y a la industria. Incluye las leyes vinculadas con la iniciativa y el desarrollo empresarial, los emprendimientos cooperativos, mutuales y toda otra forma de emprendimiento económico, todo lo relacionado con el MERCOSUR, el Consejo Económico y Social, el Mercado Central de Buenos Aires, los juegos de azar y destreza y apuestas, el Código de Habilitaciones y Verificaciones, la localización y la radicación de establecimientos industriales, el comercio interior y exterior, pesas y medidas, venta en la vía pública, régimen aplicable al comercio, y fomento y desarrollo del turismo.
- 5. Educación, cultura, ciencia y tecnología:** incluye todo lo relativo a las políticas educativas (programas, planes de estudio, programas de alfabetización, cooperadoras escolares, centros de estudiantes, becas, etc.), las políticas culturales (teatro, cine, museos, etc.), y de ciencia y tecnología.
- 6. Nomenclatura, homenajes, monumentos, etc.:** nomenclatura urbana (denominación de calles, plazas, escuelas, etc.), emplazamiento y construcción de monumentos, celebraciones, homenajes, declaraciones de interés, festividades, institución de días o años especiales o internacionales, v declara-

ción de visitas y ciudadanos ilustres. Asimismo, incluye las leyes relativas a la regulación y reglamentación de los asuntos mencionados.

7. **Impuestos y política fiscal:** impuestos, exenciones, tasas, gravámenes, suspensiones de cobro, condonaciones de deuda impositiva e instrumentos relativos a la política fiscal y financiera del gobierno de la ciudad. Incluye leyes tarifarias y otorgamiento de exenciones o reducciones tarifarias.
8. **Justicia y seguridad:** incluye las leyes relacionadas con la organización del Poder Judicial, en especial el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento, el Ministerio Público, los Códigos Contravencional y de Faltas y Contencioso Administrativo y Tributario, las leyes de procedimiento, la creación o modificación de faltas o contravenciones y las leyes relativas a la seguridad ciudadana.
9. **Obras públicas:** leyes vinculadas con la ejecución, contratación y fiscalización de obras públicas —ya fueren realizadas por la administración directamente o por terceros—.
10. **Organismos públicos:** estructura, administración, y regulación de la Administración Pública, central y descentralizada, y entes reguladores. Incluye la creación de aquellos organismos públicos no susceptibles de una clasificación más específica según otros temas (como justicia, educación, etc.).
11. **Pensiones:** otorgamiento de pensiones a particulares.
12. **Presupuesto:** incluye las normas para su ejecución y las modificaciones.
13. **Salud:** incluye también políticas relativas a la higiene y a la prevención de enfermedades.
14. **Tránsito y transporte:** incluye las leyes relacionadas con los transportes en todas sus variantes, el Código de Transporte y Tránsito, la circulación, el estacionamiento, la carga y descarga, la habilitación de conductores, educación y señalización vial, las escuelas de conductores, las tarifas y playas de trasbordo de cargas, las estaciones terminales, puertos y aeropuertos, la fiscalización y la coordinación de políticas con el Estado Nacional y la provincia de Buenos Aires.
15. **Vivienda y planeamiento urbano:** incluye todo lo relacionado con las políticas de vivienda, inquilinatos y alojamientos no turísticos, seguridad en las construcciones, el Código de

Planeamiento Urbano, el Código de Publicidad, la zonificación urbana, la preservación del patrimonio histórico y cultural urbano, el planeamiento participativo y la fiscalización de obras particulares y catastro.

16. Políticas sociales: incluye las leyes relativas a la protección de sectores de riesgo o con necesidades insatisfechas de diversos tipos, asistencia social a personas necesitadas, políticas para personas mayores, mujeres embarazadas, personas con necesidades especiales, etc. Incluye también lo relativo a la niñez y la adolescencia así como políticas de género y de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

17. Medio ambiente y ecología: incluye todo lo relacionado con el Plan Urbano Ambiental y el Código Ambiental, el ordenamiento y preservación del ecosistema, preservación de parques, plazas, paseos públicos y espacios verdes, saneamiento y recuperación de los cauces de agua, barrido y limpieza, y la evaluación de impactos urbano ambientales.

18. Legislatura: incluye todas las leyes que tienen que ver específicamente con la Legislatura y su personal.

99. Otros temas. Clase residual. Incluye las leyes de difícil clasificación así como también aquellas de poca o nula significación en el conjunto.

Fuente: Elaboración propia en base a clasificación temática presentada en Mustapic y Goretti (1992).