



Universidad del salvador



Tesis de Grado

Alumna: Jesica Gindre

Fecha: 2026

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Carrera: Licenciatura en Ciencia Política

Decana: Dra. Gabriela Agosto

Coordinadora de la carrera: Mag. Sofía Lazzari

Director de Tesis: Dr. Facundo Galván

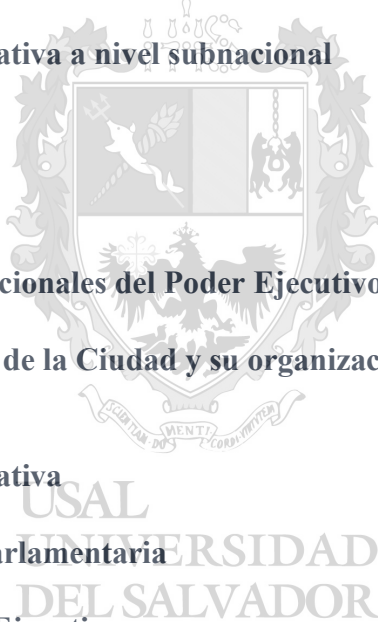
“Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. La producción legislativa en los dos primeros años de gobierno de los últimos tres jefes de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mauricio Macri (2007-2009), Horacio Rodríguez Larreta (2015-2017) y Jorge Macri (2023-2025)”.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

ÍNDICE GENERAL

Índice	pág. 3
Introducción	pág.4
Capítulo I	pág.8
El Neoinstitucionalismo y sus enfoques	pág.10
El estudio de las legislaturas	pág.15
Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo	pág.18
La producción legislativa a nivel subnacional	pág.21
Capítulo II	pág.24
Capítulo III	pág.32
Los poderes constitucionales del Poder Ejecutivo	pág.33
El Poder Legislativo de la Ciudad y su organización interna:	pág.34
El Reglamento.	
La producción legislativa	pág.35
La fragmentación parlamentaria	pág.39
Los vetos del Poder Ejecutivo	pág.58
Conclusión	pág.62
Anexos	pág.65
Bibliografía	pág.127



Introducción

La Ciencia Política se ha ocupado ampliamente del estudio acerca de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Sartori 2005, Cox y Morgenstern 2001, Mustapic 2000, Linz 1990, Shugart y Mainwaring 2002), así como de la producción legislativa (García Montero 2008, Haime 2012, Malamud 1999, Araujo y Olivero 2008). Sin embargo, en el plano subnacional y en particular en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aun nos encontramos con un campo poco explorado. Las excepciones en este sentido son trabajos como los de Malamud (1999), Araujo y Oliveros (2008) y Haime (2012) sobre las Legislaturas de la Provincia de Buenos Aires / CABA.

Como ejemplo de esto, en el plano latinoamericano y nacional la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo resulta uno de los ejes centrales de nuestra disciplina a la hora de estudiar la gobernabilidad y la parálisis institucional. (Mainwaring S. y Shugart S. 1997, Mustapic 2000, Molinelli 1996, Calvo 2007, Linz 1990, Pérez Liñán 2009, Cox y Morgenstern 2001). Lo mismo ocurre con los trabajos que se concentran en analizar el uso de los poderes unilaterales (vetos, decretos) en el marco de esa dinámica (Cox y Morgenstern 2001, Mainwaring S. y Shugart S. 1997, Shugart S. y Carey J. 2012), tanto para unos como para otros lo que escasea son trabajos enfocados en analizar estos factores en el plano subnacional. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde la autonomía alcanzada en 1996, el diseño institucional ha favorecido un sistema de pesos y contrapesos donde la Legislatura, y en particular la fragmentación de los bloques que la componen y el uso de poderes unilaterales (como los vetos), han jugado un rol determinante en esta dinámica (Haime 2008).

En función de este vacío en la literatura, vinculado a la necesidad de investigar y sistematizar más el conocimiento disponible sobre la producción legislativa a nivel subnacional, es que surge la pregunta de investigación que orienta esta tesis: ¿Cómo fue la producción legislativa en los primeros dos años de Mauricio Macri, Horacio Rodríguez Larreta y Jorge Macri? Este interrogante hace foco en los dos primeros años de mandato de cada uno de los últimos tres jefes de Gobierno por los siguientes motivos: en primer lugar, nos permite “equiparar” los casos a comparar ya que, a la fecha de elaboración de esta investigación Jorge Macri acababa de finalizar su segundo año de gobierno. En segundo lugar, debemos destacar que los primeros años de gobierno suelen ser

considerados favorables para llevar a cabo políticas de cambio con amplia aceptación por parte del electorado. La legitimidad inicial del presidente, derivada de su victoria electoral, suele generar una fase de deferencia legislativa. En este periodo, los costos de confrontación para el congreso son elevados, lo que permite al Ejecutivo avanzar con su agenda antes de que la coalición de gobierno comience a mostrar signos de erosión (Pérez Liñán 2009), y la aprobación de las medidas propuestas que buscan establecer la agenda y mostrar el rumbo de la gestión ante la ciudadanía suele ser más fácil de adquirir, lo que permite establecer las bases del proyecto de gobierno a llevar adelante. Por último, no se producen recambios en los escaños por la alternancia electoral. Muchas veces las elecciones intermedias, en caso de descontento, sirven para castigar a los oficialismos y en consecuencia pueden alterar la composición de la cámara generando un escenario de mayor fragmentación parlamentaria, dificultando la sanción de futuras leyes indispensables para el gobierno.

Los tres jefes de gobierno pertenecen al mismo partido político, el PRO, que a través de sus coaliciones electorales ha logrado gobernar la Ciudad por 18 años consecutivos. Sin embargo, los contextos de fragmentación parlamentaria y las estrategias de negociación han variado significativamente. La fragmentación de la cámara legislativa ha impactado en la relación del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo a la hora de sancionar las leyes impulsadas por los bloques oficialistas y opositores.

Entonces, el objetivo de este trabajo es analizar cómo fue la producción legislativa en los dos primeros años de gobierno de los últimos tres jefes de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mauricio Macri (2007-2009), Horacio Rodríguez Larreta (2015-2017) y Jorge Macri (2023-2025). En este sentido, se analizará cómo ha evolucionado la producción legislativa, y cómo ha sido en esos mismos períodos la fragmentación de los bloques legislativos y el uso de mecanismos de control de veto es lo que intentaremos exponer con esta investigación.

Para abordar este fenómeno, se proponen los siguientes objetivos de investigación:

Objetivo General:

- Analizar la producción legislativa de los dos primeros años de gobierno de Mauricio Macri (primer mandato), Horacio Rodríguez Larreta (primer mandato) y Jorge Macri (2023-2025).

Objetivos específicos:

- Objetivo específico 1: Estudiar la aprobación de leyes en el período correspondiente a los primeros legislativos del primero mandato de cada uno de los últimos tres jefes de gobierno de CABA.
- Objetivo específico 2: Medir la fragmentación legislativa en cada uno de los tres casos analizados.
- Objetivo específico 3: Identificar el uso de vetos en cada uno de los tres casos analizados.

Este estudio se justifica a partir del análisis de entender cómo un mismo signo político adapta sus estrategias parlamentarias ante diferentes grados de apoyo legislativo, pero por también por la necesidad de hacer un aporte al estudio de la Ciencia Política, incursionando en el estudio de la producción legislativa a nivel subnacional y aportando datos de la CABA que sirvan a investigaciones futuras.

Los datos se han obtenido a partir de la página web de la Legislatura de la CABA, su sistema de búsqueda parlamentaria para acceder a los proyectos presentados y que han iniciado su trámite parlamentario, información brindada por la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la CABA, versiones taquigráficas, Boletines Oficiales de la Ciudad, página web del Gobierno de la Ciudad y del Centro documental de información y archivo legislativo (CEDOM).

A los fines de alcanzar los objetivos planteados en esta tesis, en el capítulo I se analizan los antecedentes respecto a la producción legislativa en Latinoamérica, en el ámbito nacional y en el subnacional. A su vez se hará un repaso de los enfoques que brinda la Ciencia Política para llevar adelante dicha investigación. En el capítulo II, se presenta el marco teórico conceptual, el diseño de la investigación y se definen las variables a estudiar. En el tercer apartado primero haremos una descripción de cómo está conformada la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de la constitución de 1994, cuáles son las funciones que corresponden al Poder al Ejecutivo y al Legislativo y qué establece su reglamento interno. A su vez, se expone la evidencia empírica producto del análisis de los

casos seleccionados. Por último, se presentan las conclusiones preliminares, seguidas del listado bibliográfico y anexos.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Capítulo I: Discusión de antecedentes

Como mencionamos en la introducción, la Ciencia Política se ha ocupado ampliamente de estudiar la producción legislativa. En este sentido, nos interesa discutir los principales enfoques teóricos que se ocuparon de estudiar la producción legislativa como el institucionalismo, el *rational choice* y el estructuralismo.

Cuando hablamos de institucionalismo, entendemos que las instituciones son estructuras de incentivos y de castigos. Una institución es un sistema de reglas que compensa ciertas conductas y castiga otras, y que por tanto induce a los actores a comportarse de cierta manera (Sartori 2005). Este enfoque pone el foco en las constituciones, las leyes escritas y las estructuras oficiales de gobierno (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Judicial, etc.). Su principal problema reside en su incapacidad para explicar por qué frente a diseños institucionales similares no se obtienen los mismos resultados. Dentro del institucionalismo clásico, las reglas formales actúan como estructuras que determinan la acción política.

Siguiendo el pensamiento de estos autores, a la hora de estudiar la producción legislativa debemos considerar que la misma está determinada por la estructura del sistema. Para Duverger (2001), las leyes electorales definen la composición de las cámaras, mientras que, para Sartori la dinámica de los partidos políticos dentro del Poder Legislativo determina la capacidad de producir leyes o de caer en una parálisis institucional. En este mismo sentido, Linz (2017) plantea que según de qué tipo de régimen se trate (presidencial o parlamentario) se generan distintos incentivos para la cooperación o el conflicto entre los poderes afectando directamente la producción legislativa.

Otro enfoque que debemos considerar es el del *rational choice*. Basado en la teoría económica, este enfoque postula que los actores políticos funcionan de la misma manera que los consumidores y los productores en un mercado. La acción política se explica a través de un cálculo de costo-beneficio donde el individuo elige la opción que le genera mayor utilidad. “Cada vez que hablamos de un comportamiento racional, nos referimos a un comportamiento dirigido racionalmente hacia fines egoístas... los partidos políticos

en una democracia actúan únicamente con el fin de ser elegidos, y sus actividades se dirigen a la obtención de votos, del mismo modo que las empresas actúan para obtener beneficios” (Downs 2001).

Por último, el estructuralismo (Almond G. y Powell G. 1972) se caracteriza por una visión más sistémica. La estructura social genera demandas a las que el sistema debe dar respuesta para garantizar el orden político. Para Almond los sistemas políticos tienen estructuras (parlamentos, partidos, etc.) que llevan adelante funciones específicas, pero estas funciones pueden ser llevadas a cabo por distintas estructuras. “Por estructura nos referimos a las actividades observables que componen el sistema político. Por función nos referimos a las consecuencias de estas actividades para el sistema... El sistema político es ese sistema de interacciones presente en todas las sociedades independientes que realiza las funciones de integración y adaptación” (Almond G. y Powell G. 1972)

Durante la década del '60, surge con fuerza el enfoque conductista desplazando al institucionalismo clásico. Como consecuencia se desarrollan nuevos enfoques como reacción a estas perspectivas, buscando aclarar el papel que juegan las instituciones en la determinación de resultados políticos y sociales. Las instituciones ya no son solo “reglas” sino que son variables independientes que distribuyen poder, estructuran el conflicto y dotan de significado a la acción política. Aparece así, el Neoinstitucionalismo y sus tres escuelas: histórica, de la elección racional y sociológica (Hall y Taylor, 1999).

La Ciencia Política ha abordado la investigación sobre producción legislativa principalmente desde el Neoinstitucionalismo (North 2014, Hall y Taylor 1999, Sánchez de Dios 2017), el cual enfatiza en cómo las reglas y procedimientos institucionales determinan los resultados políticos al establecer límites y posibilidades para los actores involucrados. Este enfoque prioriza el análisis del diseño regulatorio, los procedimientos legislativos y la distribución de poder a través del uso de métodos comparados cuantitativos.

El Neoinstitucionalismo y sus distintos Enfoques.

Actualmente, el estudio acerca de los parlamentos se ha desarrollado considerablemente debido a su importancia como una de las instituciones relevantes a la hora de analizar los procesos de toma de decisión.

Un autor que ha descrito los distintos paradigmas a la hora de investigar el desarrollo de los parlamentos es Manuel Sánchez de Dios (2017). Siguiendo a Norton, Sánchez de Dios plantea que existen dos enfoques en el estudio de los parlamentos: el Enfoque Formal, actualmente incluido en el Neoinstitucionalismo y el Paradigma Multifuncional.

El Enfoque Formal, está basado principalmente en consideraciones legales sobre el proceso legislativo, donde la principal función del parlamento es la de hacer leyes. A su vez, "...la mejor legislatura es la que está compuesta por personas independientes, tanto en sus creencias como en sus recursos económicos" (Sánchez de Dios, 2017). Actualmente en este enfoque, el estudio de las legislaturas se centra en el análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, estudiando el impacto del procedimiento legislativo en la toma de decisiones que controla el Ejecutivo.

El Paradigma Multifuncional, pone el foco en las diferentes funciones que un parlamento puede llevar a cabo. Desde esta perspectiva, las estructuras políticas se justifican por las funciones que realizan. Este nuevo paradigma, destaca las múltiples funciones que tiene hoy un parlamento, poniendo su eje no solo en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, sino en las relaciones entre el ejecutivo y los ciudadanos. Por último, en este enfoque se vuelve de gran relevancia el rol de las comisiones parlamentarias por ser consideradas como la extensión del poder de los partidos políticos en los parlamentos.

Como dijimos previamente, el Enfoque Formal hoy es parte de lo que entendemos como "Neoinstitucionalismo". El Neoinstitucionalismo, por un lado, considera a las instituciones como determinantes del proceso de decisión política, y por otro, toma en consideración las dinámicas que se dan entre los actores, tanto individuales como colectivos. Cabe destacar que no constituye un cuerpo unificado de pensamiento, sino que dentro del mismo conviven distintos enfoques analíticos. Como consecuencia, el

Neoinstitucionalismo implica poner especial atención en las reglas institucionales y en el comportamiento de los actores políticos.

Como vimos previamente, Hall y Taylor (1999) identifican tres escuelas: Institucionalismo histórico, Institucionalismo de la elección racional e Institucionalismo sociológico. En su trabajo, además de describir las fortalezas y debilidades de cada una de estas escuelas establecen las diferencias respecto a dos cuestiones fundamentales de cualquier análisis institucional: cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento y cómo explicar el proceso por el cual las instituciones surgen o cambian.

El institucionalismo histórico:

Surge como contraposición al estructural-funcionalismo. Su principal argumento es que "...el conflicto entre grupos rivales, generado por la escasez de recursos, se sitúa en el corazón de la política...".

Para Manuel Sánchez de Dios (2017), el principal centro de atención de esta escuela es el desarrollo histórico de las instituciones, especialmente sus orígenes, su desarrollo y la relación con las políticas y con el comportamiento de los actores, más que con las funciones que puedan desempeñar.

Este enfoque, ve a la organización institucional de la política como el principal factor que estructura el comportamiento colectivo y que genera resultados distintivos.

Según Hall y Taylor (1999), "los institucionalistas históricos definen a las instituciones como los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política o desde la política económica. Desde este punto de vista, las instituciones pueden oscilar entre las reglas de un orden constitucional, o de los procedimientos operativos estándar de una burocracia, y las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical o las relaciones entre banqueros y empresas. En general los institucionalistas históricos asocian a las instituciones con las organizaciones y las reglas o convenciones promulgadas por una organización formal".

Para este autor, hay cuatro características que diferencian a esta escuela de las otras:

- 1- Conceptualización de las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente amplios.
- 2- Destacan las asimetrías del poder asociado con la operación y el desarrollo de las instituciones.
- 3- Se inclinan por una perspectiva del desarrollo institucional, que resalta la ruta de dependencia y de consecuencias imprevistas.
- 4- Se preocupan por integrar el análisis institucional con la contribución de otro tipo de factores, como las ideas, que pueden ser traducidas en resultados políticos.

En síntesis, retomando lo expuesto por Manuel Sánchez de Dios (2017) podemos concluir que el institucionalismo histórico ayuda a elaborar hipótesis sobre las formas particulares de la institucionalización del gobierno democrático, el papel que tienen los parlamentos en el sistema y del proceso de adaptación y de reforma.

El institucionalismo de la Elección Racional.

Para algunos autores, este enfoque emerge ante la ausencia de explicaciones analíticas para dar cuenta de las instituciones de forma sistemática que permita entender su impacto en los procesos de toma de decisión legislativa. Es por eso que en sus inicios se deriva del estudio del comportamiento del Congreso de los Estados Unidos, a partir de la necesidad de explicar la estabilidad existente en dicho Congreso durante la década del 70.

Manuel Sánchez de Dios (2017), plantea que la teoría de la elección racional “...considera a las instituciones como el resultado explícito e intencionado de la acción de los individuos, y por ello de la interacción social, pues presupone que los agentes actúan racionalmente; aunque al mismo tiempo este enfoque considera que las instituciones afectan a lo que hacen los actores. El parlamento es, por tanto, resultado de la interacción de los agentes políticos”. En este sentido, hay dos tipos de cuestiones que interesan entonces a la teoría de la elección racional en relación a las instituciones políticas: lo relativo a las reglas de juego y lo relativo al equilibrio institucional.

Según lo planteado, las instituciones son las reglas del juego que determinan lo que los actores pueden hacer o no y las consecuencias de dichas acciones posibles.

Consecuentemente, para este autor, siguiendo a Shepsle, una institución “... en cuanto regla del juego es considerada como si fuera un guion que denomina o identifica a los actores, sus respectivos repertorios de comportamiento (o estrategias), la secuencia en la cual los actores eligen tales repertorios, la información que poseen cuando hacen su selección de preferencias, y el producto que resulta de las combinaciones de las elecciones de los actores”.

Hall y Taylor (1999) en su observación al Congreso norteamericano, encuentran la respuesta en la manera en que las reglas del procedimiento y de las comisiones del congreso estructuran las posiciones posibles y la información disponible para sus miembros. Además, agregan que algunas de las reglas proveen el control de la agenda que limita la amplitud y secuencia de las opciones que se presentan ante los vetos del congreso.

Siguiendo lo planteado con anterioridad en relación al equilibrio institucional, se puede decir que las instituciones son formas de equilibrio ya que son el resultado de las interacciones entre los actores determinado por sus preferencias. En otras palabras, las instituciones configuran la manera en que los jugadores quieren jugar. Las instituciones estructuran el sistema en que los actores actúan, abriendo algunas posibilidades y cerrando otras. A su vez, reducen las incertidumbres sobre los resultados de las acciones.

Por último, dentro de la teoría de la elección racional y sobre todo dentro del estudio de los parlamentos, para algunos autores puede hacerse una distinción entre instituciones estructuradas y desestructuradas. Las primeras son aquellas que se encuentran formalizadas, como los parlamentos, mientras que las segundas son amorfas e implícitas como los acuerdos cooperativos y la acción colectiva que se da al interior de los grupos parlamentarios. Según Shepsle¹, dentro de las instituciones estructuradas existen cinco factores que dan forma a todo el proceso de agregación de preferencias que se observa en la actividad parlamentaria:

1. La manera en que son elegidos los parlamentarios (sistema electoral), ya que determina la actividad y el comportamiento de los políticos.
2. El contenido de las políticas elaboradas, en cuanto se elaboran para ganar elecciones o se gana elecciones para elaborar una política.

¹ Según cita Sánchez de Dios (2017).