

El copatrocinio como estrategia legislativa de la oposición. Análisis de redes en las legislaturas de Buenos Aires y Córdoba

Cecilia Graciela Rodríguez

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

ceci_rodriguez@usal.es

Resumen: El objetivo de este trabajo es describir las redes de cooperación legislativa que se conforman entre los legisladores de distintos partidos, en las legislaturas provinciales de Buenos Aires y Córdoba en Argentina, durante el período 1995-2007. La baja densidad y la reducida conectividad de las redes de cooperación observadas confirman que el establecimiento de lazos no es estable, sino que se trata de dinámicas de cooperación que se conforman de forma puntual y que permiten a la oposición sacar adelante la legislación.

Palabras claves: redes, cooperación legislativa, oposición, legislaturas subnacionales.

Abstract: *The aim of this paper is to describe legislative cooperation networks in the provincial legislatures of Buenos Aires and Córdoba in Argentina during the 1995-2007. The low density and reduced connectivity of the cooperation networks confirms that establishing ties is not stable process, but rather it occurs dynamically at specific points in time and that they allow the opposition to push through legislation.*

Key words: *networks, legislative cooperation, opposition, subnational legislatures.*

1. Introducción¹

La presentación de leyes en forma conjunta, también denominada copatrocinio o “*cosponsorship*”, es sin duda una de las estrategias legislativas utilizadas por los parlamentarios para la aprobación de las iniciativas, esta estrategia genera el establecimiento de lazos cooperativos en una cohorte legislativa dando origen de esta manera a una red política².

La relevancia del copatrocinio como estrategia legislativa para sacar adelante la legislación ha sido resaltada por numerosos estudios, sin embargo, a pesar de

1. La autora agradece las observaciones y comentarios de los evaluadores anónimos de la revista.

2. Una red se define como un tipo de relación específica que une un conjunto definido de personas, objetos o hechos. A su vez, una red se puede representar en forma de uno o varios grafos en el cual los nodos representan individuos (en este caso legisladores) y las aristas relaciones entre ellos.

ello, lo cierto es que la Ciencia Política no ha producido hasta el presente, evidencia empírica que demuestre la existencia de lazos de cooperación en las legislaturas subnacionales argentinas. Por tanto, consciente de la relevancia del copatrocinio como herramienta legislativa y de la escasez de este tipo de datos a nivel subnacional, este trabajo tiene por objeto describir las redes de cooperación legislativa que se conforman cuando los legisladores de un partido elaboran propuestas legislativas con miembros de otros partidos, en las legislaturas provinciales de Buenos Aires y Córdoba durante el período comprendido entre 1995 y 2007, constituyendo por tanto un aporte empírico fundamental para los estudios legislativos a nivel subnacional en Argentina.

Para llevar a cabo esta investigación se utiliza el Análisis de Redes Sociales (ARS), como técnica más propicia para el conocimiento de los vínculos formados entre los legisladores durante su actividad legislativa. Esta técnica permite mapear, visualizar y explicar el comportamiento de los individuos como resultado de su participación en una determinada estructura social, en este caso, en el seno de los parlamentos subnacionales.

Los datos aportados por este análisis intentan dar respuesta a las siguientes cuestiones: ¿el copatrocinio legislativo es una estrategia frecuente *de la oposición*?, ¿las redes de cooperación legislativa están integradas sólo por partidos de la oposición?, ¿los partidos políticos tradicionales ejercen un rol principal en las redes de cooperación legislativa? Sin embargo, no es objeto de este trabajo determinar qué factores influyen en la iniciativa conjunta de leyes, sino comprobar si el copatrocinio o “*cosponsorship*” es una estrategia esgrimida con frecuencia tanto por los partidos de gobierno como por los partidos de la oposición para sacar adelante la agenda legislativa, y conocer las características de las redes de cooperación legislativa que se conforman en la arena parlamentaria durante el trabajo conjunto.

El presente artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se aborda el copatrocinio de las leyes como estrategia legislativa haciendo mención de los estudios más relevantes que centraron su atención en esta temática. A continuación se justifican la selección de las legislaturas provinciales de Buenos Aires y Córdoba como casos de estudio. En tercer lugar se analiza la legislación iniciada en copatrocinio en las legislaturas subnacionales, diferenciando la legislación iniciada en copatrocinio opositor (entre distintos partidos del bloque opositor) y copatrocinio cooperativo (entre miembros del bloque opositor y del gobierno). Seguidamente se lleva a cabo el análisis de las redes de cooperación conformadas en las legislaturas subnacionales que son objeto de estudio, señalando algunos aspectos del análisis de redes así como el posterior tratamiento de los datos. Por último se esbozan unas consideraciones finales.

2. El copatrocinio de las leyes como estrategia cooperativa

El copatrocinio legislativo refleja el establecimiento de lazos cooperativos entre los legisladores con el objeto de sacar adelante la agenda legislativa. La presentación conjunta de leyes se convierte por tanto, en un recurso idóneo para la oposición cuando su objetivo es contribuir en la elaboración de las políticas públicas, reflejando a su vez el compromiso político y la voluntad de establecer lazos de cooperación con el gobierno. En este sentido, el copatrocinio también representa un recurso útil para el oficialismo, ya que al adoptar una actitud conciliadora, puede obtener respaldos políticos que luego le serán útiles para sacar adelante legislaciones relevantes que exijan amplias mayorías para su sanción.

El copatrocinio como estrategia legislativa ha sido analizado por la literatura en distintos contextos. Autores como Fowler (2006a y 2006b), Tam Chao y Fowler (2010) han tomado como referencia la legislación iniciada en coautoría para medir las relaciones entre legisladores en el Congreso de Estados Unidos. En sus estudios afirman que los legisladores invierten mucho esfuerzo buscando un patrocinador de sus leyes (*cosponsor*) y evalúan cuidadosamente la decisión de introducir legislación con otros y demuestran que la iniciativa conjunta de legislación aumenta las probabilidades de éxito, a su vez, dicha probabilidad tiende a incrementarse cuando entre los legisladores que presentan la iniciativa se encuentra un miembro del oficialismo. En esta misma perspectiva, pero tomando como referencia las legislaturas estatales en Estados Unidos, Kirkland (2011) plantea el incremento del éxito legislativo en aquellas propuestas presentadas en patrocinio³.

Por su parte, los trabajos de Aleman *et al* (2009) y Aleman y Calvo (2010) abordan el contexto latinoamericano. El primero de ellos se centra en el Congreso chileno y afirma que el análisis de las redes sociales y los patrones de cooperación legislativa derivadas de la legislación presentada en patrocinio permite trazar un mapa de las preferencias de políticas de los actores⁴. En la misma línea, Aleman y Calvo (2010)

3. Este autor considera que los lazos fuertes que se conforman entre la red de legisladores que trabajan en forma conjunta para la iniciativa de legislación, se deben a las semejanzas entre los parlamentarios que componen dicha red, debido a que los lazos fuertes que se establecen son resultado de intereses y perspectivas comunes, mientras que los lazos débiles son consecuencia de algunas interacciones que conducen a una asociación coyuntural. Es decir, Kirkland sostiene que la iniciativa conjunta de leyes de forma coyuntural pueden reflejar diferencias importantes entre los parlamentarios que componen la red porque estos lazos reflejan cooperación pero no semejanza entre ellos. No obstante, el establecimiento de lazos con aquellos menos similares les permite a los legisladores ampliar su red de influencia.

4. Aleman *et al* (2009) analiza la política congresional en Chile antes y después del golpe de 1973 con la finalidad de indagar en las conexiones establecidas entre los legisladores y arriban a la conclusión que éstas están son el resultado de sus semejanzas sobre dimensiones que conducen sus preferencias en política. Por tanto encuentran que los legisladores del mismo partido, mismo género y misma raza a menudo establecen lazos fuertes derivados del trabajo conjunto.

analizan el Congreso argentino y el chileno en perspectiva comparada con la finalidad de examinar los determinantes principales de las redes de colaboración de políticas y afirman que las relaciones que constituyen estas redes son posturas conjuntas públicas sobre la política que son explicadas por vínculos partidarios y electorales entre los representantes.

Estas redes políticas derivadas de la legislación presentada en coautoría refleja uno de los tipos de conexión desarrollada por los legisladores durante su tarea parlamentaria. La iniciación de legislación y la búsqueda de compañeros (*cosponsor*) para proponer políticas es un componente importante de la vida del Congreso y exige un esfuerzo proactivo por parte de los legisladores, esta actividad, a su vez, promueve el flujo de información entre los parlamentarios y la creación de confianza mutua. Por tanto, el análisis de los patrones de cooperación establecidos entre los legisladores es un recurso valioso de información sobre las conexiones sociales que éstos desarrollan en el Congreso porque la introducción conjunta de legislación refleja un esfuerzo común para cambiar la política, así como una relación estable de trabajo.

3. Las legislaturas provinciales de Buenos Aires y Córdoba como casos de estudio

Las razones que justifican la selección de las legislaturas provinciales de Buenos Aires y Córdoba como casos de estudio son varias. La primera de ellas está asociada al papel preponderante de ambas provincias en el esquema político y económico argentino. Si bien la provincia de Buenos Aires es un actor con las mismas facultades y derechos que el resto de las provincias del país, no se trata de un distrito más, por el contrario, es el distrito electoral más importante del país, tanto por la cantidad de electores como por los rasgos políticos que influyen notoriamente en la dinámica política a nivel nacional. Por su parte la provincia de Córdoba, tanto por su número de habitantes como por su aporte económico a las arcas del Estado, se ubica en una primera plana dentro del esquema político nacional.

La segunda razón se debe al profundo arraigo de los dos partidos políticos nacionales en estos territorios, comportándose estas provincias como bases estratégicas de estas estructuras partidarias durante el período comprendido entre 1995 hasta 2007. Cabe mencionar que, desde 1987 hasta finales de 2015, el Poder Ejecutivo en Buenos Aires ha sido desempeñado por un representante del Partido Justicialista (PJ). De modo que la hegemonía de esta fuerza política y sus variantes ha sido prácticamente permanente en la legislatura⁵. Por el contrario, la provincia de Córdoba desde el regreso a la democracia en 1983 hasta 1999 estuvo gobernada por la Unión Cívica Radical (UCR). Este hecho ha llevado a que sea considerada como uno de

5. El Partido Justicialista ha sido mayoría en la legislatura bonaerense desde 1987 hasta finales de 2015, salvo entre 1997 y 2001, consecuencia del buen desempeño electoral de la Alianza en el distrito.

los distritos con mayor fuerza del radicalismo hasta el día de hoy. Sin embargo, una fuerte crisis interna en el partido a nivel provincial ocasionó la derrota de la UCR en las elecciones de 1999 frente al PJ que llegó al poder por primera vez desde 1973, con el triunfo electoral de José Manuel De la Sota encabezando una coalición política llamada: Unión por Córdoba. El hecho de observar el profundo arraigo político tanto del justicialismo como de la UCR en ambas provincias permite contrastar el comportamiento desempeñado por estos partidos en el gobierno y en la oposición.

Por último, la composición política de ambas legislaturas provinciales tornan relevante su análisis, por un lado tanto Buenos Aires como Córdoba cuentan con una presencia destacada de terceras fuerzas políticas, especialmente durante el último período de estudio⁶, ampliando de esta manera el abanico opositor. Por otro lado, si bien hay una mayor presencia de partidos políticos, el partido de gobierno en ambas provincias cuenta con mayoría legislativa que le brinda la posibilidad de comportarse como “cartel legislativo”⁷, colocando de esta manera a la oposición en la difícil tarea de sacar adelante su agenda legislativa.

4. El copatrocinio legislativo. Análisis empírico

4.1 Participación legislativa de la oposición. Leyes iniciadas en solitario y en copatrocinio

Para el análisis empírico, se toman como unidad de observación todas las leyes sancionadas en ambas legislaturas durante el período 1995-2007, siendo un total de 2.825 leyes, correspondientes a 3 períodos de gobierno en cada provincia⁸. Con la finalidad de dar respuesta al primer interrogante formulado en esta investigación sobre la frecuencia con que es utilizado el copatrocinio legislativo por la oposición, se presenta la tabla 1 en la que se puede apreciar el porcentaje total de participación legislativa de la oposición en cada uno de los períodos de gobierno y el porcentaje que representa a su

6. La irrupción de terceros partidos a partir de la crisis de 2001 moderó el bipartidismo, reflejando un aumento progresivo del Número Efectivo de Partidos electorales (NEPe) en ambas provincias. Sin embargo, las normas electorales vigentes en cada distrito mantuvieron estable el Número Efectivo de Partidos parlamentarios (NEPp).

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

8. En esta investigación sólo es objeto de análisis la legislación sancionada, por tanto no ha sido tomada en consideración otro tipo de producción legislativa como, por ejemplo, los decretos, las resoluciones, declaraciones y pedidos de informes. El análisis de la legislación sancionada responde al interés por la investigación de determinar el papel desempeñado por la oposición en la arena legislativa, por tanto, se descarta el análisis de los decretos por ser una herramienta legislativa unilateral en manos del Ejecutivo.

vez la participación de la oposición en solitario (un solo partido opositor) y la participación de la oposición en la legislación que ha sido iniciada en copatrocinio.

Tabla 1
Porcentaje de Participación legislativa de la oposición en solitario, en copatrocinio y total
(por período de gobierno)

	Oposición	Copatrocinio	Participación total
Buenos Aires			
Duhalde 1995-1999	20,03	8,92	28,95
Ruckauf Sola 1999-2003	32,85	16,36	49,21
Solá 2003-2007	11,17	6,80	17,97
Córdoba			
Mestre 1995-1999	6,85	6,85	13,70
De la Sota 1999-2003	13,75	11,90	25,65
De la Sota 2003-2007	4,79	3,89	8,68

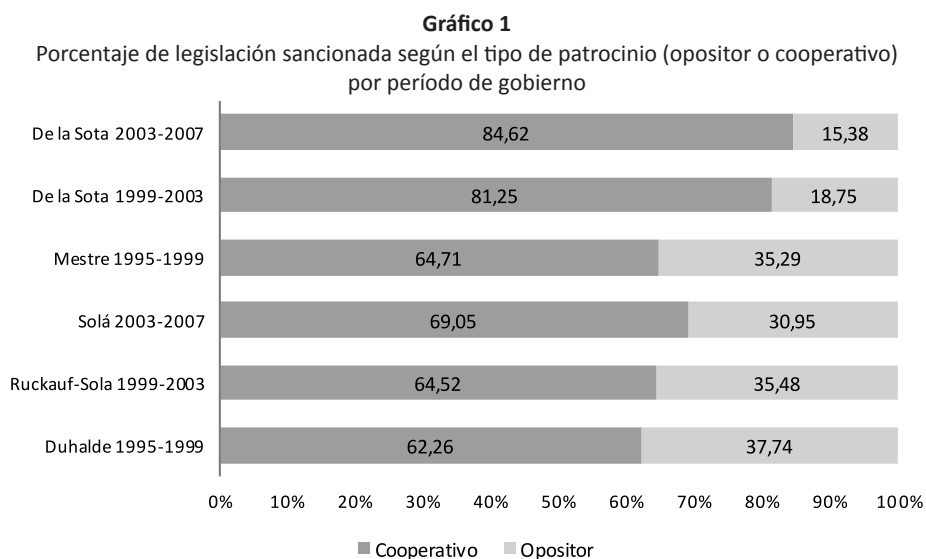
Fuente: Elaboración propia.

Los datos contenidos en la tabla 1 demuestran que el porcentaje de legislación sancionada que ha sido iniciada en copatrocinio representa en algunos casos el 50 por ciento aproximadamente de la participación total, como es el caso de los 3 períodos de gobierno de la provincia de Córdoba, lo que refleja que la cooperación es una estrategia legislativa frecuente utilizada por la oposición para participar en la elaboración de las políticas públicas. En la provincia de Buenos Aires se observa que el porcentaje de legislación iniciada en copatrocinio representa un porcentaje importante, sin embargo en menor medida de los casos antes mencionados. En los 3 períodos de gobierno de la provincia de Buenos Aires la oposición ha contado con una participación legislativa mayor al resto de las provincias, asimismo esta oposición ha contado con mayor influencia legislativa para enfrentarse en solitario al gobierno sin necesidad de establecer lazos de cooperación, influencia que está relacionada con el tamaño del bloque opositor en la legislatura.

4.2 El copatrocinio legislativo ¿exclusividad de la oposición?

A su vez, poniendo el foco de atención en la legislación sancionada en copatrocinio podemos distinguir aquella legislación iniciada por representantes de distintos partidos de la oposición -copatrocinio opositor-, de aquella legislación iniciada por

miembros de partidos de la oposición y del oficialismo -copatrocinio cooperativo-. En el gráfico 1 que se encuentra a continuación se puede apreciar el porcentaje de legislación que ha sido iniciada según el tipo de patrocinio (opositor o cooperativo) en cada uno de los períodos de gobierno en los que se ha registrado legislación sancionada por miembros de distintos partidos en forma conjunta.



En este gráfico queda de manifiesto el papel cooperativo del oficialismo con la oposición que a pesar de contar con un contingente legislativo amplio decide consensuar la legislación que será sancionada, así como queda en evidencia el compromiso político de la oposición al cooperar con el gobierno y no comportarse de forma obstruccionista. También puede observarse la escasa influencia de los partidos opositores en solitario dado el bajo porcentaje de legislación que inician entre ellos, siendo nula en algunos casos. Por el contrario, se observan porcentajes de legislación iniciada en copatrocinio opositor más elevados en los distintos períodos de gobierno de Buenos Aires y en menor medida en Córdoba, destacando una vez más la cooperación legislativa entre el partido de gobierno y los de oposición al iniciar en forma conjunta la mayoría de la legislación iniciada en copatrocinio.

Por tanto los datos permiten confirmar que el copatrocinio legislativo no es un recurso exclusivo de la oposición, sino que el oficialismo participa y en gran medida en la totalidad de las legislaturas analizadas. La formación de lazos cooperativos

entre ambos actores confirma que en un sistema presidencial y fragmentado como el argentino, no se produce parálisis legislativa cuando la oposición posee un número significativo de escaños en la legislatura (como es el caso del período 1997-1999 en Buenos Aires), ni el gobierno se comporta de forma arrolladora al poseer la mayoría legislativa en las restantes legislaturas, sino que recurre a la búsqueda de consensos en determinadas oportunidades, dando origen a dinámicas de cooperación legislativas.

5. Análisis de las redes de cooperación legislativa

El objetivo de este apartado es representar gráficamente las redes de cooperación legislativa que se conforman en la arena legislativa cuando los parlamentarios presentan legislación en forma conjunta, con la finalidad de conocer algunos aspectos de las redes de cooperación que se producen a nivel subnacional en la arena parlamentaria, tales como, los partidos políticos que las conforman, los diputados que desempeñan un rol central como intermediarios y la densidad de éstas.

Para llevar a cabo este estudio se utiliza la técnica de ARS, porque a diferencia de los análisis tradicionales que explican, por ejemplo, la conducta en función de la clase social y la profesión, este enfoque se centra en las relaciones y no en los atributos de los elementos (Molina, 2002:13), por tanto, el análisis de redes sociales resulta de gran utilidad para conocer los patrones de relaciones y las estrategias de cooperación que se establecen en una cohorte legislativa durante el trabajo parlamentario.

Este análisis requiere trabajar con datos relacionales⁹, es decir, considerar todas las relaciones establecidas entre los legisladores que han iniciado legislación en forma conjunta con miembros de otros partidos, conformando de esta manera una red de cooperación legislativa. Por este motivo, cada uno de los parlamentarios ha sido cargado en una matriz de datos en la que se ha especificado el vínculo que tiene con los demás legisladores, a su vez, se ha tomado como atributo de análisis el partido político al que pertenece para conocer así las redes políticas que se conforman. Asimismo, tomando en consideración que las posiciones ocupadas por estos actores en cada una de las redes no son estables, sino que están en movimiento, el análisis de las redes de cooperación legislativa serán realizadas por períodos legislativos, ya que en cada período se modifica la composición de las cámaras, por tanto los actores antiguos, así como los de reciente incorporación conforman nuevos lazos de cooperación legislativa.

Analizar las relaciones entre los individuos en una red social es de vital importancia porque las relaciones conformadas entre éstos son consideradas canales de transferencia y distribución de recursos, ya sean materiales o inmateriales. Por este

9. Se entiende por datos relacionales a aquellos vínculos específicos existentes entre un par de elementos (Waserman y Faust, 1994), es decir, son contactos, ligámenes y conexiones que relacionan un actor con otro y que no se pueden reducir a las propiedades de los agentes individuales.

motivo las diferencias en cómo los individuos están conectados puede ser extremadamente útil para entender sus atributos y comportamiento. Cada ligamen (relación) da a los miembros de la red acceso indirecto a todos aquellos con los cuales sus alter están relacionados, ampliándose de esta manera la red de influencia de un actor, en este caso, un legislador¹⁰.

Este apartado consta de 2 secciones, en cada una de ellas se efectúa el análisis de las distintas redes de cooperación legislativa que se han conformado en los distintos períodos de gobierno de las legislaturas provinciales que son objeto de estudio. Para ello se ha utilizado el programa Ucinet que permite mapear, editar y analizar redes sociales¹¹. Cada una de las redes de cooperación legislativa será representada a través de sus correspondientes gráficos¹², asimismo, cuentan con el análisis de tres medidas de centralidad¹³: rango (*degree*), grado de intermediación (*betweenness*) y cercanía (*closeness*), así como una serie de medidas estadísticas que reflejan las características de la red y aportan datos útiles para comprender los lazos conformados durante las tareas legislativas.

5.1 Legislatura de la provincia de Buenos Aires

Los legisladores que participan en la red de cooperación legislativa en cada uno de los períodos de gobierno están representados en los gráficos 2, 3 y 4 y están identificados por partido político, asignándose los siguientes colores a cada partido político: UCR (rojo), PJ (azul), Frepaso (verde), ARI (amarillo), Frente Polo Social (marrón), FREPOBO (celeste), Recrear (morado), PAUFE (gris) y PRO (rosa).

En el gráfico 2 se puede observar la red de cooperación legislativa conformada en la legislatura de la provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Duhalde. En éste puede apreciarse la existencia de dos subredes legislativas y de una relación diádica, es decir, una relación compuesta por dos nodos o parlamentarios. En este caso los diputados que representan esa relación diádica pertenecen al PJ (partido oficialista) y Frepaso (oposición).

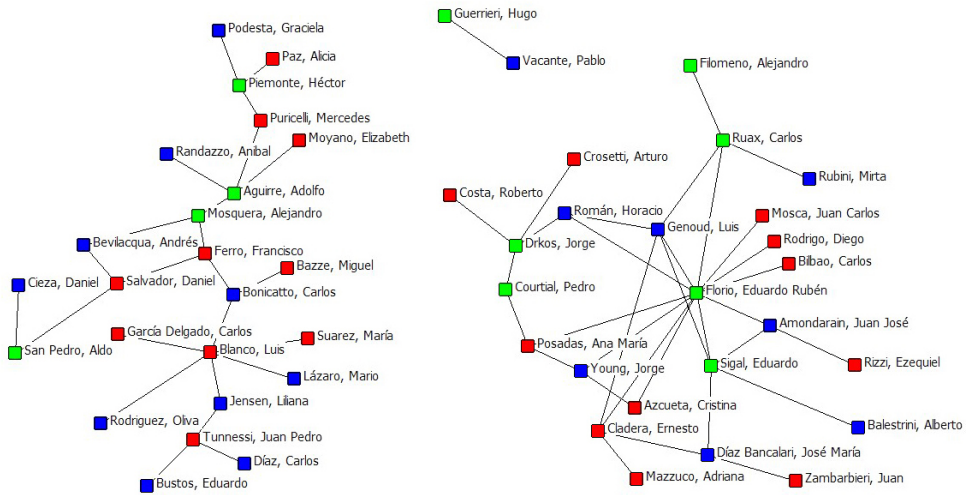
10. El análisis de redes se ha nutrido de la sociología y del estudio del poder social. Desde esta perspectiva se enfatiza que el poder es inherentemente relacional. Un individuo no tiene poder en abstracto, se tiene poder porque se puede dominar a otros – el poder de ego es la dependencia del alter y viceversa. Debido a que el poder es una consecuencia de los patrones de relación, la cantidad de poder en las estructuras sociales puede variar. Si un sistema está muy débilmente acoplado (baja densidad) poco poder puede ser ejercido; en sistemas de alta densidad existe el potencial para mayor poder.

11. Borgatti, Everett y Freeman: *Ucinet for Windows: software for social network analysis* (Harvard MA, 2002).

12. Para obtener los gráficos se utilizó el software NetDraw. Borgatti: *"NetDraw Network Visualization"* (Harvard MA, 2002).

13. Por medida de centralidad se entiende un conjunto de algoritmos calculado sobre cada red que aporta información sobre la posición de los nodos en el interior de la red y la estructura de la propia red.

Gráfico 2
Red de cooperación legislativa – Gobierno de Duhalde (1995-1999)



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, el gráfico evidencia la baja densidad de la red de cooperación legislativa, ya que sólo está formada por 62 lazos sobre un total de 8.372 lazos posibles, siendo por tanto la densidad de la red del 0,74 por ciento¹⁴. El índice de densidad de la red es una de las principales características a tener en cuenta en el análisis de una red, ya que refleja la proporción de relaciones efectivamente establecidas en relación al total de relaciones posibles (Hanneman, 2005). En la arena legislativa, este índice puede ser interpretado como el grado en que los legisladores están dispuestos a iniciar legislación en forma conjunta con legisladores de otros partidos. Cuanto mayor es el valor del índice de densidad, mayor es la proporción de lazos de cooperación legislativa que se establecen.

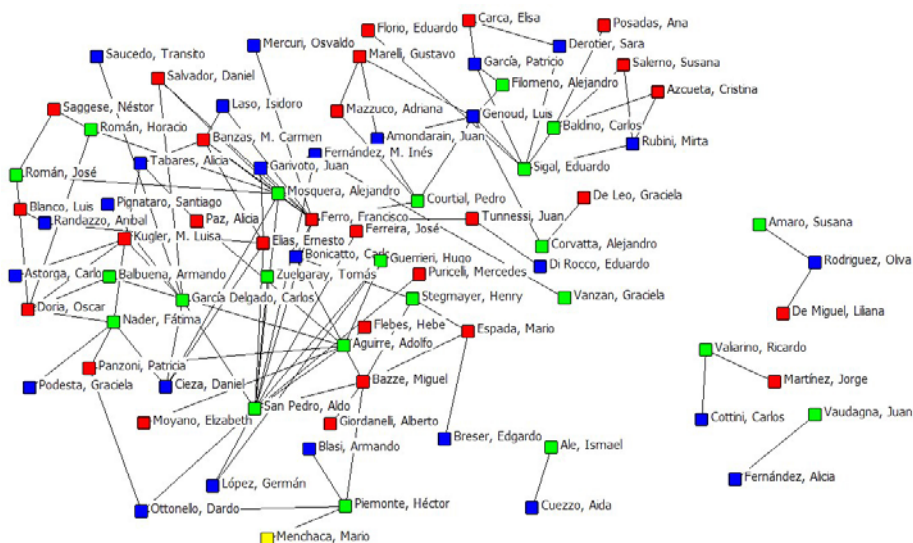
El gráfico 2 demuestra a su vez, que la red de cooperación legislativa está compuesta de forma exclusiva por legisladores del partido oficialista (PJ) y de los dos principales partidos de la oposición (UCR y Frepaso), a pesar de estar formada la cámara por miembros de otros partidos. Esto confirma el rol destacado de los principales partidos políticos en la elaboración de leyes en copatrocinio y el vínculo estable

14. La densidad muestra la alta o baja conectividad de la red y su valor se calcula dividiendo el número de relaciones existentes entre las relaciones posibles y multiplicando este valor por 100.

de los dos principales partidos del bloque opositor (UCR y Frepaso), vínculo que surge de políticas comunes y que posteriormente se traslada a la arena electoral¹⁵.

La red de cooperación legislativa conformada durante el período de gobierno (1999-2003) correspondiente al gobernador Ruckauf-Solá está representada en el gráfico 3. Esta red presenta un mayor nivel de densidad con respecto al período anterior, siendo en este caso de 1,33 por ciento, al estar conformada por 111 lazos sobre un total de 8.372 lazos posibles. No obstante, sigue siendo un nivel muy bajo de densidad. Asimismo, puede apreciarse en este gráfico la existencia de tres subredes legislativas, una de ellas de mayor densidad y dos menores, a su vez se observan dos relaciones diádicas.

Gráfico 3
 Red de cooperación legislativa – Gobierno de Ruckauf-Solá (1999-2003)



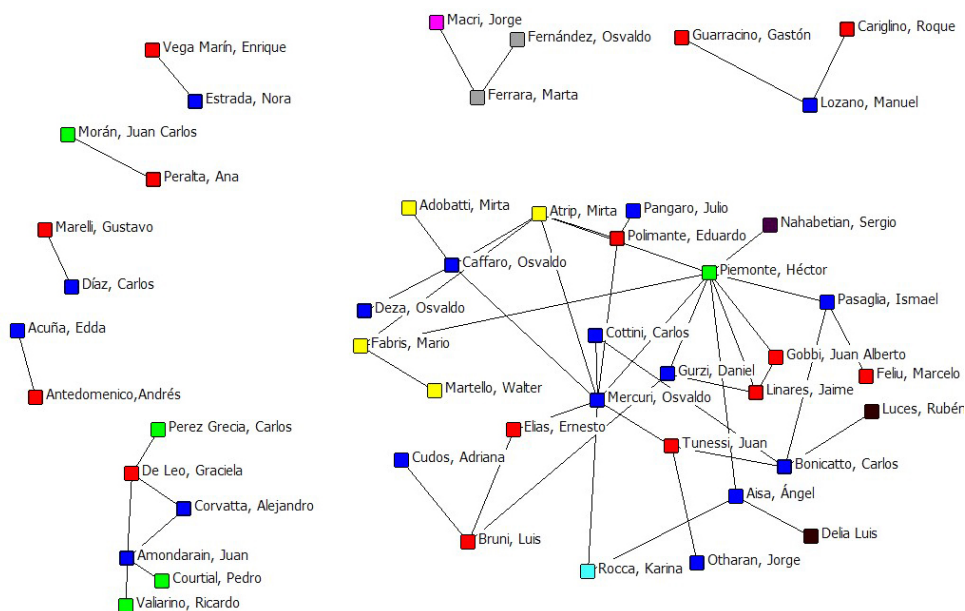
Fuente: Elaboración propia

De igual manera que el período anterior, la red de cooperación legislativa representada en el gráfico 3 está conformada por miembros del partido oficialista (PJ) y de

15. La UCR y el Frepaso formaron un vínculo inter-partidario estable, que surge de la unión a nivel nacional y que se traslada a todo el país. Esta colaboración parlamentaria entre radicales y frepasistas se inicia a finales de 1995, motivada tanto por su posición opositora frente a las políticas económicas y sociales llevadas a cabo por el gobierno, como por la convicción –apoyada en los resultados de mayo de ese año– de la necesidad de disputar la presidencia en forma conjunta para garantizar el éxito. Por entonces se selló un pacto entre las bancadas de ambas fuerzas, que permitió adoptar posiciones comunes en cuestiones relevantes (Novaro, 2001).

los dos principales partidos de la oposición (UCR y Frepaso), aunque en este caso se observa la participación de un legislador perteneciente al ARI.

Gráfico 4
Red de cooperación legislativa – Gobierno de Solá (2003- 2007)



Fuente: Elaboración propia

Las redes de cooperación legislativa conformadas durante el último período de gobierno analizado correspondiente al gobernador Solá (2003-2007) presentan matices distintos a los períodos anteriores. Como puede observarse en el gráfico 4, la densidad de la red se vio mermada (0,62 por ciento), estando en este caso reflejada en las numerosas subredes de tamaño reducido que se conforman. Sin embargo, si bien disminuye el número de parlamentarios que participan de la red de cooperación legislativa, ésta incluye a legisladores de distintos partidos políticos, reflejándose de esta manera el multipartidismo de la cámara en el trabajo legislativo. No obstante, el partido oficialista continúa siendo el actor principal.

En la Tabla 2 se puede observar un resumen de las características de cada red y las medidas de centralidad para cada una de las redes de cooperación legislativa

conformadas en la legislatura de la provincia de Buenos Aires durante los 3 períodos de gobierno analizados.

Tabla 2
Resumen de las características y medidas de centralidad de las redes de cooperación legislativa – Provincia de Buenos Aires (1995-2007)

	Duhalde (1995-1999)	Ruckauf-Solá (1999-2003)	Solá (2003-2007)
Lazos	62	111	52
Nodos	50	77	47
Casos aislados	42	15	45
Densidad	0,74	1,33	0,62
Centralidad	Florio (24,49%) Blanco (12,24%)	San Pedro (15,79%) Ferro (13,16%)	Piemonte (19,56%) Mercuri (17,39%)
Centralización	20,66%	12,67%	15,60%
Intermediación	Florio (2,10%) Sigal (1,21%)	San Pedro (2,66%) Ferro (1,95%)	Piemonte (2,56%)
Cercanía	Florio (2,27%) Young (2%) Díaz Bancalari (2%)	Bazze (2,02%) Aguirre (2,02%)	Mercuri (3,41%) Feliu (3,06%) Pasaglia (2,99%)

Fuente: Elaboración propia.

En la primera fila de la tabla se puede apreciar el número de lazos de cooperación legislativa que componen la red, siendo el segundo período de gobierno analizado el que presenta un número notoriamente mayor (111) respecto al período de gobierno de Duhalde y Solá (62 y 52 respectivamente). La segunda fila indica el número de nodos (legisladores) que formaron la red y la tercera muestra el número de casos aislados, es decir el número de legisladores que no presentaron ninguna legislación con otros miembros de la red.

En la cuarta fila se puede observar el índice de densidad de la red, siendo en los tres períodos de gobierno valores muy bajos, aunque el período de gobierno comprendido entre 1999 y 2003 registra un mayor nivel de densidad respecto a los otros. Es oportuno mencionar, que aunque se observa que más de la mitad de los miembros de la cámara participan en la elaboración de leyes en copatrocinio, los bajos niveles de densidad demuestran que esa participación ha sido en casos puntuales y sin establecer lazos estables de cooperación legislativa.

Por último, las filas 5, 6, 7 y 8 contienen los valores aportados por las medidas de centralidad. Estas medidas son de gran relevancia porque permiten caracterizar y comparar la estructura de las redes y las posiciones de los distintos actores dentro de ella, siendo el rango (grado de centralidad), la centralización, la intermediación y la cercanía las más importantes. Partiendo del supuesto que afirma que dependiendo de la posición estructural, los miembros de una estructura social –en este caso el parlamento–, difieren en el acceso a los recursos, resulta interesante analizar las medidas de centralidad proporcionadas por la tabla 2.

El rango o grado de centralidad es el número de lazos directos de un actor (o nodo). En este caso particular se podría definir el rango como el número de diputados que están vinculados directamente (sin ningún intermediario) con otro legislador. Así, un legislador mejor relacionado que otro tendrá una red personal de rango mayor. El análisis de rango nos indica que la persona más conectada en la legislatura correspondiente al período 1995-1999, es Eduardo Florio (UCR) con el 24,49 por ciento, seguido por Luis Blanco (UCR) con el 12,24 por ciento. Este análisis permite afirmar que Florio, uno de los principales líderes de la oposición, es la persona que controla la mayor cantidad de información. A su vez, Aldo San Pedro (Frepasso) y Francisco Ferro (UCR) son los legisladores con mayor grado de centralidad durante el segundo período con el 15,79 por ciento y el 13,16 por ciento respectivamente. En el último período de gobierno quienes presentan mayor rango son Héctor Piemonte (Frepasso) con el 19,56 por ciento y Osvaldo Mercuri (PJ) con el 17,39 por ciento.

Los datos aportados por el análisis de rango permiten confirmar una vez más que los recursos políticos son controlados por los principales partidos, al ser legisladores tanto del oficialismo (PJ) como de los principales partidos de la oposición (UCR y Frepasso) quienes poseen el mayor nivel de rango de la red.

Desempeñar un papel central en la red es de vital importancia, siendo la posición ocupada por un actor dentro de la estructura de la red, el principal aspecto a considerar en un análisis. Es decir, no todas las posiciones son iguales. Referida a esta posición vendrá determinada la mayor o menor posibilidad de acción de un actor determinado. Es decir, las posiciones de los actores en una red social determinan la “estructura de oportunidad” de un actor respecto a la facilidad de acceder a los recursos de otros actores en la red (Requena Santos, 1989)

Por tanto, un aspecto que merece particular atención es el grado de centralización de una red, ya que este indica que tan cerca está un actor de jugar un papel central en la red, siendo de un 20, 23 por ciento para la legislatura del gobierno de Duhalde, de 12,67 por ciento para la legislatura del gobierno de Ruckauf-Solá y de un 15,60 por ciento para la legislatura correspondiente al gobierno del gobernador Solá. Estos valores son muy bajos, y se traduce en la escasa posibilidad que tiene los parlamentarios

que conforman estas redes de acceder a los recursos valorados (en este caso información, contactos políticos), reduciéndose de esta manera su “estructura de oportunidad”.

El grado de intermediación está indicado en la séptima fila y hace referencia a la frecuencia con que aparece un nodo en el tramo más corto (o geodésico) que conecta a otros dos. Es decir, muestra cuando una legislador es intermediario entre otros dos legisladores del mismo grupo (lo que se denomina “persona puente”). En la red representada en el gráfico 2 se observa que Eduardo Florio (UCR) y Eduardo Sigal (Frepasso) son los legisladores con mayor grado de intermediación con el 2,10 por ciento y 1,21 por ciento respectivamente. En la red que se observa en el gráfico 3, los legisladores con mayor grado de intermediación son Aldo San Pedro, legislador perteneciente al Frepasso (2,66 por ciento) y Francisco Ferro, de la UCR (1,95 por ciento) y en la red correspondiente al gráfico 4 el legislador “puente” es Héctor Piemonte, miembro del Frepasso (2,56 por ciento). Si bien los valores de intermediación son muy bajos en todos los casos mencionados, reflejan que los legisladores que poseen las llaves de la negociación en cada legislatura son los líderes de la oposición.

Por último, la octava fila de la tabla contiene el grado de cercanía de la red. Esta medida indica la cercanía de un nodo respecto del resto de la red, es decir representa la capacidad que tiene un nodo en particular de llegar a todos los demás actores de la red¹⁶. En términos prácticos esto significa que un actor (legislador) poco conectado con el resto (baja centralidad, bajo grado de intermediación) por el sólo hecho de estar conectado con un actor “importante” puede tener una alta “cercanía”, y por tanto, trasladado a la arena legislativa, una gran influencia. Para determinar el grado de cercanía, es pertinente tener en cuenta que no sólo es importante el número de personas que conoces, sino quiénes son esas personas, es decir, cuál es su grado de conexiones. De esta manera, su probabilidad de acceder al resto de los nodos es más alta. Una persona poco conectada con el resto (baja centralidad, bajo grado de intermediación) por el solo hecho de estar conectada con una persona ‘importante’ puede tener una alta cercanía (Molina, 2001:79).

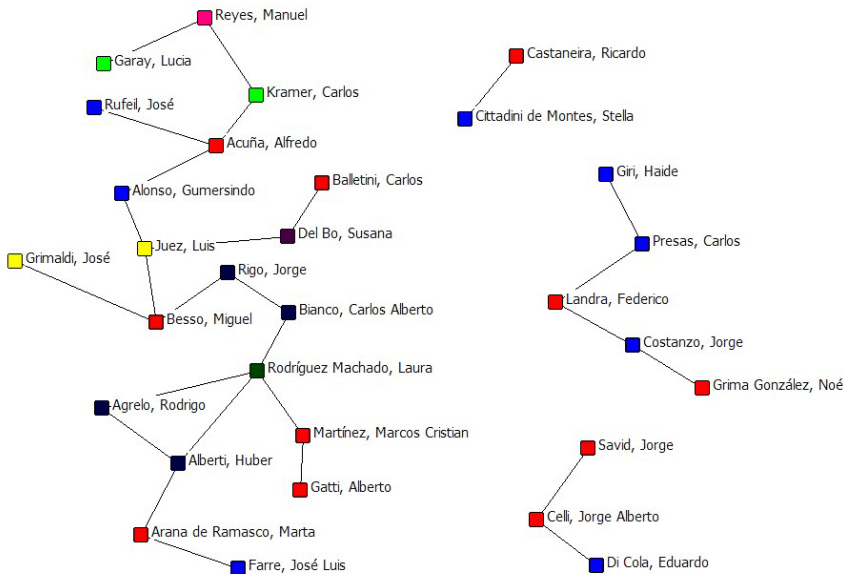
Los valores observados en el periodo de gobierno de Duhalde revelan que los legisladores con el mayor grado de cercanía son: Eduardo Florio, UCR (2,27 por ciento), Jorge Young, UCR (2 por ciento) y José María Díaz Bancalari, PJ (2 por ciento). En el período de gobierno 1999-2003, los legisladores con mayor grado de cercanía son Miguel Basse (UCR) y Adolfo Aguirre (Frepasso), ambos con el 2,02 por ciento y finalmente en el último período Osvaldo Mercuri, PJ (3,41 por ciento), Marcelo Felio, UCR (3,06 por ciento) e Ismael Pasaglia, PJ (2,99 por ciento) son quienes tienen mayor capacidad de llegar a los demás miembros de la red.

16. El grado de cercanía se calcula al contar todas las distancias geodésicas de un actor para llegar a los demás.

5.2 Legislatura de la provincia de Córdoba

Los legisladores que participan en la red de cooperación legislativa durante el período 1995-1999 están representados en el gráfico 5 y están identificados por partido político, asignándose los siguientes colores a cada partido: UCR (rojo), PJ (azul), Frepaso (verde), FJR (rosa), UFS¹⁷ (amarillo), Bloque BJ (morado), BDL¹⁸ (verde oscuro) y UCD (azul oscuro). En este gráfico puede apreciarse la existencia de tres subredes legislativas y de una relación diádica, es decir de lazos de cooperación entre dos nodos o parlamentarios.

Gráfico 5
Red de cooperación legislativa – Gobierno de Mestre (1995-1999)



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, el gráfico 5 evidencia la baja densidad de la red de cooperación legislativa, ya que sólo está formado por 27 lazos sobre un total de 4.290 lazos posibles, siendo por tanto la densidad de la red del 0,63 por ciento. Sin embargo, si bien el número de parlamentarios que participan de la red de cooperación legislativa es reducido, ésta

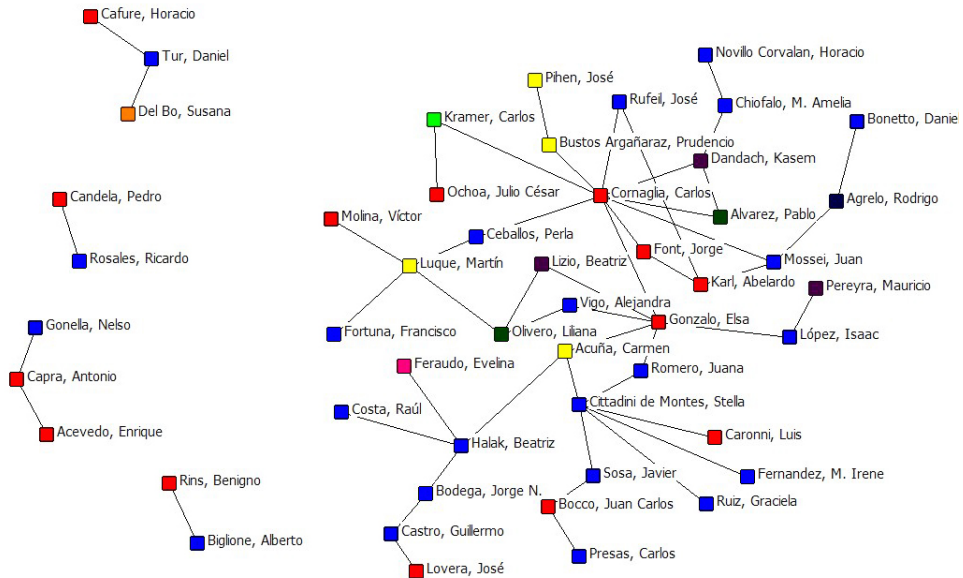
17. La Unión de Fuerzas Sociales (UFS) fue una coalición liderada por el PJ a través de la cual José Manuel De la Sota se presenta por segunda vez como candidato a gobernador de la provincia de Córdoba en 1991.

18. El Bloque BDL es un desprendimiento de la UCD, que se encuentra aliado durante este período al PJ.

incluye a legisladores de distintos partidos políticos. Esto refleja una característica de la competencia partidista de la provincia de Córdoba y es la existencia de numerosos partidos aunque éstos tienden a conformar coaliciones en torno a los dos partidos principales (PJ y UCR)¹⁹.

Los legisladores que participan en la red de cooperación legislativa durante el primer gobierno de José Manuel De la Sota (1999-2003) están representados en el gráfico 6 e identificados por partido político, asignándose los siguientes colores a cada partido: UCR (rojo), PJ (azul), Bloque BJ (naranja), ARI (amarillo), MAV (morado), Frente Polo Social (rosa), Bloque Izquierda (verde oscuro) y UCD (azul oscuro).

Gráfico 6
 Red de cooperación legislativa – Gobierno de De la Sota (1999-2003)



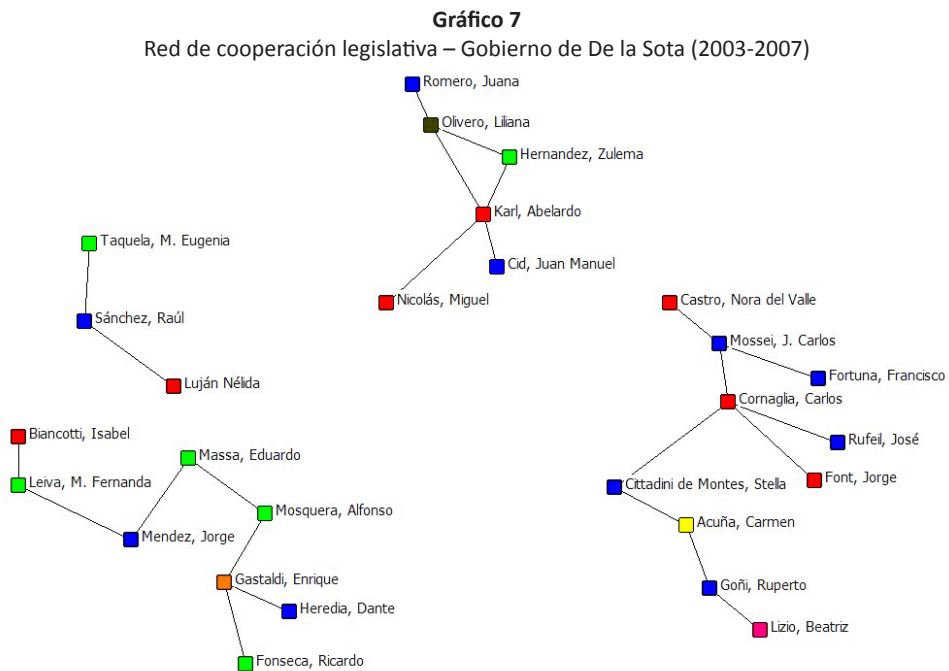
Fuente: Elaboración propia.

En este gráfico puede apreciarse la existencia de una red legislativa de mayor densidad respecto al período anterior y de varias subredes minoritarias. Esta red está

19. A pesar del bipartidismo aparente que muestra la provincia se esconde un escenario de acuerdos explícitos por los cuales numerosos partidos políticos menores apoyan habitualmente tanto a nivel electoral como parlamentario al PJ y la UCR. Con su participación en las alianzas y frentes electorales los partidos minoritarios enmascararon la pérdida de caudal de votos de los partidos mayoritarios. Esta estrategia les permitió tanto al PJ como a la UCR obtener relativamente altos porcentajes para sus candidatos al Poder Ejecutivo, siendo este mecanismo mucho más claro y relevante en el PJ. Justamente como resultado de estos acuerdos se produjo la victoria de De la Sota en 1998, ya que sin el apoyo de la UCD y de Acción por el Cambio, el PJ habría obtenido menos votos que la UCR.

conformada por 51 lazos sobre un total de 4.830 lazos posibles, siendo por tanto la densidad de la red de 1,05 por ciento. En este período se registra una mayor cantidad de parlamentarios que participan en la elaboración conjunta de leyes, siendo a su vez todos ellos referentes de las distintas ciudades de la provincia. De igual manera que el período anterior, si bien se observan varios partidos, éstos están asociados a los dos partidos tradicionales.

Por último, la red de cooperación legislativa conformada por los legisladores del período (2003-2007) correspondiente con el segundo mandato del gobernador De la Sota está representada en el gráfico 7. En este gráfico se evidencia una merma en el número de parlamentarios que conforman la red, siendo en esta oportunidad 27 representantes, que establecen 24 lazos de cooperación sobre un total de 4.830 posibles, obteniendo por tanto una densidad de 0,5 por ciento. Estos parlamentarios están identificados por partido político, asignándose los siguientes colores a cada partido político: UCR (rojo), PJ (azul), Recrear (naranja), Bloque Izquierda (verde oscuro), ARI (amarillo), MAV (rosa) y Partido Nuevo (verde).



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 7 puede observarse la notoria participación de los legisladores pertenecientes al Partido Nuevo (verde) en la red de cooperación legislativa. Este partido, surgido a mediados de 2003, obtuvo un amplio apoyo electoral en las elecciones celebradas ese mismo año, presentándose como alternativa frente a los dos partidos tradicionales. Sin embargo, si bien se posicionó en la escena política con una postura distante del oficialismo (PJ) y al principal partido de la oposición (UCR), en la arena parlamentaria entabló lazos de cooperación con éstos, con el objetivo de sacar adelante su agenda legislativa. Si bien, el nivel de participación legislativa de este partido es reducido, el análisis de redes evidencia el compromiso político y la voluntad de cooperar del Partido Nuevo.

En la Tabla 3 se puede observar un resumen de las características de cada red y las medidas de centralidad para cada una de las redes de cooperación legislativa conformadas en la legislatura de la provincia de Córdoba durante los 3 períodos de gobierno comprendidos entre 1995-2007.

Tabla 3
Resumen de las características y medidas de centralidad de las redes de cooperación legislativa –
Provincia de Córdoba (1995-2007)

	Mestre (1995-1999)	De la Sota (1999-2003)	De la Sota (2003-2007)
Lazos	27	51	24
Nodos	30	50	27
Densidad	0,63%	1,05%	0,5%
Casos aislados	36	20	43
Centralidad/ Rango	Rodríguez Machado (13,79%) Acuña (10,34%) Besso (10,34%) Juez (10,34%)	Cornaglia (18,36%) Gonzalo (12,24%) Cittadini de Montes (12,24%)	Karl (15,38%) Cornaglia (15,38%)
Centralización	8,13%	14,80%	9,23%
Intermediación	Juez (0,24%)	Cornaglia (1,32%)	Cornaglia (0,77%)
Cercanía	Besso (3,99%) Rodríguez Machado (3,99%) Alonso (3,7%) Del Bo (3,7%)	Bustos (2,68%) Dandach (2,61%) Acuña (2,37%)	Cittadini de Montes (4,93%) Karl (4,53%)

Fuente: Elaboración propia.

Como ya ha sido comentado con anterioridad, el análisis de redes considera relevante analizar la posición de cada actor en la red, porque éste tiene consecuencias importantes para el comportamiento, percepción y actitud de las unidades individuales y el sistema en su conjunto (Knoke y Kuklinski, 1982). Por este motivo, si bien el tamaño de las redes de cooperación en esta provincia ha sido reducido, es oportuno realizar un análisis de las medidas de centralidad para saber la posición que ocupan los actores más influyentes.

El análisis de rango realizado indica que las personas con más lazos, es decir, aquellos legisladores que se encuentran más conectados en la legislatura correspondiente al período 1995-1999 son: Laura Rodríguez Machado, perteneciente al BDL (agrupación cercana a la postura del PJ) con un índice de centralidad del 13,79, Carmen Acuña (ARI), Miguel Besso (UCR) y Luis Juez (UFS) con un 10,34 por ciento cada uno. A su vez, durante el segundo período de gobierno, los legisladores con mayor grado de centralidad son Carlos Cornaglia, UCR, (18,36 por ciento), Elsa Gonzalo, UCR (12,24 por ciento) y Stella Cittadini de Montes, PJ (12,24 por ciento). En el último período de gobierno quienes presentan mayor rango son Abelardo Karl (UCR) y Carlos Cornaglia (UCR) con un índice de centralidad del 15,38 por ciento para cada uno. Los datos confirman el papel preponderante de los líderes de la oposición en cada período.

Con respecto al grado de centralización de la red, la tabla 3 presenta los valores para los 3 períodos de gobierno, registrándose niveles muy bajos, siendo para el período de gobierno correspondiente al gobernador Mestre de 8,13 por ciento, para el siguiente período comprendido entre 1999-2003 y correspondiente al primer gobierno de De la Sota de 14,80 por ciento. Por último, para el segundo mandato de De la Sota, registra una disminución, alcanzando el valor de 9,23 por ciento.

A continuación en la fila siete de la tabla 3 se puede observar el grado de intermediación, es decir muestra a aquellos “legisladores puente” en una red, siendo para el período 1995-1999 el legislador Luis Juez, perteneciente al partido UFS (0,24 por ciento). A su vez, el legislador con el mayor grado de intermediación en los últimos 2 períodos de gobierno es Carlos Cornaglia, de la UCR (1,32 por ciento y 0,77 por ciento en cada período). Estos legisladores son figuras relevantes de la contienda política, aspecto que queda de manifiesto al ser considerados como intermediarios para conformar las redes de cooperación, facilitando que otros legisladores establezcan contacto con miembros de otros partidos, y por tanto facilitando el flujo de información en la red. No obstante, los valores presentados en las tres cohortes legislativas son muy reducidos.

Por último, la tabla 3 presenta el grado de cercanía de la red, es decir, hace mención a la capacidad que tiene un nodo de alcanzar a los demás miembros de la red.

Los valores observados en el periodo de gobierno de Mestre revelan que los legisladores con el mayor grado de cercanía son: Miguel Besso, UCR (3,99 por ciento), Laura Rodríguez Machado, BDL (3,99 por ciento), Gumersindo Alonso, PJ (3,7 por ciento) y Susana Del Bo (3,7 por ciento). Asimismo, las personas con mayor grado de cercanía para el período 1999-2003 son Prudencio Bustos, ARI (2,68 por ciento), Kasem Dandach, MAV (2,61 por ciento) y Carmen Acuña, ARI (2,37 por ciento). Finalmente, durante el último período de gobierno analizado, los legisladores que presentan el mayor grado de cercanía son: Stella Cittadini de Montes, PJ (4,93 por ciento) y Abelardo Karl, UCR (4,53 por ciento).

6. Conclusiones

El objetivo de este artículo ha sido describir las dinámicas de cooperación legislativa que se conforman en la arena parlamentaria a través del copatrocinio legislativo en las legislaturas provinciales de Buenos Aires y Córdoba durante 1995 y 2007 con la finalidad de contribuir al entendimiento de las redes de cooperación legislativa a nivel subnacional. Para llevar a cabo este trabajo se partió del supuesto que afirma que los esfuerzos cooperativos además de reflejar la voluntad de formar amplios consensos a la hora de elaborar políticas públicas, incrementan las posibilidades de participación legislativa de la oposición.

El análisis empírico permitió dar respuesta a los interrogantes formulados al principio de este trabajo. Respecto al primero de ellos, referido a la frecuencia con la que es utilizado el copatrocinio legislativo se pudo comprobar que ésta es reducida, aunque se pueden apreciar algunos matices entre los casos. Por tanto, se puede afirmar que en ambas provincias existen dinámicas y no relaciones permanentes de cooperación legislativa, debido a que el oficialismo cuenta con un amplio contingente legislativo en todos los casos de estudio.

Con respecto al segundo interrogante formulado -¿las redes de cooperación legislativa están integradas sólo por partidos de la oposición?- el análisis de los datos puso en evidencia que los legisladores de la oposición en ambas provincias recurren al copatrocinio legislativo entre los distintos partidos que componen el bloque opositor, pero que también establecen lazos de cooperación legislativa con los representantes del oficialismo. Es más, es necesario resaltar que predomina la legislación sancionada que ha sido iniciada en copatrocinio cooperativo, es decir, por representantes del oficialismo y de la oposición.

A continuación se abordó el papel desempeñado por los distintos partidos en las redes de cooperación legislativa, con el objeto de responder al tercer interrogante planteado. En este sentido se comprobó el rol destacado de los partidos tradicionales (PJ y UCR) en ambas provincias, demostrando que siguen teniendo el peso político

necesario en la arena legislativa para encabezar las negociaciones políticas. Si bien se observa el surgimiento de nuevos actores políticos, principalmente en el último período de gobierno estudiado, éstos establecieron lazos de cooperación con los partidos tradicionales para sacar adelante su agenda legislativa.

La baja densidad y la reducida conectividad de las redes de cooperación presentada en ambas legislaturas provinciales, confirma que el establecimiento de lazos no es estable, sino que se trata de dinámicas de cooperación que se conforman de forma puntual para sacar adelante la legislación. La existencia de estas dinámicas de cooperación legislativa entre el oficialismo y la oposición constituye una evidencia del compromiso político entre ambos actores y demuestra que la oposición, a través del copatrocinio legislativo logra mantener una tasa de participación legislativa elevada, a pesar de contar con pocos escaños legislativos.

Este trabajo representa un aporte empírico de gran relevancia, contribuyendo al estudio de dos áreas de investigación que hasta el momento iban por caminos separados: la política subnacional y los estudios de cooperación legislativa. No obstante aún queda un largo camino por delante, siendo necesario comprobar si atributos como la pertenencia a las comisiones legislativas o los vínculos territoriales son determinantes o no en el establecimiento de estas conexiones que se establecen en la arena legislativa, con el objeto de profundizar en el conocimiento de esta temática.

Bibliografía

- ALEMÁN, Eduardo (2009): "Institutions, Political Conflict and the Cohesion of Policy Networks in the Chilean Congress, 1961-2006". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 41, Issue 3, pp. 467-491.
- ALEMÁN, Eduardo and Ernesto CALVO (2010): "Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President," *Comparative Political Studies*, 43(4), pp. 511-534.
- FOWLER, James (2006): "Connecting the Congress: A Study of Legislative Cosponsorship Networks." En *Political Analysis* 14, N° 4, pp. 456-487.
- FOWLER, James (2006b): "Legislative cosponsorship networks in the US House and Senate." *Social Networks* Vol. 28, N° 4, pp. 454-465.
- HANNEMAN, Robert (2005): *Introducción a los Métodos de Redes Sociales*. Departamento de Sociología de la Universidad de California. Riverside.
- KIRKLAND, Justin (2011): The Relational Determinants of Legislative Outcomes: Strong and Weak Ties Between Legislators. *The Journal of Politics*. Vol. 73, N° 3, pp. 887-898.
- KNOKE, D. y KUKLINSKI, J. (1982): *Network analysis*. Beverly Hills, CA: Sage.

- MOLINA, José Luis (2001): *El análisis de redes sociales. Una introducción*. Barcelona: Bellaterra.
- NOVARO, Marcos (2001): “Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)” en Lanzaro, Jorge: *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO
- REQUENA SANTOS, Félix (1989): “El concepto de red social”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Vol. 48, pp. 137-152.
- TAM CHAO, Wendy y FOWLER, James (2010): “Legislative Success in a Small World: Social Network Analysis and the Dynamics of Congressional Legislation”. En *The Journal of Politics*, Vol. 72, N°. 1, pp. 124–135.
- WASERMAN, Stanley y FAUST, Katherine (1994): *Social Network Analysis*. Carnbridge: University Press.

