



Proyecto Final de Ingeniería Industrial

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA ACTIVIDAD EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA

Autor: Gaston de Rochebouët

47512

Tutor: Ing. Ricardo Gutiérrez

A todos aquellos que luchan por una sociedad más justa

RESUMEN

El presente trabajo es un análisis, desde un punto de vista de la ingeniería, del funcionamiento y actividad de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina. El foco está puesto en el diseño de indicadores y cálculo de estadísticos que resuman e iluminen el proceso de sanción de una ley. Existen diversas iniciativas de este tipo a nivel internacional y nacional, en pleno crecimiento, aunque ninguna herramienta es de uso masivo. A partir del estudio de este proceso y de los precedentes, se desarrollaron indicadores divididos en 3 categorías: proyectos, comisiones y votaciones. El cálculo de los mismos requirió un trabajo de relevamiento e ingeniería de datos extenso, exigiendo su redefinición en algunos casos. Se obtuvo de esta manera un informe de actividad para el período 2010 / 2011. Como conclusión, se puede decir que este campo de estudios es extenso y rico; el presente trabajo únicamente muestra datos generales, y la puerta está abierta para realizar análisis más específicos. La ingeniería tiene mucho que aportar y aprender de otras disciplinas, como es en este caso con respecto a la ciencia política.

ABSTRACT

This paper analyzes, from the point of view of engineering, performance and activity of the Chamber of Deputies of Argentina. The focus is on the design and calculation of statistical indicators that summarize and illuminate the process of enacting a law. There are several such initiatives both internationally and nationally, in full growth, but no tool is in widespread use. From the study of this process, several indicators were developed, divided into 3 categories: projects, commissions and voting. The calculation of these indicators required an extensive data engineering work, requiring their redefinition in some cases. The result is a congressional activity report for the period 2010/2011. In conclusion, we can say that this field of study is vast and rich, the present work shows only general information, and the door is open for more specific analysis. Engineering has much to contribute and learn from other disciplines, as in this case with respect to political science.

Agradezco a la Fundación Directorio Legislativo, especialmente a Lorena Zapata, por sus aportes y tiempo.

Agradezco a mi tutor, Ricardo Gutierrez, por acompañarme en este proyecto, sin ser de su especialidad.

Tabla de contenidos

INTRODUCCIÓN.....	1
MAPA DEL DOCUMENTO	3
I. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO.....	5
I.1. Cámara de Origen: Mesa de Entradas	5
I.2. Cámara de Origen: Comisiones	6
I.3. Cámara de origen: Votación en Recinto	8
I.4. Cámara Revisora	9
I.5. Pase al Poder Ejecutivo y Promulgación de la Ley	10
I.6. Comentarios.....	11
II. ESTADÍSTICA E INFORMES EXISTENTES.....	13
II.1. Cámara de Diputados de la Nación.....	13
II.2. Iniciativas locales.....	13
II.2.1. Directorio Legislativo	14
II.2.2. Poder Ciudadano.....	15
II.2.3. Asociación por los Derechos Civiles (ADC).....	16
II.2.4. Otras iniciativas locales.....	17
II.3. Iniciativas internacionales.....	17
II.3.1. Transparencia internacional.....	17
II.3.2. Congreso de los Estados Unidos de América	18
II.3.3. Open Congress	18
II.3.4. Congressional scorecards.....	19
II.3.5. GovTrack	19
II.3.6. Caso emblemático: Uganda	19
III. DESARROLLO DE INDICADORES	21
III.1. Cantidad de Proyectos	21
III.2. Comisiones	23
III.2.1. Cantidad de proyectos por comisión	24
III.2.2. Cantidad de Reuniones	24
III.2.3. Poder por bloque	24
III.3. Votaciones en el Recinto.....	26
III.3.1. Grado de cercanía	27
III.3.2. Mapa de Votaciones.....	28

III.3.3.	Similitud interbloque.....	29
III.3.4.	Similitud intrabloque.....	29
III.3.5.	Ausentismo y sesiones	30
IV.	ESTADÍSTICAS RELEVADAS	31
IV.1.	Base de datos	31
IV.2.	Cantidad de proyectos	33
IV.2.1.	Estadísticas de Proyectos Presentados	33
IV.2.2.	Estadísticas de Proyectos Tratados.....	37
IV.3.	Comisiones	39
IV.4.	Votaciones.....	40
V.	INFORME DE ACTIVIDAD LEGISLATIVA.....	43
V.1.	Sección 1 – Cantidad de proyectos	43
V.2.	Sección 2 – Comisiones	48
V.3.	Sección 3 – Vocaciones.....	52
	CONCLUSIONES	57
	Bibliografía	59
	Anexo	61
	Anexo 1: Diagrama de flujo – proceso de sanción de una ley	62
	Anexo 2: Desarrollo matemático	65
	Anexo 3: Índices secundarios.....	69
	Anexo 4: Base de Datos.....	70
	Anexo 5: Listado de comisiones permanentes	72
	Anexo 6: Artículos destacados del Reglamento de la HCDN	73
	Anexo 7: Referencia de otras iniciativas	74

INTRODUCCIÓN

La dificultad del acceso a la información pública, ya sea debido a una presentación deficiente de la misma, procesos burocráticos extensos, falta de voluntad política, o directamente de un no registro de la información, es un factor que debilita cualquier democracia. A esta constatación se le agrega, en el caso de Argentina, a que muchos procesos políticos, como la sanción de una ley, la adjudicación de un concurso o la gestión de los recursos públicos, son percibidos como corruptos y poco transparentes, y es muy difícil para el ciudadano confiar en la ecuanimidad de resultados de cada iniciativa. Este proyecto nace con la motivación de atacar estos dos problemas, con un fuerte enfoque de ingeniería.

Para realizar esto, se buscó idear una serie de indicadores estadísticos que resuman o iluminen procesos político-administrativos. Acompañados con el diseño de un informe que agrupe y grafique a los mismos, el objetivo es transparentar la lectura de la información pública y acercar la misma al ciudadano. El proyecto se concentrará en la actividad de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN), con foco en información cuantitativa y en la estructuración de información cualitativa para su posterior análisis.

El objetivo de este proyecto no es realizar un análisis y obtener conclusiones sobre el contenido de las leyes ni la actividad legislativa del Congreso (relaciones entre bloques políticos, posiciones de poder, proceso de aprobación de leyes y deficiencias en el mismo). El objetivo es entender los procesos más importantes, definir los indicadores y la información que mejor representan estos procesos y que permiten su monitoreo, para concebir el “esqueleto” de un informe que los incluya de manera ordenada. Se espera entonces con este trabajo poder idear un informe que se publique regularmente para realizar un seguimiento de la actividad del congreso y para beneficio de todos los ciudadanos.

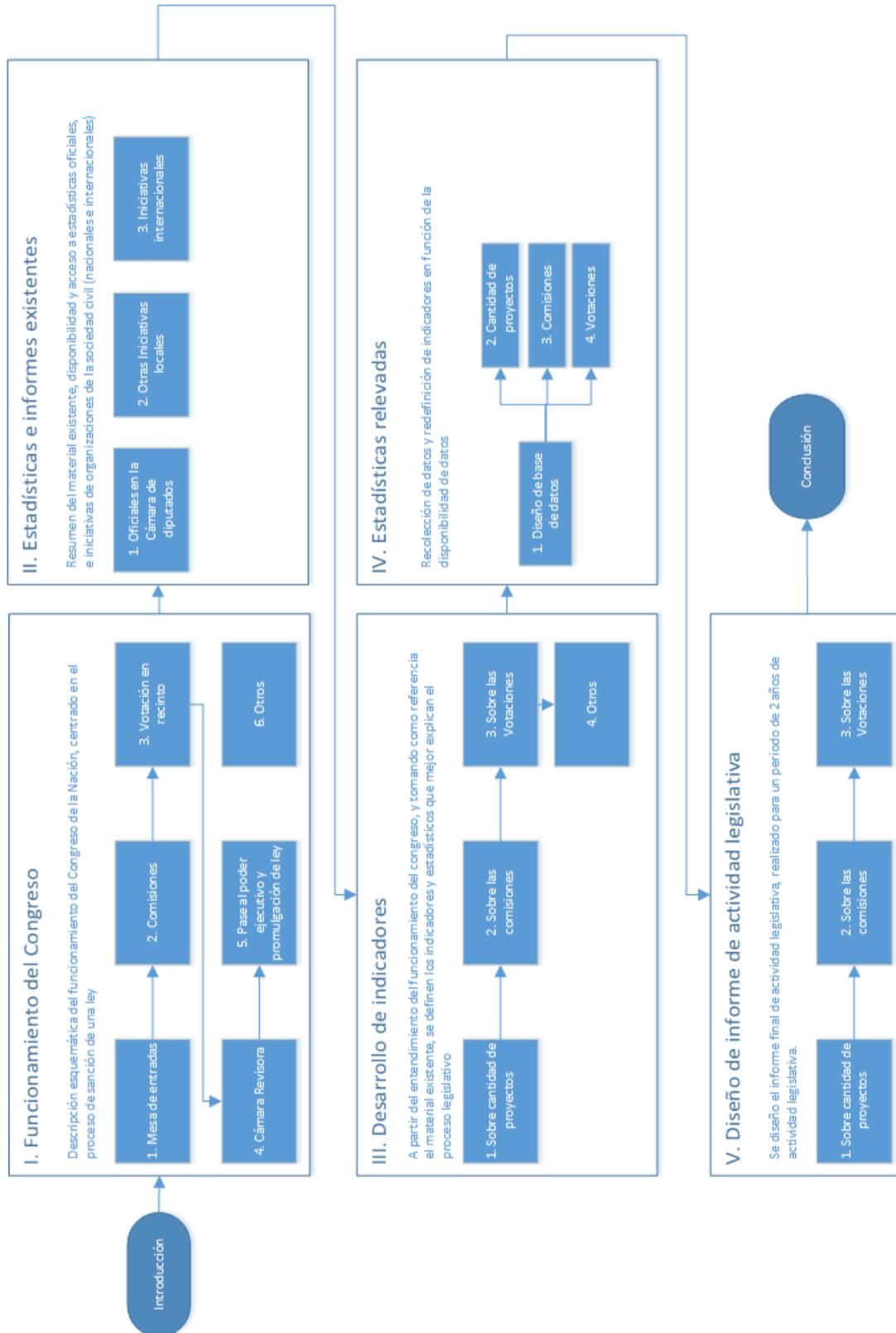
¿Por qué seleccionar la Cámara de Diputados de la Nación para este proyecto? En realidad, de acuerdo a los objetivos planteados, el objeto de análisis podría haber sido casi cualquier institución pública. Varias razones llevan a esta decisión. Primero, porque la cámara es el órgano más directamente representativo del pueblo argentino, lo que lo convierte naturalmente en un objeto de interés para todos los ciudadanos, por lo que sería más fácil difundir el informe planteado en este proyecto. Segundo, hoy en día el Congreso publica gran parte de sus actividades, por lo que existe mucha información explotable a disposición. Tercero, presenta un interés estadístico y cuantitativo al tener un gran número de legisladores independientes, bloques políticos y comisiones, facilitando el desarrollo de índices y análisis transversales.

El documento se estructura en cinco capítulos. El primero describe el funcionamiento del Congreso, centrándose en el proceso de sanción de una ley. El segundo expone las estadísticas, indicadores e informes de actividad legislativa que existen hoy en día, tanto a nivel local como internacional, buscando sentar los precedentes de la materia. El tercer capítulo es el central, donde, en base al proceso estudiado y los precedentes, se desarrollan los indicadores y estadísticos que forman la sustancia del trabajo. El cuarto

da cuenta del proceso de recolección de datos, las dificultades encontradas y la necesaria redefinición de algunos indicadores, haciendo foco en la descripción del proceso de obtención de cada indicador como medida de transparencia del proyecto. El quinto y último capítulo expone los resultados obtenidos para el período de análisis (2010-2011), indicando los gráficos utilizados para mostrar la información y un breve análisis de cada uno.

MAPA DEL DOCUMENTO

El documento tiene la siguiente estructura:



I. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

En este primer capítulo, se presentará esquemáticamente el funcionamiento del Congreso de la Nación, centrándose en el proceso de sanción de una Ley. Este proceso es fundamental en el Congreso, y servirá de eje para el desarrollo del presente trabajo, por lo que es necesaria una descripción exhaustiva del mismo. Se revisarán las diferentes etapas de sanción de una ley, así como el léxico legislativo.

De acuerdo a la Constitución Nacional, puede resumirse el proceso de realización de una ley de la siguiente manera:

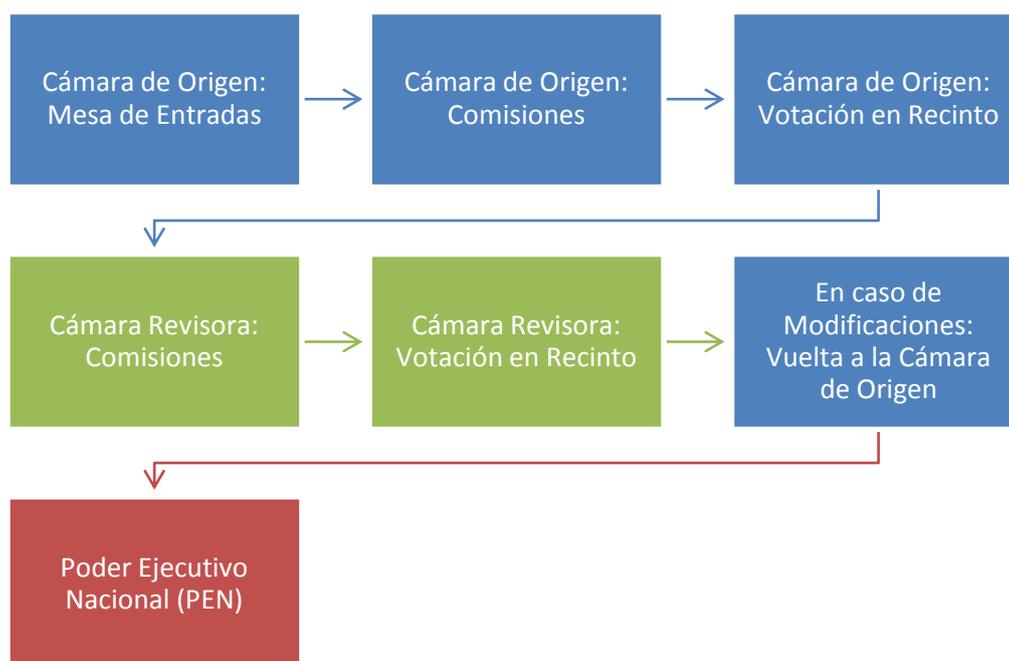


Figura 1.1

Se denomina **Trámite Simple** al proceso de aprobación de una ley cuando un proyecto no sufre modificaciones por la Cámara Revisora, y **Trámite Complejo** aquél que sí. La **Cámara de Origen** puede ser tanto la de diputados como de senadores, dependiendo únicamente de donde se presentó por el proyecto.

A continuación se detalla cada paso de este proceso. Véase el anexo 1 para un esquema detallado del proceso.

I.1. Cámara de Origen: Mesa de Entradas

La Mesa de Entradas de la Cámara de Origen tiene la función administrativa de "Recepción y registro de los expedientes, notas, providencias y memorando que

ingresen a la Dirección” (extracto de la misión de la Dirección de Coordinación Administrativa de la HCDN).

De acuerdo al capítulo X del reglamento de la HCDN, todo proyecto debe presentarse bajo la forma de proyecto de ley, de resolución o de declaración, con excepción de las mociones. Una **ley** es “toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes”. Una **resolución** es “toda proposición que tenga por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna de la Cámara, y en general toda disposición de carácter imperativo que pueda adoptar el Cuerpo por sí o conjuntamente con el Senado”. Una **declaración** es “toda proposición que tenga por objeto expresar una opinión de la Cámara sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad, de practicar algún acto en tiempo determinado, no siendo incidental al curso ordinario del debate, o de adoptar reglas generales referentes a sus procedimientos”.

Un proyecto puede ser presentado ya sea por diputados, senadores, el PEN o particulares. Cada proyecto debe tener el aval (firma) de al menos un legislador para poder avanzar. Los proyectos pueden ser de cualquier temática, a excepción de algunas iniciativas que son reservadas para una cámara en particular (por ejemplo diputados se reserva las iniciativas sobre materia de contribuciones y reclutamiento de tropas). De cumplirse los requisitos administrativos, se le es asignado un **número de expediente** al proyecto, y es girado a comisiones.

I.2. Cámara de Origen: Comisiones

La instancia en Comisión de un proyecto de Ley es fundamental. Todas las comisiones están integradas por diputados o senadores del Congreso Nacional, y la composición debe ser representativa de la cámara. Existen diferentes tipos de comisiones, agrupadas en Permanentes y Especiales. Las permanentes son aquellas por donde se tramita el grueso de los proyectos:

	Diputados	Senadores
Cantidad Comisiones Permanentes	45	24
Cantidad de Miembros	Mínimo 15; máximo variable (hasta 45)	15
Jerarquía	1 Presidente, 1 Vicepresidente primero, 1 Vicepresidente segundo, entre 3 y 4 secretarios	1 Presidente, 1 Vicepresidente, 1 secretario
Asesores	Los asesores de la comisión son los asesores de los Diputados integrantes	Los asesores de la comisión son los asesores de los Senadores integrantes
Renovación de integrantes	En cada Recambio Parlamentario	En cada Recambio Parlamentario

Tabla I.1

En cuanto a las comisiones especiales, son creadas con fines más específicos o a raíz de una problemática puntual, y existen de tipo unicameral, bicameral, mixtas o de parlamentos. No se desarrollará el análisis de estas comisiones por no ser centrales en el proceso legislativo.

El dictamen en comisión sigue el siguiente proceso:



Figura 1.2

Giro a Comisiones. De Mesa de Entradas, el Proyecto pasa a la **Dirección de Comisiones**, compuesta por empleados administrativos de la cámara. Ésta determina a cuáles comisiones será girado el proyecto y en qué orden, basándose en la temática del proyecto. Por más que sea compuesta por personal administrativo, la dirección de comisiones depende jerárquicamente de la presidencia de la Cámara, por lo que puede haber influencia política en el giro a comisiones. El proyecto puede ser girado a más de una comisión (de hecho en general es girada a 3, 4 o 5 comisiones), las cuales deberán ser numeradas (1era competencia, 2nda competencia, etc.), siendo la primera la “comisión cabecera”.

Discusión del proyecto. Son los asesores de los diputados quienes realizan la tarea de investigación y llevan a cabo los primeros debates en torno a cada proyecto. Una vez madurado el debate, y según la voluntad política de los diputados, se arma el temario de las reuniones de comisión, convocadas por el presidente de la misma. Durante las reuniones, los diputados llevan a cabo el debate y negociación para la redacción final del proyecto.

Emisión de Dictamen. El proyecto pasará de comisión en comisión siguiendo el orden, siempre y cuándo cada una emita un **Dictamen**, en caso contrario el proyecto no podrá avanzar. Un Dictamen es la expresión formal de la opinión de los miembros pertenecientes a la comisión que firman el mismo, en otras palabras, es el resultado del análisis experto de la comisión. Un Dictamen puede ser de mayoría o minoría, indicando cuántos miembros de una comisión apoyan el dictamen. Varios dictámenes pueden ser dictados sobre un único proyecto, y en caso de llegar el proyecto a votarse en el recinto, se priorizará el dictamen de mayoría sobre los demás. En caso de ser rechazado, podrá votarse el dictamen de minoría. En principio cualquier proyecto puede llegar al recinto, obteniendo dictámenes de minoría en cada comisión, pero este proyecto tendrá baja probabilidad de obtener voto afirmativo si no logró el consenso político necesario.

Emisión de Despacho. Se emite un **Despacho** una vez todas las comisiones implicadas hayan dado un dictamen, pudiendo unificar varios proyectos (o expedientes) que traten la misma temática en un único despacho. El Despacho da forma a una **orden del día**, que pasará a la comisión de Labor Parlamentaria para su inclusión (o no) en el orden del día de la siguiente sesión. El contenido del despacho emitido sobre 1 o más proyectos puede ser muy diferente de cada uno de los proyectos, mismo ser “contrario” a su esencia, por lo que la “continuidad” entre proyecto y dictamen (o despacho) tiene que ser tomada con cuidado.

I.3. Cámara de origen: Votación en Recinto

Es la comisión de Labor Parlamentaria, compuesta por los presidentes de cada bloque y las autoridades de la cámara, la cual decide qué proyectos serán tratados en el recinto. Esta comisión se reúne a puertas cerradas y es donde ocurre la negociación política para incluir los diferentes despachos en el orden del día de la siguiente sesión. Un proyecto que logró obtener un despacho de comisiones puede no superar esta etapa de negociación y no ser tratada en el recinto. La comisión de labor parlamentaria emite un **orden del día de la sesión** donde detalla el plan de trabajo para la siguiente sesión.

Tratamiento Regular. Luego del Dictamen formal de las comisiones, se deben esperar 7 días de observación antes de poder tratar el proyecto de Ley. Para que un proyecto pueda tratarse, debe primero ser aprobado por la mitad más uno en el plan de Trabajo dispuesto por la comisión de Labor Parlamentaria. Luego de eso pasa a debate.

Excepción: Moción sobre Tablas. Esta moción se realiza a pedido de un legislador, solicitando el tratamiento del proyecto de ley sin dictamen en comisiones. Para que este proyecto pueda tratarse, la moción debe ser aprobada por las 2 terceras partes de los miembros de la cámara. Luego pasa a debate.

Excepción: Moción de Preferencia sin Despacho de Comisión. Esta moción se realiza a pedido de un legislador, solicitando el tratamiento del proyecto de ley en las siguientes sesiones sin dictamen en comisiones. Para que este proyecto pueda tratarse, la moción debe ser aprobada por las 2 terceras partes de los miembros de la cámara. En las subsiguientes sesiones pasa a debate.

Excepción: Moción de Preferencia con Despacho de Comisión. Esta moción se realiza a pedido de un legislador, solicitando el tratamiento del proyecto de ley en las siguientes sesiones con dictamen en comisiones pero sin que hayan transcurrido los 7 días de observación. Para que este proyecto pueda tratarse, la moción debe ser aprobada por la mitad de los miembros de la cámara. En las subsiguientes sesiones pasa a debate.

Quorum. Para comenzar una sesión o votar las leyes, debe siempre cumplirse el quórum legal, es decir la presencia de la mitad más uno de los legisladores.

Al momento de votar un proyecto de ley, ésta puede separarse en dos tipos de votaciones diferentes, en **general** y en **particular**. La votación en general es sobre el “espíritu del proyecto”, mientras que la votación en particular es artículo por artículo.

Cuando el proyecto de ley no es conflictivo, se realiza la votación en general y en particular en simultáneo, en una sola votación, mientras que si presenta puntos a debatir, se disgrega la votación en varias instancias.

I.4. Cámara Revisora

Una vez que un proyecto de Ley es aprobado por la cámara de Origen obtiene **media sanción** e ingresa en la cámara Revisora. Allí recorre el mismo camino que en la cámara de Origen: Mesa de Entradas, debate en Comisiones, tratamiento en el recinto. Al igual que cualquier otro proyecto, puede no lograr consenso y no superar alguna etapa, pudiendo nunca tratarse en el recinto de la cámara Revisora.

El proyecto puede ser aprobado con o sin modificaciones por la cámara Revisora. En caso de serlo sin, el proyecto obtiene **sanción completa** y pasa al Poder Ejecutivo Nacional para su promulgación. En caso de sufrir modificaciones, el proyecto volverá a la Cámara de Origen, donde será revisado una vez más por las comisiones. Una vez en el recinto, la cámara puede aceptar las modificaciones propuestas o insistir en su redacción original, la cantidad de votos necesarios variando en cada caso de acuerdo a las siguientes reglas:

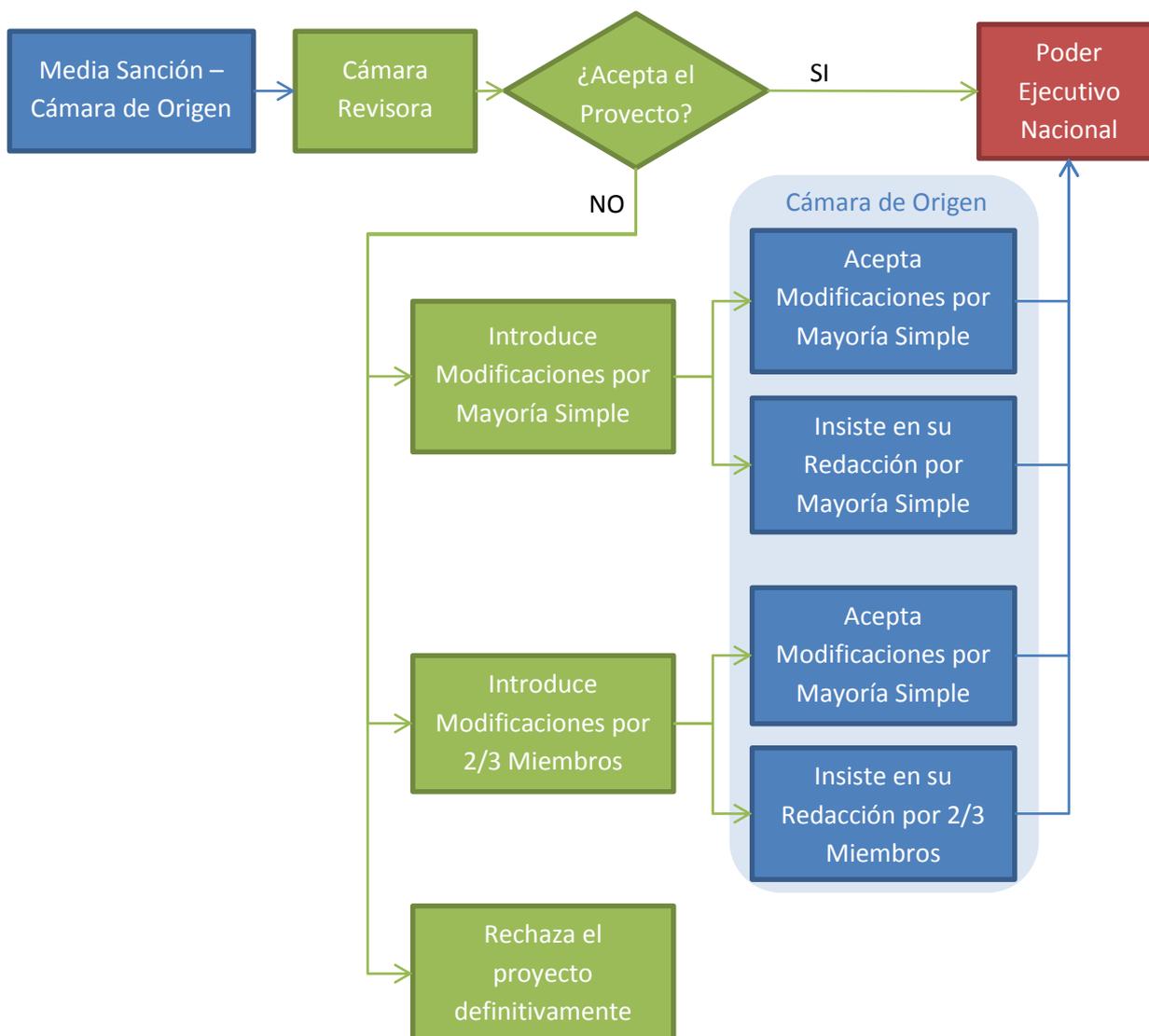


Figura I.3

I.5. Pase al Poder Ejecutivo y Promulgación de la Ley

Una vez sancionado el proyecto de Ley por el Congreso, éste pasa al Poder Ejecutivo Nacional (PEN), el cual tiene 10 días hábiles para promulgarlo o vetarlo, total o parcialmente. Si al cabo de este lapso no se ha realizado ninguna acción, se promulga de hecho y se comunica al Boletín Oficial. La ley comenzará a regir a los 8 días.

Tratamiento de los Vetos. En caso de Veto por parte del PEN, el proyecto vuelve a la cámara de Origen. Si ésta rechaza el veto con las 2 terceras partes de los votos, el proyecto pasa a la cámara Revisora. Si de la misma manera rechaza el veto con las 2 terceras partes, el proyecto vuelve al PEN y debe promulgarse.

I.6. Comentarios

Cambios en el Período Legislativo. Al finalizar un período legislativo, y mientras no haya recambio legislativo, cada proyecto de ley queda “congelado” en el lugar que tenía, retomando el trámite al comenzar el siguiente período. En caso de recambio legislativo, según en qué situación esté cada proyecto, éstos pueden retroceder varios pasos del proceso. Por ejemplo todos los dictámenes y órdenes del día se disuelven, y cada expediente debe volver a tratarse en cada comisión.

Vencimiento. A su vez es a destacar que cada proyecto tiene una fecha de vencimiento, y si no es tratado antes de la misma, pierde vigencia. Cada proyecto debe ser tratado en el lapso de 2 años desde que es presentado en Mesa de entradas, y un proyecto que obtiene media sanción gana 1 año más de vida.

Bloque político. Se reporta la definición de bloque político, ya que se estará utilizando el término extensivamente a lo largo del presente trabajo. Un bloque es una “entidad formada por uno o más legisladores que representa a un partido o grupo político en el Congreso. Pueden constituirse bloque siempre que sus integrantes registren afinidades políticas. Este requisito no exige la comprobación formal de afiliaciones partidarias”¹. Los bloques se constituyen al comunicarlo formalmente sus miembros a la presidencia de la cámara mediante una nota firmada por los miembros y aclarando composición y autoridades. El presidente de cada bloque es quien realiza la negociación en nombre del mismo frente a las otras fuerzas políticas. Durante su mandato, un legislador puede abandonar un bloque y adherir a otro.

¹ “Glosario de Términos Legislativos”, Fundación Directorio Legislativo

II. ESTADÍSTICAS E INFORMES EXISTENTES

En este segundo capítulo, se buscará relevar los informes existentes al día de la fecha, la disponibilidad y acceso a estadísticas, y las principales organizaciones que realizan un trabajo continuo en la temática. El foco será en organizaciones y estadísticas nacionales, aunque se mostrarán las iniciativas existentes en otros países.

II.1. Cámara de Diputados de la Nación

La HCDN, a través de sus diferentes dependencias, provee el acceso directo a información básica de la actividad realizada por sus miembros, así como informes que analizan parte de esta actividad. Gran parte de esa información, especialmente de los últimos años, se encuentra disponible en el sitio internet de la Cámara, del cual se puede extraer:

Información de actualidad. Se puede obtener la información básica sobre la composición actual de la cámara, los bloques y sus presidentes, la composición de las comisiones, los proyectos tratados en sesiones y la última legislación sancionada, entre otros.

Base de datos de proyectos. La base de datos contiene información de proyectos presentados desde marzo 1999. Permite ver, por expediente, el contenido del proyecto, fecha ingresada, firmantes, giro a comisiones, dictámenes de comisión, y el detalle del trámite (etapas por las que pasó el proyecto). También es posible realizar búsquedas de proyectos anteriores, aunque a través de otro motor de búsqueda.

Base de datos de órdenes del día. Es posible acceder a las órdenes del día despachadas por las comisiones, así como acceder al detalle de algunas reuniones.

Base de datos de legislación nacional. Es posible realizar búsquedas en la legislación vigente, es decir todo el conjunto de leyes nacionales.

Publicación de sesiones. Es posible estudiar el trascurso de cada sesión, tomando conocimiento de la participación de cada legislador, sus declaraciones, el detalle de las votaciones y el resultado de las mismas.

Informes. Se realizan, entre otros, informes sobre las votaciones nominales de los legisladores, sobre el nivel de ausentismo, sobre los proyectos presentados y sancionados.

II.2. Iniciativas locales

Se relevaron varias organizaciones de la sociedad civil, así como iniciativas independientes en la web, que buscan facilitar el acceso a estadísticas parlamentarias. Algunas de estas iniciativas tienen (o tuvieron) mayor o menor continuidad, observándose un pico de actividad (publicaciones principalmente) alrededor de los años 2005/2006. Muchas de estas organizaciones están en contacto, formando una pequeña red local por la transparencia legislativa.

II.2.1. Directorio Legislativo

La fundación Directorio Legislativo nació en el año 1999 como una iniciativa para facilitar el acceso a la información pública en el poder legislativo. Su visión: “Poderes legislativos representativos y transparentes, que ejerzan su función de control sobre los demás poderes y que sean capaces de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía”², su misión: “La Fundación Directorio Legislativo es una organización apartidaria, que promueve el fortalecimiento de los poderes legislativos y la consolidación del sistema democrático a través del diálogo, la transparencia y el acceso a la información pública”³.

A través de la publicación de informes sobre la actividad parlamentaria, la fundación Directorio Legislativo busca mejorar la transparencia y el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. Esta tarea es muy próxima a la que se busca realizar en la presente investigación, por lo que es indispensable estudiar qué tipo de estadísticas releva la fundación, y usarlo como base, sin ser redundante. Al día presente, los informes publicados son:

Ficha por legislador. Aglomera, por legislador: los datos básicos (bloque político, partido, distrito, mandato, edad, estado civil, títulos académicos), un resumen de su actividad parlamentaria (Ubicación en la boleta, cantidad de bancas obtenidas por esa boleta, votos obtenidos, especialización, comisiones, equipo de trabajo, cantidad de empleados, proyectos presentados), su voto en proyectos sensibles, un resumen de sus otras actividades (actividad previa, donaciones), cómo comunicarse con el legislador, y un resumen de la situación parlamentaria y de las últimas elecciones.

Informe sobre ceses e incorporaciones. Análisis sobre los ceses e incorporaciones de legisladores fuera de los recambios regulares por elecciones, detallando las razones. Este informe se realizó para el período 1996-2007 en base a información provista por el Congreso de la Nación.

Informe sobre la evolución de los bloques parlamentarios. Análisis sobre la composición de los bloques políticos y su evolución a través de los años, para el período 1999-2007.

² <http://www.directoriolegislativo.org/>

³ <http://www.directoriolegislativo.org/>

Informe sobre Proyectos presentados, dictaminados y sancionados. Análisis sobre la cantidad de leyes presentadas, dictaminadas y sancionadas, según origen, para el período 1998-2007.

Informe sobre Proyectos presentados por el Poder Ejecutivo Nacional. Análisis sobre la cantidad de leyes presentadas, dictaminadas y sancionadas con origen en el PEN, para el período 1998-2007.

Informe sobre la Temática de los Proyectos Presentados por el Poder Ejecutivo Nacional. Análisis sobre las temáticas abarcadas por los proyectos presentados al Congreso por el PEN, para el período 1998-2007.

Manual de incidencia Colaborativa. Iniciativa en conjunto con la fundación Cambio Democrático y la Embajada de Canadá, este manual busca guiar a organizaciones de la sociedad civil, describiendo el proceso legislativo y las maneras de incidir en él.

De las publicaciones anteriormente mencionadas, es a destacar las fichas por legislador, la cual es central en el trabajo de la fundación y se actualiza regularmente.

II.2.2. Poder Ciudadano

Poder Ciudadano es “una fundación apartidaria y sin fines de lucro que nació en 1989 como iniciativa de un grupo de ciudadanos preocupados por la defensa de los derechos cívicos en nuestro país”⁴. Su misión es “es promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva”⁵.

Entre las publicaciones y acciones realizadas por esta fundación, es a destacar el Informe “El Congreso Bajo la Lupa” el cuál realiza un estudio extensivo sobre el congreso de la Nación. Se detallan los avances en materia de transparencia, qué información brindan los legisladores al público, un análisis del cuerpo de diputados y senadores (edad, estudios, cargos públicos, bloques políticos), un análisis de presentismo y un análisis de la actividad en comisiones.

Además de esta publicación, cuyo último año de estudio fue el 2006, otros documentos relacionados con el Congreso nacional giran en torno a las estrategias de incidencia por parte del ciudadano (publicación “¿Cómo monitorear instituciones legislativas?”, 2005) y a transparencia presupuestaria (“Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria”, 2005).

Recientemente, Poder Ciudadano desarrolló, junto a Garage Lab, el sitio <http://dineroypolitica.org/>. Allí se puede analizar los ingresos y gastos de las últimas campañas políticas argentinas, basándose en información oficial provista por la cámara

⁴ <http://poderciudadano.org/>

⁵ <http://poderciudadano.org/>

electoral. Es a destacar el enfoque visual y dinámico dado a esta herramienta, facilitando la interfaz del usuario.

II.2.3. Asociación por los Derechos Civiles (ADC)

La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) es “una organización no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro creada en 1995 con el propósito de contribuir a afianzar una cultura jurídica e institucional que garantice los derechos fundamentales de las personas, sustentada en el respeto por la Constitución y los valores democráticos”⁶.

A través del sitio web de ADC, es posible analizar las votaciones nominales en el Congreso para un conjunto de leyes monitoreadas. Un informe es realizado por cada ley, donde es posible ver el resultado global, el detalle del voto de cada legislador, y un resumen por partido político y por distrito. Adicionalmente, pueden realizarse búsqueda por legislador y obtener un informe en particular de cada uno.

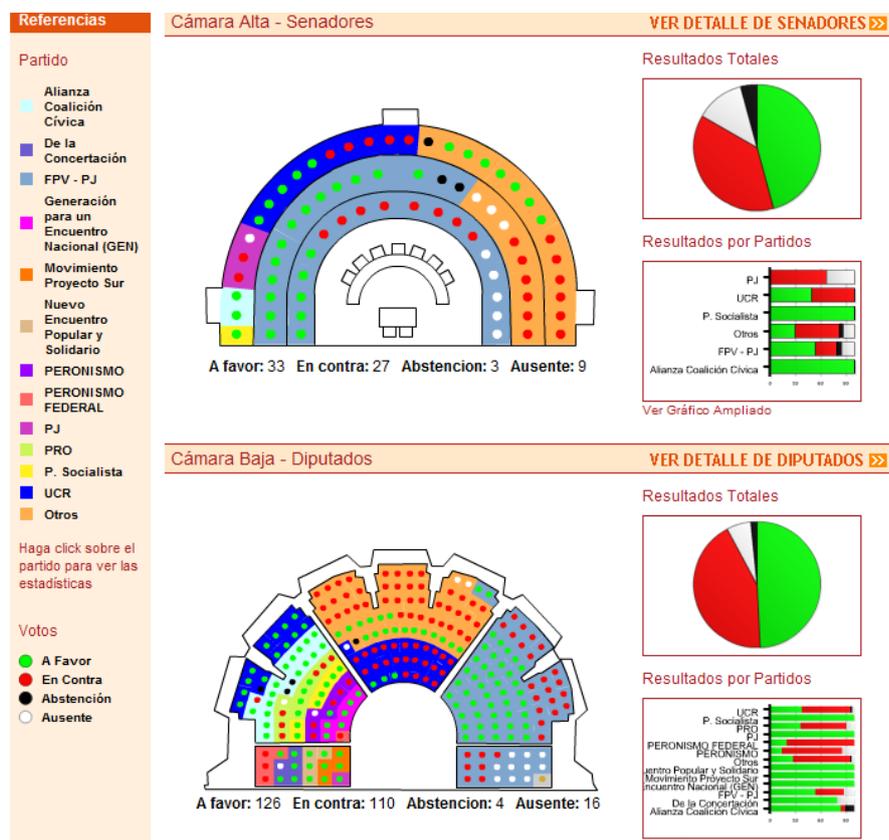


Figura II.1

Entre las publicaciones, se destacan un “Manual para la sociedad civil” (2005), con explicaciones sobre el funcionamiento del Congreso nacional y la importancia de la nominalidad del voto y un “Informe del Congreso” (2005), sobre el cual me detendré

⁶ <http://www.adclegislativo.org.ar/>

especialmente por la cercana relación con los objetivos del presente proyecto. De este último, se relevaron las siguientes estadísticas de interés:

- % de leyes aprobadas sin debate previo en comisiones: para el año 2005, 30% en la HCDN y 26% en el Senado.
- Análisis de la disciplina partidaria: analizan el voto de legisladores del partido oficialista para proyectos impulsados por el oficialismo, estudiando el % de votaciones a favor.
- Medición de la actividad legislativa: cantidad de sesiones ordinarias y extraordinarias logrando quorum; cantidad de leyes sancionadas; cantidad de proyectos aprobados con media sanción en cada cámara.
- Aplicación del voto nominal: % de leyes votadas con esta metodología vs votos a mano alzada.
- % de leyes sancionadas que fueron impulsadas por el PEN, la HCDN y el HSN. De acuerdo al informe, “La iniciativa legislativa releva el grado de reactividad o proactividad del Congreso”.
- Análisis de la “calidad” legislativa: a través del estudio de los proyectos por su temática y tipo (Ley, declaración, resolución) y del comportamiento de los legisladores (extensión de la carrera legislativa, tasa de reelección)

II.2.4. Otras iniciativas locales

<http://yoquierosaber.org/>. Sitio creado para las elecciones 2011, busca presentar a los candidatos, estructurando sus opiniones y propuestas para permitir una comparación temática.

<http://www.chegueado.com/>. Sitio internet de periodismo, busca verificar el discurso público recurriendo a fuentes de datos confiables y análisis de expertos.

<http://www.queestoyvotando.com/>. Base de datos de candidatos a legisladores, busca proveer información básica de cada uno (currículum, partido, mandatos, proyectos presentados, votaciones). Permite comparar votos entre legisladores. El sitio web está en construcción, la estructura está creada pero ofrece poca información.

II.3. Iniciativas internacionales

II.3.1. Transparencia internacional

Transparencia Internacional es una organización global que busca erradicar la corrupción en todos los niveles de la sociedad (gobierno, empresas, instituciones, etc.). Para esto lleva adelante una serie de proyectos de variado tipo, desde el desarrollo de herramientas para luchar contra la corrupción, hasta la publicación de índices por país. Además se apoya en “capítulos” locales, organizaciones que vendrían a ser su representante en cada país, en el caso de Argentina, Poder Ciudadano.

El interés de estudiar esta organización es por su foco en la “accountability” de las organizaciones, es decir la rendición de cuentas, de especial vigencia cuando se trata del Estado. A través de la publicación de índices por país, demuestra un interés en las mediciones cuantitativas y el desarrollo de metodologías de medición, el propósito de este proyecto.

II.3.2. Congreso de los Estados Unidos de América

El Congreso de los Estados Unidos de América presenta un documento a destacar, llamado “**Final Résumé of Congressional Activity**”. Se trata de un resumen con estadísticas sobre la actividad del Congreso de los Estados Unidos, como la cantidad de leyes sancionadas, la duración de las sesiones, reportes realizados, la cantidad de votaciones o el tratamiento de las nominaciones de personal realizadas por el poder ejecutivo.

II.3.3. Open Congress

Open Congress⁷ es una iniciativa de la sociedad civil, basada en la web, apartidaria, que busca hacer más transparente y visible la actividad del Congreso de los Estados Unidos combinando información pública oficial con una cobertura mediática extensa y la participación de la ciudadanía. Sus variadas maneras de mostrar la información pública es un ejemplo estimulante para el presente trabajo, destacándose:

Vista de las “bills” (leyes). Resume la información relacionada con cada una de las “bills” como fecha de ingreso a la cámara, legislador que la impulsa, comisiones asignadas y noticias relacionadas.

Vista de los legisladores. Resume la información relacionada con cada legislador, como proyecto promovidos, comisiones que compone, sus votaciones y el financiamiento de su campaña. Se presentan las siguientes métricas: ranking según la cantidad de proyectos que promovió y los que co-promovió; % de votaciones alineado con su partido político; y % de aprobación según los usuarios del sitio internet.

Vista de las votaciones. Resume los resultados de las votaciones, añadiendo un análisis por partido.

Head-to-head Comparison tool. Herramienta de comparación entre legisladores, introduciendo una métrica llamada “voting similarity” que establece el % de similitud entre cada uno.

Money Trail. Herramienta que permite visualizar los montos recibidos por los legisladores en su campaña según el sector del cuál proviene el donante.

⁷ <http://www.opencongress.org/>

II.3.4. Congressional scorecards

El término “congressional scorecard” se refiere a una herramienta que busca puntuar a los legisladores (o partidos, o estados) según sus votos y de acuerdo al criterio de la organización desarrolladora de la scorecard. Estos criterios varían según los objetivos de la organización, pero pueden evaluar aspectos como el compromiso con problemas ambientales o el grado de conservadurismo del legislador. La metodología consiste en seleccionar una serie de votaciones sobre la temática y evaluar el grado de acuerdo/desacuerdo de cada legislador. Pueden evaluarse aspectos adicionales en casos específicos, como la firma de un petitorio, o el apoyo a alguna campaña. Ejemplos de organizaciones que publican scorecards son el “Club for growth”, enfocado en el crecimiento económico, la “American Conservative Union”, buscando establecer un ranking de legisladores conservadores, y la “Human Rights Campaign”, organización por los derechos de gays, lesbianas, bisexuales y trans.

En la esencia de estos scorecards está el de utilizar información objetiva como es el voto de los legisladores para poder evaluarlos. Es esta idea la que se tomará para el presente proyecto. Claro que siempre existe cierta intencionalidad en el diseño de una scorecard, pero al menos éste es explícito y permite evaluación por parte del usuario.

II.3.5. GovTrack

GovTrack es una herramienta que busca facilitar el acceso a la información pública permitiendo un seguimiento de la actividad legislativa en los Estados Unidos y potenciando el uso de la web 2.0. Su foco en las estadísticas y en la visualización de las mismas lo convierte en una referencia para el presente proyecto. Es a destacar:

Estadísticas de proyectos de ley. Grafica la cantidad de proyectos ingresados anualmente por fecha y la cantidad de votados.

Estadísticas de votaciones. Grafica por cada ley votada los resultados por partido y detalla el voto de cada legislador.

Estadísticas de legisladores. En un gráfico de dispersión, ubica al legislador estudiado en relación a los otros legisladores según sus votos, determinando la “proximidad” y la influencia entre legisladores. Grafica igualmente el % de ausentismo del legislador.

En el anexo 7 se presentan algunas gráficas de ejemplo.

II.3.6. Caso emblemático: Uganda

Un caso emblemático para la comunidad internacional es aquel del Africa Leadership Institute (ALI), en Uganda, que desarrolló a partir de 2007 un scorecard para evaluar el desempeño de los legisladores. Este caso es un ejemplo ya que fue: innovador a nivel

mundial, en lo que es transparencia legislativa; fue recibido de manera positiva en la sociedad civil, logrando que los legisladores le dieran un espacio; y tuvo lugar en un país con una tradición democrática débil. Este trabajo consistió en el armado de una metodología de evaluación, la definición de indicadores, resolver el problema del relevamiento de datos, diseñar la ficha por legislador, etc. El resultado es una publicación que reúne la evaluación de cada uno de los legisladores, con información que busca ser objetiva y transparente al análisis. Algunos de los indicadores son: “influencia en el debate”, presentismo, participación, áreas de especialidad, su posición en relación al oficialismo, y una evaluación global entre pares.

III. DESARROLLO DE INDICADORES

A partir del estudio del proceso legislativo y tomando como referencia lo realizado por otras organizaciones, se busca a continuación definir qué estadísticas explican mejor el proceso legislativo. También se definirán qué indicadores y gráficos lo ilustran, permitiendo un fácil entendimiento del mismo. El objetivo específico de cada medición es variado, desde evaluar el desempeño hasta sintetizar el volumen de trabajo y las principales razones de sus variaciones, pero siempre con el foco en lograr una visión completa y simple del proceso legislativo. Estos indicadores serán luego incluidos en un orden lógico en el informe final que este proyecto busca diseñar.

Se decidió enfocar el desarrollo en pocos indicadores fuertemente explicativos e innovadores, acompañados de mediciones que contextualicen al lector, antes que intentar ilustrar en detalle el proceso legislativo, considerando que la capacidad de aportar valor se maximizaría de esta manera.

Otro punto a definir es el período que abarca cada indicador. Está en la intención de este proyecto que sea replicable regularmente, pero ¿cuál sería esta regularidad? Como base se podrían tomar los diferentes ciclos legislativos: a) 1 año, tomando un período legislativo, desde el inicio de las sesiones en marzo hasta febrero del año siguiente, b) 2 años, tomando como base la renovación parcial de la cámara, c) 4 años, tomando el cuerpo de legisladores que inicia y termina su mandato en ese período. Se definirán en un principio los indicadores de tal manera que puedan aplicarse a cualquier período. Más adelante, se verán las ventajas o desventajas de algunos ciclos, llegando a seleccionar un único período de análisis.

Se clasificarán las mediciones en 3 partes, cantidad de proyectos, comisiones y votaciones, buscando seguir el orden lógico del proceso de sanción de una ley. En el anexo 3 se incluyeron otros índices considerados secundarios para este proyecto, y por lo tanto que no se desarrollaron, pero que evalúan otros aspectos de interés que se recomendarían incluir en futuros trabajos.

III.1. Cantidad de Proyectos

A partir de un análisis detallado del Diagrama de Flujo de sanción de una Ley (anexo 1), se planteó en un primer momento relevar al detalle las cantidades y los tiempos de cada etapa del proceso. Interesa medir volúmenes y tiempos porque es la manera más directa de dimensionar un proceso.

Durante este proceso, el “producto” a seguir toma 3 estados diferentes, como fue detallado en el Capítulo 1. El primero y más básico es el de **proyecto**, el cual es presentado en Mesa de entrada y tiene asignado un n° de expediente. El segundo es un **despacho**, cuando las comisiones emiten su opinión sobre uno o varios proyectos y redactan un nuevo documento, la orden del día, teniendo asignado un n° de orden del

día. Finalmente, para el caso de los proyectos de ley, al obtener media sanción en el recinto, pasa a tener estatus de **Ley**. Estas diferencias son importantes a la hora de relevar las estadísticas de flujo, ya que se está hablando de diferentes unidades de medición. Al momento de hablar de trazabilidad de un proyecto, es importante remarcar que un dictamen de comisión

En la siguiente figura se ordenan 7 cortes del proceso. Por cada uno, se plantea medir el volumen en la unidad correspondiente (de aquellas descritas en el párrafo anterior) y el tiempo promedio que toma el proyecto entre una etapa y la otra.



Figura III.1

Este sería el ideal a medir. Al momento de buscar fuentes de información y consultando con miembros de la fundación Directorio Legislativo, fue descartada la medición de tiempos por exigir una investigación exhaustiva y recursos fuera del alcance de este proyecto. Existen pocas o nulas estadísticas de tiempos en el Congreso (por ejemplo, tiempo promedio de proyecto en comisiones), por lo que se recomienda profundizar su análisis en un proyecto posterior.

En cuanto a las estadísticas de cantidad, en línea con el objetivo de simplicidad y claridad planteado, se seleccionaron únicamente la primer y última medición, es decir la cantidad de proyectos ingresados y leyes sancionadas. Ambas mediciones son de carácter cuantitativo y general, ofreciendo al lector un marco de referencia antes de adentrarse en índices más detallados. Un estudio detallado de la cantidad de proyectos que avanzan o que son descartados en el proceso (o que son “reprocesados”), monitoreando los motivos, sería muy positivo para comprender la dinámica de la HCDN, pero debido a la magnitud del mismo, queda descartado en el presente trabajo.

Definidas entonces las estadísticas buscadas, se pasa a detallar las mismas. De manera introductoria, se busca primero mostrar la evolución en los últimos 10 años tanto de la cantidad de proyectos presentados como de las leyes sancionadas. Estas mediciones,

insisto, son útiles como marco de referencia, al ser de carácter general, y por eso es que se enmarcan en la serie histórica de los últimos 10 años. Se define por lo tanto:

Medición n°1: evolución en los últimos 10 años de la cantidad de Proyectos presentados, de ley, resolución y declaración, en la cámara de Diputados de la Nación.

Medición n°2: evolución en los últimos 10 años de la cantidad de Leyes sancionadas y proyectos con media sanción en la HCDN.

En un segundo momento, se detalla lo que fue el volumen de trabajo para el período a analizar, es decir proyectos ingresados y leyes votadas, agregando dos “cortes transversales” de la información para profundizar el análisis. El primero sería a quién pertenece la iniciativa del proyecto (Diputado, Senador, Particular o PEN) y el segundo a qué partido político. Lo interesante reside en comparar la composición en la entrada del proceso (proyectos presentados) con la salida (proyectos aprobados), para entender si, por ejemplo, proyectos presentados por el PEN o por partidos políticos oficialistas suelen aprobarse en mayor proporción. Esto indica también el nivel de proactividad de cada bloque político. Por lo tanto:

Medición n°3: Proyectos presentados en la HCDN durante el período de estudio, discriminando según origen de la iniciativa y bloque político que lo respalda.

Medición n°4: Proyectos aprobados en la HCDN durante el período de estudio, discriminando según origen de la iniciativa y bloque político que lo respalda.

Sobre las mediciones n°3 y 4, hace falta realizar una aclaración. Cada proyecto es firmado por uno o más diputados, pudiendo ser de diferentes bloques políticos, por lo que no siempre es posible adjudicar un proyecto a un único bloque. En estos casos se contabiliza para cada proyecto un % asignado por bloque según la proporción de diputados firmantes. Realizando esto para la totalidad de los proyectos, se suman los % de cada bloque para llegar a la cantidad final. La medición n°4 se refiere a proyectos aprobados, es decir tanto aquellos que reciben media sanción como los que se sancionan de manera definitiva.

III.2. Comisiones

En esta segunda sección, se desarrollan los indicadores relacionados con las comisiones, principalmente para entender cómo se reparte el poder entre bloques políticos durante esta etapa. De un primer análisis, se identificaron 3 puntos de estudio:

- **Cantidad de proyectos entrantes y con dictamen, por comisión.**
- **Cantidad de reuniones**
- **Cómo se reparte el poder por bloques**

III.2.1. Cantidad de proyectos por comisión

Partiendo del análisis general de la sección anterior (III.1), se detalla aquí el volumen de trabajo por comisión. Esta medición permite entender por un lado que comisiones tienen la mayor carga de trabajo, y por el otro, otorga una aproximación de las temáticas más recurrentes.

En una situación similar a la ocurrida en la sección anterior, se planteó en una primera instancia la medición por comisión del volumen entrante de proyectos y del “saliente”, entendido como la cantidad de proyectos sobre los cuáles hubo dictamen de las comisiones. Esto hubiese permitido entender el grado de trabajo y saturación por comisión. Pero la práctica demostró que obtener las estadísticas de dictámenes no resulta fácil, por las siguientes razones: a) no existe una publicación del congreso que consolide los dictámenes y despachos (a diferencia de los proyectos ingresados), b) no existe (o no se aplica) una regla sobre la publicación del temario o versiones escritas de sus reuniones, cada comisión realizándolo en diferente medida, y c) la búsqueda de esta información en la base de datos del Congreso requiere una compilación de datos muy grande que no es posible obtener de manera simple y directa. Por estas razones, se medirán únicamente las estadísticas de volumen de proyectos ingresados.

Se define entonces la siguiente medición:

Medición n°5: Cantidad de proyectos de ley girados por comisión permanente de la HCDN, durante el período de estudio.

III.2.2. Cantidad de Reuniones

La convocación y realización de reuniones de comisiones están atadas a ciertas reglas: a) son convocadas por el presidente de la misma, b) debe haber quorum para poder avanzar con ella, y c) existen mecanismos extraordinarios para realizarla en caso que el presidente se niegue a convocarlas. El ritmo de trabajo de cada comisión es muy variable y en parte se refleja en la regularidad de sus reuniones. Diferenciar entre reuniones convocadas y realizadas permite también entender mejor el juego de poder en cada caso. Por lo tanto se define:

Medición n°6: Cantidad de reuniones de comisiones permanentes de la HCDN durante el período de estudio, discriminando según reuniones convocadas y reuniones efectivamente realizadas.

III.2.3. Poder por bloque

Los dos primeros puntos (cantidad de proyectos y cantidad de reuniones por comisión) pueden obtenerse a través de un relevamiento directo, mientras que este tercer punto plantea un mayor desafío. Luego de la renovación parcial de la Cámara cada 2 años, un nuevo mapa de poder queda configurado, lo que se refleja en la repartición de cargos y miembros por comisión. De acuerdo al artículo 105 del capítulo IX del Reglamento Interno “La designación de los Diputados que integrarán las comisiones permanentes o especiales se hará, en lo posible, en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara”. Cada bloque político negocia entonces cada 2 años la composición de cada comisión, buscando la mejor posición para los siguientes períodos legislativos. Definidos los miembros, se pasa luego a votar al presidente, vicepresidentes y secretarios de cada una.

Las comisiones asumen principalmente la función de filtro de proyectos, recibiendo una gran cantidad, tratando unos y bloqueando otros. Cada bloque negocia apoyándose en parte en su influencia en las comisiones, por lo que es fundamental entender qué poder real tiene cada bloque en las mismas. Esto se desarrolla en el siguiente indicador.

Índice de Poder de Bloque en Comisiones

Detentar la presidencia de una comisión, o tener la mayoría de miembros, le permite a un bloque político establecer la agenda de la comisión y emitir dictámenes en mayoría. Esto le otorga al bloque político mayor capacidad de negociación y, en términos generales, mayor poder político. Se busca en esta subsección poder medir este “poder” que tiene cada bloque político en lo que respecta a su posición en las comisiones. Esto se realizará midiendo 3 elementos:

- **los cargos**, en especial el presidente de la comisión, ya que tiene la facultad de convocar reuniones, y en menor medida el vicepresidente.
- **la cantidad de miembros**, ya que tener mayoría en una comisión permite emitir dictámenes de mayoría, que serán tratados con preferencia por sobre los de minoría en el recinto.
- **la importancia relativa de cada comisión**. Algunas comisiones reciben más proyectos que otras, o reciben los proyectos de mayor peso. Por lo tanto, tener la presidencia de una u otra comisión no otorga el mismo poder.

El índice pondera estos 3 factores en dos etapas. Primero calcula la influencia específica de cada bloque político en cada una de las comisiones, a partir de los cargos que detiene ese bloque político (se evalúa la presidencia y vicepresidencia) y de la cantidad relativa de miembros, por comisión. Estos 2 factores, “cargos” y “cantidad de miembros”, están fuertemente relacionados de acuerdo a lo explicado anteriormente (los miembros votan al presidente), y se considera que tienen el mismo peso, por lo que cada uno es ponderado al 50%. En el ítem “cargos” pesa en un 90% la tenencia de la presidencia y en un 10% de la vicepresidencia. En el ítem “cantidad de miembros”, se calcula directamente la proporción de miembros de un bloque.

En una segunda etapa se pondera la importancia de cada comisión para elaborar el indicador final por bloque. Esta ponderación se realiza a partir de la cantidad de proyectos que son girados a esa comisión en particular. En efecto, mientras más proyectos sean girados a una comisión, mayor será su base de negociación y por lo tanto

su influencia. Cabe recordar que el giro a comisión es decidido por Mesa de Entradas, la cuál puede ser influenciada por la presidencia de la Cámara, es decir por factores políticos. Una ventaja de este método es que conserva su dinamismo, ya que permite se adapta a los cambios en el tiempo. La importancia relativa de cada comisión puede variar de año a año, según los usos de la Cámara, las temáticas de actualidad, y las estrategias políticas, por lo que armar un listado estático de las comisiones más importantes sería un error. En cuanto al tipo de proyectos, al momento de contabilizar la cantidad de proyectos girados, se otorga mayor peso a los proyectos de ley que a los proyectos de declaración y de resolución. Cabe destacar que este indicador no toma en cuenta la importancia relativa de cada proyecto, entendida como su impacto en la sociedad, su capacidad de movilizar al público, o sus consecuencias políticas, ni tampoco su “calidad”. En la práctica, es difícil evaluar esta importancia, a excepción de aquellos proyectos más mediáticos, además del extenso trabajo que significaría asignar un valor a cada uno de los proyectos. Por estas razones no se buscó medir este aspecto.

Finalmente, se buscará comparar este índice con la manera más tradicional de medir el poder de un bloque, es decir la cantidad de diputados. El Índice de poder de bloque en comisiones está diseñado de tal manera que sumando los valores del índice para cada bloque, se obtiene el 100%. Por lo que si se lo compara con el % de bancas por bloque político, es posible medir quien gana y quien pierde en la negociación política por las comisiones.

Se define por lo tanto:

Medición n°7: Índice de poder de Bloque en Comisión.

El detalle del desarrollo matemático del índice puede verse en el anexo 2. Aquí resumo la fórmula de cálculo del Índice de Poder de Bloque en Comisiones (IPBC):

$$IPBC (\text{bloque } X) = \sum_{v_i} (\text{Peso Comisión } i) * (\text{Poder Bloque } X \text{ en comisión } i) \quad (3.1)$$

Donde,

$$\text{Peso Comisión } i = \frac{\text{Proyectos girados a } i}{\text{Total proyectos}} \quad (3.2)$$

$$\text{Poder Bloque } X \text{ en comisión } i = \alpha * (\text{Presidencia y vicep.}) + \beta * (\text{cant. de miembros}) \quad (3.3)$$

III.3. Votaciones en el Recinto

El contenido de esta sección gira en torno a las votaciones en el recinto de la cámara de diputados. La métrica central en esta etapa es el “Grado de cercanía” entre dos legisladores, medida como el nivel de coincidencia (o disidencia) basándose exclusivamente en las votaciones nominales realizadas en el recinto.

A partir de esta métrica se arma el “Mapa de Votaciones”, la representación gráfica de la cercanía entre legisladores. El objetivo de este mapa es poder entender, a partir de datos objetivos (votaciones nominales), cuál es el nivel de sintonía entre diferentes legisladores y bloques políticos. Muchas veces, el ciudadano juzga a un político a partir de sus discursos y declaraciones; este mapa busca tomar como fuente las decisiones del diputado en la expresión más concreta de su trabajo, es decir en las votaciones.

A partir de esta métrica se obtienen derivados: el grado de cercanía entre bloques políticos, es decir la **similitud interbloque** al momento de votar; y el grado de cohesión interna de un bloque, es decir la **similitud intrabloque**.

Como cierre de la sección, se incluye una métrica sobre ausentismo en el recinto. La presencia o no de legisladores durante la votación es un tema recurrente en los medios de comunicación, y está intrínsecamente ligado al deber de los legisladores de votar y sancionar leyes.

III.3.1. Grado de cercanía

El “Grado de Cercanía” (GC) se inspira del Índice de Jaccard, estadística utilizada para comparar la similaridad y diversidad entre dos poblaciones. El GC se calcula entre dos legisladores, comparando una por una cada votación, buscando cuantificar el nivel de coincidencia entre los mismos. El desarrollo de esta métrica comienza a partir de la base de datos de votaciones nominales por legislador, donde figura, por legislador y por votación, los posibles resultados: afirmativo, negativo, abstención o ausente. Al comparar, si uno de ellos estuvo ausente no se toma en cuenta esa votación en particular. Si existe coincidencia en los resultados (afirmativo-afirmativo, negativo-negativo, o abstención-abstención), aumenta el GC, mientras que si hay disidencia, disminuye. Si únicamente uno de los legisladores se abstuvo, no aumenta ni disminuye. Esta primer etapa de cálculo permite armar una matriz (llamémosla **A**), donde cada elemento a_{ij} es el GC entre los legisladores i y j , con un valor comprendido entre -1 y 1, donde “-1” es la disidencia total y “1” la coincidencia total. Aplicando una simple transformación lineal a esta matriz, se obtiene una *matriz de disimilaridades*, también conocida como *matriz de distancias*, objeto matemático que será útil para los análisis subsiguientes, que llamaremos **GC**:

$$GC = \frac{1 - A}{2} \quad (3.4)$$

En esa matriz, los valores están comprendidos entre 0 y 1, donde “0” representa que ambos legisladores votaron exactamente lo mismo (la “distancia” es nula), y “1” votaron lo contrario (la “distancia” es máxima).

Este tipo de matrices cumple con las siguientes condiciones:

- *Los elementos de la diagonal son iguales a 0.* La diagonal en la matriz **A** es la cercanía entre un legislador y él mismo, por lo que la coincidencia en las votaciones es total y su valor es el máximo, es decir 1. Al aplicar la transformación lineal, pasa a ser 0.
- *Ser simétrica.* El GC entre el legislador *i* y el legislador *j* es el mismo que el GC entre el legislador *j* y el legislador *i*, por lo que la matriz es simétrica.
- *Cada elemento es superior o igual a cero.* Los valores de la matriz **A** están comprendidos entre -1 y 1, por lo que al transformarlo toma valores entre 0 y 1.

Ver el anexo 2 por el detalle del desarrollo matemático.

A partir de esta métrica se pueden realizar diferentes cálculos. Un primer ejemplo es el *Grado de Cercanía promedio*, el promedio general de los GC individuales. Este valor indicaría si a nivel general existe una tendencia hacia el acuerdo o hacia la disidencia. En las siguientes subsecciones se desarrollan algunos de estos derivados.

III.3.2. Mapa de Votaciones

El Mapa de Votaciones es una representación gráfica de la *matriz de distancias* definida en el punto anterior. Para crearlo, se debe ubicar en un espacio de 2 dimensiones cada legislador, de tal manera que la distancia entre legisladores sea lo más similar posible al GC entre ambos. Este tipo de análisis se conoce como Multidimensional Scaling (MDS) o Escalado Multidimensional, técnica utilizada para visualizar disimilaridades entre objetos en un espacio de bajas dimensiones y aplicada por primera vez en psicología por Torgerson en 1958. Para mayor detalle ver [Cuadras, 2011].

El desarrollo se realizó con el programa PASW-SPSS, utilizando el procedimiento PROXSCAL para realizar el MDS, el cuál fue desarrollado por el Data Theory Scaling System Group (DTSS – Facultad de ciencias sociales y comportamentales, universidad de Leiden). ¿Cómo funciona este procedimiento? La transformación de la matriz no puede realizarse de manera “perfecta” en el sentido en que todas las distancias en el gráfico sean exactamente el GC entre legisladores para todos los casos. El sistema tiene entonces una “energía” o “stress” generado por la diferencia entre la distancia euclídea en el gráfico y la distancia original en la matriz. El principio del algoritmo utilizado en este programa es el de minimizar la energía total del sistema, medido con la siguiente fórmula:

$$\sigma^2 = \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n [d_{ij} - |\mathbf{X}_i - \mathbf{X}_j|]^2 \quad (3.5)$$

Donde $|\mathbf{X}_i - \mathbf{X}_j|$ es la distancia euclídea en el mapa y d_{ij} es la disimilaridad entre los legisladores *i* y *j*.

A partir de la *matriz de disimilaridades GC*, y aplicando el procedimiento PROXSCAL, se obtiene el mapa de legisladores según sus votaciones, quedando definida entonces una nueva medición:

Medición n°8: Mapa de Votaciones para el período de estudio.

III.3.3. Similitud interbloque

La similitud interbloque mide la cercanía entre dos bloques políticos diferentes. Así como el GC entre dos legisladores mide una diferencia individual, la comparación a nivel de bloques políticos permite cuantificar la fuerza de las alianzas entre cada uno. A su vez, permite visualizar la polarización entre oficialismo y oposición, evaluando el grado de articulación dentro de la oposición. De manera resumida, el cálculo de la métrica se realiza primero sumando los votos individuales de cada miembro del bloque para llegar a una votación promedio virtual del bloque. Se compara luego cada bloque, votación por votación, calculando la diferencia entre estos “votos promedio”. De esta manera se llega a un valor similar al GC entre bloques, llamado GCB (Grado de Cercanía entre Bloques). Ver anexo 2 para el detalle matemático.

Se le aplica a esta matriz de distancias entre bloques el mismo procedimiento estadístico que para el punto anterior (PROXSCAL) para obtener coordenadas de un espacio cartesiano. Esta métrica se plasma entonces en un “mapa” para su mayor comprensión:

Medición n°9: Similitud interbloque para el período de estudio.

III.3.4. Similitud intrabloque

La similitud intrabloque o cohesión partidaria, mide las diferencias de los GC entre legisladores de un mismo bloque político. Permite medir hasta qué punto los legisladores de un mismo bloque acuerdan sus votos como estrategia política. Otra lectura podría ser si es que cada diputado tiene la libertad de votar según sus ideas, independiente del resto de los miembros de su bloque. Al mismo tiempo, se espera que diputados de un mismo bloque, al ser votados en conjunto, tengan ideas similares, y por lo tanto voten de manera similar. Este índice toca en este sentido cuestiones de actualidad, ¿Debe un legislador plegarse a la voluntad de su partido político? ¿O actuar según sus ideas y creencias personales? El ciudadano, ¿Votó por el partido político y las ideas que representa? ¿O por la persona del diputado? Más allá de estas preguntas, que el presente trabajo no busca responder, el índice intenta mostrar **qué** sucedió, para que cada ciudadano evalúe, de acuerdo a las razones que lo llevaron a votar, si está satisfecho con los resultados.

El índice de similitud intrabloque se obtiene calculando el promedio de GC de cada par de legisladores dentro de un mismo bloque, y se expresa como un porcentaje, siendo 100% que todos los diputados votaron de manera idéntica y 0% total disidencia. Los bloques unipersonales no se incluyeron en este cálculo por ser trivial el resultado. Ver el anexo 2 para el detalle del desarrollo matemático.

Medición n°10: Similitud intrabloque para el período de estudio.

III.3.5. Ausentismo y sesiones

El grado de ausentismo es una métrica que suele ser publicada regularmente en los medios de comunicación, y a veces tomada como principal medida del nivel de trabajo de los legisladores. Sobre esto hay que ser cuidadoso, ya que, si bien el momento de la votación es definitivo, el legislador realiza una labor mucho más extensa y no hay que limitarse a ese momento para evaluarlo. Es por esto que adicionalmente se deben estudiar los motivos del ausentismo y en particular en que votaciones estuvo ausente el legislador (ya que no todas son tan reñidas), si se quiere evaluar de manera más precisa su labor.

Como no es el objetivo evaluar caso por caso a los diputados, se limitará la medición al % de ausentismo de la cámara y un detalle de sus razones (misión oficial, de licencia, etc.), sin entrar en el estudio de ausentes en las votaciones consideradas más polémicas. Se presentará junto a valores de años anteriores para tener un marco de referencia.

Medición n°11: % de Ausentismo para el período de estudio y años anteriores, discriminando por sus razones.

Otra métrica que suele utilizarse para evaluar la carga de trabajo en el Congreso es la cantidad de sesiones realizadas. Se presenta junto al ausentismo ya que están íntimamente relacionadas, si el grado de ausentismo es bajo pero la cantidad de sesiones también, puede ser un indicador de problemas en la actividad legislativa.

Medición n°12: Cantidad de sesiones.

IV. ESTADÍSTICAS RELEVADAS

A lo largo de este capítulo se describirá en detalle cómo fue el proceso de recolección de la información necesaria para el cálculo de los indicadores previamente definidos, a partir siempre de datos oficiales. El objetivo es doble: a) transparentar el proceso de recolección de datos y b) describir el estado actual de acceso a la información pública legislativa. Se recuerda que este proyecto apunta a facilitar el acercamiento entre el trabajo legislativo y el ciudadano, por lo que este último objetivo es de suma importancia. En el capítulo 3 se notaron algunas limitaciones encontradas para recabar las estadísticas necesarias; y por más que a veces la información está disponible, no siempre es fácil encontrarla. Esto obliga a redefinir o limitar el alcance de algunos índices, proceso que se repetirá en este capítulo.

Este capítulo se divide en 4 secciones: la primera delinea la estructura general de la base de datos, mientras que las tres siguientes tratan cada una de las secciones correspondientes del capítulo III (Cantidad de proyectos, Comisiones y Votaciones).

IV.1. Base de datos

Para el cálculo de los índices y recolección de estadísticas es necesario diseñar una base de datos que pueda abarcar toda la información necesaria. En este apartado se definen algunas tablas centrales de esta base de datos, y a lo largo del capítulo se incluirán las tablas específicas a cada uno de los índices. Se utilizará la herramienta Access de Windows por su simplicidad, complementariedad con Excel, y la capacidad de representar gráficamente las tablas y sus relaciones.

En la siguiente imagen figuran las principales tablas:

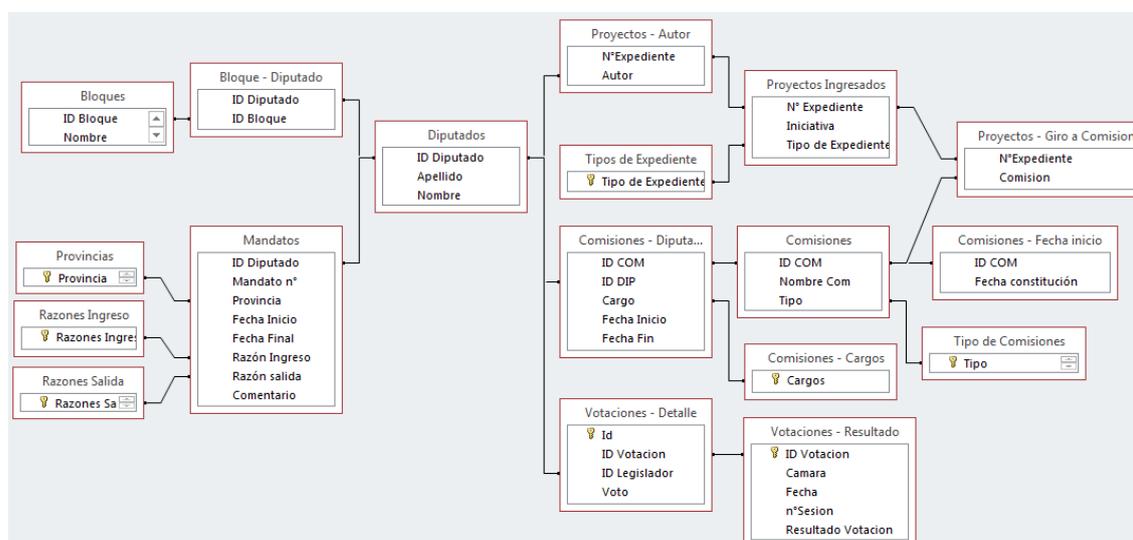


Figura IV.1

Las tablas relevantes son:

- **Diputados:** contiene el listado único de diputados
- **Mandatos:** Debido a que cada diputado puede ser electo múltiples veces, se especifican los detalles de cada mandato. Cada diputado puede, en diferentes mandatos, representar a diferentes provincias, y puede ingresar a la cámara o salir de la misma por diferentes razones (reemplazo, fallecimiento, etc.)
- **Bloque diputado:** Es posible que un diputado cambie de bloque durante su mandato, por lo que se inserta una tabla diferente que “Mandatos” para guardar esta información.
- **Comisiones:** contiene el listado único de comisiones
- **Comisiones – Diputados:** detalla la composición de cada comisión.
- **Proyectos – autor:** por cada expediente, el listado de firmantes.
- **Proyectos ingresados:** El listado con todos los expedientes ingresados.
- **Proyectos – giro a comisión:** las comisiones a las que son girados cada proyecto.
- **Votaciones – detalle:** Por cada diputado y votación, el voto emitido
- **Votaciones – resultado:** el resultado final de cada votación.

Las restantes sirven de soporte a las principales. Véase el anexo 4 por un detalle de cada una.

La información para estas bases de datos se obtuvo casi en su totalidad del sitio internet de la cámara de Diputados, a través de

- Ficha por Diputado
- Comisiones: composición, reuniones, proyectos en tratamiento
- Proyectos: detalle de los mismos.
- Sanciones y legislación
- Sesiones: transcripciones de las mismas.
- Presentismo
- Votaciones por legislador

Los datos de bloque por diputado requieren especial atención. Cada legislador tiene la libertad de cambiar de bloque durante el período legislativo, en función de su estrategia política o afinidad con los miembros del bloque actual. Una parte importante del presente trabajo consta en comparar los diferentes bloques a través de los indicadores desarrollados, por lo que es fundamental una clara definición de estos últimos. Por lo tanto se tomó la decisión de fijar el bloque por diputado en cada renovación parlamentaria (cada 2 años), de la misma manera que lo publica la Dirección de Coordinación de Labor Parlamentaria de la cámara de Diputados de la Nación. Esto también permite evaluar la “solidez” de un bloque durante esos 2 años a través del indicador de votaciones intrabloque (ver sección III.3.4), ya que si un legislador deja un bloque, se espera que su voto se aleje del voto promedio de este último, lo que disminuiría el valor del indicador. Esta decisión además intenta adoptar el punto de vista del ciudadano votante, el cual espera que, al votar por el listado de candidatos de un partido, éstos mantengan una cohesión interna. Por último, el intentar actualizar constantemente los bloques políticos provocaría la aparición / desaparición y variación de éstos durante el período de análisis, disminuyendo la capacidad comparativa de los

indicadores, por lo menos para una parte importante de éstos (votaciones por bloque, proyectos presentados por bloque, índice de poder en comisiones).

En las siguientes secciones se detallarán algunos de los procesos de obtención del contenido de estas tablas.

IV.2. Cantidad de proyectos

En lo concerniente a las Mediciones n°1 y 2 (histórico de proyectos y leyes), se utilizaron los informes estadísticos realizados por la Dirección de Información Parlamentaria y publicados en el sitio web de la Cámara de Diputados⁸.

Todo lo relativo a las mediciones n°3 y 4 (presentación de proyectos y aprobación de leyes) y n°5 (giro de proyectos a comisiones) requiere un estudio detallado de los proyectos presentados, por lo que se explicita a continuación el proceso de obtención de la información.

Tomando como referencia lo definido en la sección III.1, se buscaron las posibles fuentes de información. La secretaria parlamentaria genera las siguientes publicaciones:

- Boletín de Asuntos Entrados (BAE): de publicación semanal, da cuenta de los asuntos entrados en la cámara cada día.
- Trámite Parlamentario (TP): de publicación diaria, da cuenta de los textos de los proyectos de ley, de resolución y declaración ingresados.
- Boletín de Asuntos Tratados (BAT): se publica luego de cada sesión, informando sobre los debates y votaciones.

IV.2.1. Estadísticas de Proyectos Presentados

⁸ En la sección “Estadísticas de proyectos, sanciones y composición”

		(MESA DE ENTRADAS)	
BOLETIN DE ASUNTOS ENTRADOS			
PERIODO 2011			
1	▶	<u>PODER EJECUTIVO</u>	
1bis	▶	<u>JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS</u>	
2	▶	<u>SENADO</u>	
	■	<u>2.1. Proyectos en revisión</u>	
	■	<u>2.2. Sanciones con modificaciones</u>	
	■	<u>2.3. Sanciones definitivas</u>	
	■	<u>2.3.1. Resoluciones Conjuntas</u>	
	■	<u>2.4. Comunicaciones</u>	
	■	<u>2.5. Resoluciones</u>	
	■	<u>2.6. Proyectos desechados totalmente (art. 81 C.N.)</u>	
3	▶	<u>COMUNICACIONES DE PRESIDENCIA</u>	
	■	<u>3.1. Comunicaciones varias</u>	
	■	<u>3.2. Resoluciones recaídas en las solicitudes de modificación de giro efectuadas por las comisiones o los señores legisladores</u>	
4	▶	<u>DICTAMENES DE COMISION</u>	
	■	<u>4.1. En los términos de las disposiciones generales del reglamento</u>	
	■	<u>4.3. En los términos del art. 114 del reglamento</u>	
	■	<u>4.4. En los términos del art. 204 del reglamento</u>	
5	▶	<u>OBSERVACION DE DICTAMENES</u>	
6	▶	<u>DIPUTADOS</u>	
7	▶	<u>COMUNICACIONES DE COMISIONES</u>	
	■	<u>7.1. Comunicaciones varias</u>	
8	▶	<u>COMUNICACIONES DE DIPUTADOS</u>	
9	▶	<u>OFICIALES VARIOS</u>	
	■	<u>9.1. Proyectos, peticiones y comunicaciones</u>	
	■	<u>9.2. Contestaciones a pedidos de informes</u>	
10	▶	<u>PARTICULARES</u>	
11	▶	<u>LICENCIAS</u>	
12	▶	<u>PREFERENCIAS</u>	
13	▶	<u>ACREDITACION DE MANDATOS</u>	
	■	<u>13.1. Acreditación de diputados nacionales electos para períodos de renovación de la H. Cámara</u>	
	■	<u>13.2. Acreditación de diputados nacionales en reemplazo de diputados renunciantes o fallecidos</u>	
14	▶	<u>REPRODUCCIONES de proyectos de resolución y/o declaración para un nuevo período parlamentario</u>	

Figura IV.2

Para el relevamiento de los proyectos presentados, se extrajo información del BAE. A continuación se presenta el formato web del mismo:

Se analizó cada sección del BAE para identificar cuáles eran relevantes para las mediciones establecidas:

N°	Nombre	Descripción	Resultado web
1	Poder Ejecutivo	Mensajes del PEN acompañados de decretos y/o Proyectos de Ley	Remite al TP
1 bis	Jefatura de Gabinete de Ministros	Mensajes de la JGM acompañados de decretos y/o Proyectos de Ley	Remite al TP
2.1	Senado – Proyectos en Revisión	Proyectos de Ley que remite el Senado a la cámara de Diputados	Remite al TP

2.2	Senado – Sanciones con Modificaciones	Proyectos de Ley que devuelve el Senado con Modificaciones	Remite al TP
2.3	Senado – Sanciones definitivas	Leyes Sancionadas definitivamente por el Senado	Acceso a Listado
2.3.1	Senado – Resoluciones Conjuntas	Resoluciones tomadas por ambas Cámaras	Acceso a Listado
2.4	Senado – Comunicaciones	Comunicaciones del Senado	Acceso a Listado
2.5	Senado – Resoluciones	Resoluciones del Senado	Acceso a Listado
2.6	Senado – Proyectos desechados totalmente (Art 81 C.N.)	Proyectos que ya no podrán tratarse en las sesiones del presente año.	No se registraron
3.1	Comunicaciones de Presidencia – Comunicaciones Varias	Comunicaciones varias de la Presidencia de la Cámara	No se registraron
3.2	Comunicaciones de Presidencia – Resoluciones recaídas en las solicitudes de modificación de giro efectuadas por las comisiones o los señores legisladores	Resoluciones de la Presidencia de la Cámara con respecto a cambios en el giro a comisiones	Acceso a Listado
4.1	Dictámenes de Comisión – En los términos de las disposiciones generales del reglamento		Remite a ORDENES DEL DIA
4.2	Dictámenes de Comisión – En los términos del art. 102 del reglamento		No se registraron
4.3	Dictámenes de Comisión – En los términos del art. 114 del reglamento		Acceso a Listado
4.4	Dictámenes de Comisión – En los términos del art. 204 del reglamento		Problema en el sitio web, no hay acceso
5	Observaciones de dictámenes	Observaciones emitidas por Diputados sobre órdenes del día	Acceso a Listado
6	Diputados		Remite al TP
7.1	Comunicaciones de Comisiones – comunicaciones varias		Acceso a Listado
8	Comunicaciones de Diputados	Comunicaciones (Renuncias, solicitudes de ser cofirmantes, consideraciones, etc.)	Acceso a Listado
9.1	Oficiales Varios – Proyectos, peticiones y comunicaciones		Acceso a Listado

9.2	Oficiales Varios – Contestaciones a pedidos de informes		Acceso a Listado
10	Particulares	Proyectos presentados por Particulares	Acceso a Listado
11	Licencias	Licencias para Diputados	Acceso a Listado
12	Preferencias	Preferencias en tratamiento de proyectos con despacho de comisión	Acceso a Listado
13.1	Acreditación de mandatos – Acreditación de Diputados nacionales electos para período de renovación de la H. Cámara		No se registraron
13.2	Acreditación de mandatos – Acreditación de diputados nacionales en reemplazo de diputados renunciantes o fallecidos		No se registraron
14	Reproducciones		No hay acceso en el sitio web

Tabla IV.1

Del listado anterior, se tomaron las estadísticas de proyectos de Ley, de Resolución y de Declaración, las cuáles remiten en su gran mayoría al Trámite Parlamentario (TP), por lo que se pasó al análisis de esta última publicación. La información de un TP diario se presenta de la siguiente manera:

TRAMITE PARLAMENTARIO N° 01	
1 de Marzo de 2011	
DIPUTADOS	
	<p>Proyectos de ley, resolución o declaración</p> <p>BERTOL: DE LEY. CONSEJO DE LA MAGISTRATURA.- LEY 24937 -. MODIFICACIONES, SOBRE COMPOSICION E INTEGRACION. (0001-D-2011) JUSTICIA / PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO / PRESUPUESTO Y HACIENDA (VER TEXTO)</p> <p>BERTOL: DE LEY. RATIFICASE EL CONVENIO MARCO PARA EL CONTROL DEL TABACO APROBADO POR LA 56ª ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD -OMS- EL 21 DE MAYO DE 2003. (0002-D-2011) RELACIONES EXTERIORES Y CULTO / PREVENCION DE ADICIONES... (VER TEXTO)</p> <p>BERTOL, MICHETTI y GONZALEZ (G.E.): DE RESOLUCION. CREACION EN EL AMBITO DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS DE LA COMISION ESPECIAL DE ESTUDIO SOBRE LA DESNUTRICION Y EL HAMBRE EN LA REPUBLICA ARGENTINA. (0003-D-2011) PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO / ACCION SOCIAL Y SALUD PUBLICA / PRESUPUESTO Y HACIENDA (VER TEXTO)</p> <p>BERTOL, URlich, ZAVALLO, MARTINEZ ODDONE y ROSSI (C.L.): DE RESOLUCION. CREACION DE UNA COMISION DE CONFERENCIA ENTRE AMBAS CAMARAS DEL CONGRESO DE LA NACION. (0004-D-2011) PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO / ASUNTOS CONSTITUCIONALES (VER TEXTO)</p> <p>BERTOL, BULLRICH y PINEDO: DE LEY. MEDIACION PENAL. MODIFICACIONES DEL CODIGO PROCESAL PENAL Y DE LA LEY 23.984. (0005-D-2011) LEGISLACION PENAL / JUSTICIA / PRESUPUESTO Y HACIENDA (VER TEXTO)</p> <p>BERTOL, BULLRICH, PINEDO y FERRARI: DE LEY. CODIGO PROCESAL CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACION. MODIFICACION, SOBRE AMPARO COLECTIVO. (0006-D-2011) ASUNTOS CONSTITUCIONALES / JUSTICIA (VER TEXTO)</p> <p>BERTOL, BULLRICH y PINEDO: DE LEY. FACULTAD CONSTITUCIONAL DE LA INTERVENCION FEDERAL. REGLAMENTACION. (0007-D-2011) ASUNTOS CONSTITUCIONALES / PRESUPUESTO Y HACIENDA (VER TEXTO)</p> <p>BERTOL y PINEDO: DE LEY. CONSTITUCION NACIONAL. REGLAMENTACION DEL ARTICULO 39, SOBRE INICIATIVA POPULAR. DEROGACION DE LA LEY 24747. (0008-D-2011) ASUNTOS CONSTITUCIONALES / PRESUPUESTO Y HACIENDA (VER TEXTO)</p> <p>BERTOL, BULLRICH, PINEDO y FERRARI: DE LEY. MODELO DE LA COMISION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL - CNUDMI -, SOBRE ARBITRAJE COMERCIAL INTERNACIONAL, APROBADA EL 21 DE JUNIO DE 1985. SE INCORPORA COMO LEY DE LA NACION. (0009-D-2011) RELACIONES EXTERIORES Y CULTO / LEGISLACION GENERAL / JUSTICIA (VER TEXTO)</p> <p>BERTOL, FERRARI y PINEDO: DE LEY. CODIGO PROCESAL CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACION. MODIFICACION DEL ARTICULO 127 SOBRE PRESTAMO DEL EXPEDIENTE. (0010-D-2011) JUSTICIA (VER TEXTO)</p> <p>BERTOL, BULLRICH y FERRARI: DE LEY. PROPIEDAD INTELECTUAL -LEY 11723-. MODIFICACION DEL ARTICULO 57 SOBRE OBRAS PUBLICADAS. (0011-D-2011) LEGISLACION GENERAL / CULTURA (VER TEXTO)</p> <p>BERTOL, MICHETTI y GONZALEZ (G.E.): DE RESOLUCION. PEDIDO DE INFORMES AL PODER EJECUTIVO SOBRE LA SALUD DE LAS MUJERES Y NIÑAS INTEGRANTES DE COMUNIDADES INDIGENAS. (0012-D-2011) POBLACION Y DESARROLLO HUMANO / ACCION SOCIAL Y SALUD PUBLICA (VER TEXTO)</p>

Figura IV.3

Por cada proyecto, se muestra en una línea de texto lo siguiente:

- Firmantes
- Tipo de Proyecto (de Ley, de Resolución, etc.)
- Sumario
- N° de expediente
- Giro a comisiones
- Enlace al texto completo

Al estar presentado cada proyecto de una manera semi-estructurada, se llevó en un primer paso las líneas de texto a una base de datos, organizada en tres tablas: “Proyectos ingresados”, “Proyecto – Autor” y “Proyecto – Giro a comisión”. Ver ilustración 2 de la sección IV.1.

Cruzando la información de las diferentes tablas, se deriva la obtención de la medición n°3 (Proyectos presentados según iniciativa y bloque político) y n°5 (giro a comisiones). Un comentario sobre la medición n°3 es necesario. Al estar trabajando en este informe con los bloques de la cámara de diputados, únicamente se registró este dato para los proyectos presentados por diputados, por lo que el corte de proyectos presentados por bloque político se limita a estos casos.

IV.2.2. Estadísticas de Proyectos Tratados

Para el relevamiento de Proyectos Aprobados, se utilizó como fuente de información el Boletín de Asuntos Tratados (BAT). El mismo tiene el siguiente formato web, para una sesión en particular:

SECRETARÍA PARLAMENTARIA DIRECCIÓN SECRETARÍA (MESA DE ENTRADAS)				
Inicio	Periodo 2011		Índice BAT 2011	
BOLETÍN DE ASUNTOS TRATADOS Período Legislativo N° 129			Reunión: 3ª Sesión: 2ª - Ordinaria Fecha: 13/04/2011	
SUBDIRECCIÓN DE TRAMITE PARLAMENTARIO				
Orden del Día N°	Expediente:	Proyecto de:	T E M A	S A N C I O N
			Aprobación de los BAE 3, 4, 5 y 6	
1725	0002-PE-10 3233-D-09 5558-D-09	LEY	Ley 24.522, de Concursos y Quiebras. Modificación del artículo 14.	APROBADO CON MODIFICACIONES Se comunicó al H. Senado (VER TEXTO)
388	0147-S-07	LEY	Acuerdo de servicios aéreos entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Ecuador suscrito en Buenos Aires el 28 de septiembre de 2006. Aprobación	SANCIONADO DEFINITIVAMENTE LEY N° 26.677
870	2405-D-09 0072-D-10	LEY	Código Penal. Sobre prescripción de delitos cometidos contra menores de edad. Modificación	APROBADO SIN MODIFICACIONES Se comunicó al H. Senado (VER TEXTO)
			Convenio relativo a la norma mínima	SANCIONADO

Figura IV.4

Por cada orden del día, se muestra en una fila lo siguiente:

- N° de orden del día
- N° Expedientes de proyectos dentro del Orden del día
- Tipo de Proyecto
- Tema
- Sanción (Resultado)
- Enlace al texto completo (en algunos casos)

Por separado, el BAT informa de los proyectos tratados que caen bajo la reglamentación de los artículos 114 (Resoluciones y declaraciones) y 204 (Pedido de informes al PEN) del reglamento de la HCDN (Ver Anexo 6).

En este punto se buscó la manera de estructurar la información para realizar la medición n°4 (proyectos aprobados según iniciativa y partido político). Varias dificultades surgieron:

- a) Algunos proyectos tratados durante el período estudiado pueden haber sido presentados en períodos anteriores (70 expedientes de 300 aproximadamente)

para el período 2010-2011), por lo que en estos casos se debe buscar el historial de los expedientes uno por uno para conocer su origen.

- b) En relación con el punto anterior, esto dificulta a su vez la identificación del bloque político que presentó cada proyecto. Es posible encontrar a los autores de estos expedientes y su bloque al momento de presentar el proyecto, pero éstos pueden haber cambiado entre períodos (y posiblemente existan bloques diferentes), por lo que no es posible relacionarlos directamente con los bloques del período estudiado.
- c) La trazabilidad de una orden del día no siempre es clara, ya que su contenido puede en realidad diferir del (o los) expediente(s) a partir del cual fue armado, y por lo tanto ya no representar al legislador que originalmente lo presentó.

Por estas razones es que se descartó presentar a los proyectos aprobados con el corte según bloque político. Para mantener la riqueza de esta medición, se agregó un corte adicional, identificado a partir del estudio del BAT, que sería discriminando según resultado de la votación (rechazado, aprobado sin modificaciones, aprobado con modificaciones). Por lo tanto se redefine:

Medición n°4: Proyectos aprobados en la HCDN durante el período de estudio, discriminando según origen de la iniciativa y resultado de la votación.

En relación al origen de la iniciativa (diputados, senadores, PEN, etc.) de cada proyecto de ley tratado, se encontraron dificultades similares a las anteriormente mencionadas, debido a la trazabilidad de cada orden del día votado. Particularmente, se debió estudiar en detalle el origen los proyectos provenientes del Senado, ya que no necesariamente fueron presentados por senadores. En el caso de que un orden del día se haya redactado a partir de varios expedientes con origen diferente, se dividió proporcionalmente el mismo (por ej.: 50% senadores, 50% diputados).

Las mediciones de proyectos presentados y aprobados, según origen de la iniciativa, apuntaban en un principio a poder comparar la composición en la “entrada” y “salida” del proceso, en parte porque se buscaba evidenciar la intuición de que el poder legislativo es reactivo frente a las iniciativas del PEN, quien marca el ritmo. Esto en parte mostrando, por ejemplo, que la gran mayoría de los proyectos presentados por el PEN son aprobados. Debido a que los tiempos del proceso de sanción de una ley suelen ser mayores a un año, o en todo caso varían mucho (un proyecto puede aprobarse en cuestión de meses, otro en varios años), el valor de comparar el paquete de proyectos presentados y el de sancionados durante un período fijo se ve reducido. En caso de querer demostrar por ejemplo si los proyectos del PEN suelen aprobarse con mayor facilidad, un estudio debería iniciarse, analizando uno por uno los proyectos y su evolución, y no de manera general. Adicionalmente, para tener una visión completa de esta dinámica es necesario comparar estos conjuntamente en las dos cámaras, ya que ambas son necesarias para la sanción de una ley.

IV.3. Comisiones

¿Qué información provee hoy en día la HCDN sobre sus comisiones a través de su sitio internet? En la actualidad es posible realizar búsquedas específicas de los proyectos tratados en comisión, acceder al parte de las reuniones (resumen de los proyectos tratados) y, para una cantidad muy limitada de reuniones, acceder a la versión taquigráfica. A su vez, se divulga la composición de cada comisión y el puesto ocupado por cada legislador. La HCDN no realiza informes específicos sobre la labor realizada en comisiones, ni releva los legisladores presentes por reunión. Recordar que este proyecto se propone realizar un relevamiento general y sintético, por lo que toda métrica cuya fuente de información no esté disponible de manera automática en la web se descartará, por más que existiese la posibilidad de realizar pedidos específicos al personal de la HCDN.

Del estudio de la información provista por la dirección de comisiones de la HCDN, se concluye que no está homogeneizada la presentación de la información por comisiones, dificultando el cálculo de los índices relacionados. Por ejemplo, los partes de las reuniones están disponibles de 2006 en adelante (y en algunos casos hay faltantes), y las versiones taquigráficas en raras ocasiones. El análisis se limitará a las comisiones permanentes unicamerales, ya que son las que realizan un trabajo regular y por donde pasan la inmensa mayoría de los proyectos de ley.

El cálculo de las mediciones definidas en el capítulo III se llevó a cabo de la siguiente manera:

Medición n°5: Proyectos girados por comisión. Se utiliza la información recopilada en la sección anterior a partir de los informes de Trámites Parlamentarios (TP).

Medición n°6: Cantidad de reuniones. Las citaciones (reuniones convocadas) se reportan únicamente desde inicios del año 2011, por lo que no es posible calcular la métrica para períodos anteriores con la apertura buscada. Sólo se relevarán entonces la cantidad de reuniones realizadas, utilizando como fuente los partes de cada reunión. A destacar: de las 45 comisiones permanentes, 2 no publican reuniones para los años 2010-2011, y otras 4 publicaron únicamente un solo año. Por lo tanto, se redefine esta medición:

Medición n°6: Cantidad de reuniones de comisiones permanentes de la HCDN realizadas durante el período de estudio.

Medición n°7: Índice de Poder de Bloque en Comisión. Por un lado, la información de los cargos por bloque y la composición de cada comisión surgen de informes históricos realizados por la Dirección de Comisiones. Por el otro, la cantidad de proyectos girados a cada comisión surgen de la misma fuente que la medición n°5.

IV.4. Votaciones

Para el estudio particular de las votaciones, se utilizó como base los informes emitidos por la HCDN, tanto aquellos que agrupan los votos por legislador como las actas específicas por cada votación. El informe por legislador divulga la siguiente información:

Estadística	Valores
Período legislativo	Período 127, 128, etc.
Tipo de Sesión	Especial, Tablas
Tipo de Operación	Votación nominal, Pase de lista
Nº sesión	1, 2, 3, etc.
Fecha	dd/mm/aaaa
Nombre del Acta	Orden del día, Expediente , Moción de orden, etc.
Voto Emitido	AUSENTE, ABSTENCION, POSITIVO, NEGATIVO, S/VOTO, PRESENTE

Tabla IV.2

¿Qué es una votación nominal y cuándo se realiza? De acuerdo al reglamento interno de la Cámara⁹, se vota en 3 modalidades diferentes: nominal, mecánica o por signos. La nominal es la única que permite registrar el voto individual de cada legislador, mejorando el nivel de transparencia de una votación y exponiendo al legislador a rendir cuentas por sus acciones¹⁰. El reglamento interno de la cámara de diputados estipula que todo nombramiento y toda votación de un proyecto de ley deben ser bajo la modalidad nominal. Estudiando las votaciones de los años 2010 y 2011, se pudo comprobar que esto se cumple en la gran mayoría de los casos, únicamente en 2 casos no se registró nominalmente¹¹.

El estudio del grado de cercanía desarrollado en el capítulo III se calcula a partir de estos informes de votación nominal. Se debieron trabajar los datos de estos informes:

- Para relacionar cada votación con cada proyecto de ley, ya que el nombre del Acta no siempre explicita el proyecto votado ese día (ejemplo de un nombre de acta: “Votación en General y Particular de Proyectos de Ley”).
- Se filtraron las votaciones, descartando algunas no válidas ya sea debido a errores en el mismo informe o a votaciones fuera del período de estudio.
- El formato en que son presentados los informes (formato PDF) requirió un trabajo manual para poder analizarlos estadísticamente.
- En algunos casos un legislador no puede votar por ocupar la presidencia de la cámara, registrándose como “S/VOTO”. Estos casos se tomaron como un AUSENTE en lo que respecta al cálculo del GC.

Llegado a este punto, se planteó la posibilidad de, al momento de comparar las votaciones entre legisladores, ponderar cada votación según su importancia, por ejemplo destacando las leyes más importantes sobre otras votaciones. Esto se desestimó por las siguientes razones: a) significaba agregar una capa adicional de subjetividad al momento de seleccionar que votaciones eran más “importantes”, lo cuál iba en contra del espíritu del proyecto; b) se notó, leyendo versiones taquigráficas de

⁹ Artículos 189 y 190

¹⁰ Ver “Manual para la Sociedad civil – Votaciones nominales en el poder legislativo”, Asociación por los Derechos Civiles

¹¹ El “Régimen de presupuestos mínimos para la preservación de glaciares y del ambiente periglacial” fue aprobado en general por votación nominal, en la sesión siguiente se realizó la votación en particular, a mano alzada; y el tratamiento del presupuesto 2011, que se votó a mano alzada su vuelta a comisiones.

sesiones, que la confrontación política se reflejaba hasta en las votaciones de menor importancia, por lo que éstas también reflejan la cercanía o disidencia entre legisladores; y c) en los casos en que la votación fuese trivial, esto únicamente elevaría el promedio general del Grado de Cercanía, pero no afectaría cualitativamente el resultado, el cual se basa en los desvíos entre legisladores.

Presentismo y cantidad de sesiones

La Dirección de Coordinación de Labor Parlamentaria de la Cámara de Diputados presenta anualmente las estadísticas de presentismo en las sesiones parlamentarias. Éstas detallan por legislador el total de veces que estuvo presente, ausente, de licencia o en misión Oficial; y por sesión el total en las mismas cuatro categorías. Se tomaron estos informes como fuente para elaborar la medición de presentismo. La información es presentada en estos informes discriminada por tipo de sesión, cada una de ellas cumpliendo diferentes propósitos:

Tipo de sesión	Descripción
Asamblea legislativa	Sesión conjunta y simultánea de ambas cámaras. El año legislativo se inaugura con una asamblea, y también puede ser convocada en ocasiones especiales (ej.: renuncia de F. de la Rúa en 2001)
De tablas	Sesiones celebradas los días y horarios establecidos por la cámara.
Especiales	Sesiones celebradas fuera de los días y horarios establecidos por la cámara.
Informativa	Sesión a la cual acude el jefe de gabinete de ministros para exponer sobre temas de gobierno.
Preparatoria	Sesión donde se incorporan formalmente nuevos legisladores, se eligen autoridades, integran las comisiones y se fijan días y horarios para las sesiones de tablas.
De homenaje	Sesión donde exclusivamente se rinde homenaje

Tabla IV.3

A su vez, cada sesión puede realizarse en el período ordinario, entre 1º marzo al 30 de noviembre, o por fuera de este período, pudiendo ser extraordinarias (convocada por el PEN) o de prórroga (convocadas por el mismo congreso).

¿Cuáles sesiones tomar como base para la medición del presentismo? Se decide tomar en cuenta la totalidad de las sesiones realizadas, ya que le corresponde al legislador asistir a las mismas, sin diferenciar la importancia relativa entre tipos de sesiones. El período a tomar será el mismo definido para las votaciones, es decir aquél que va del 10 diciembre de un año hasta el 9 de diciembre del año siguiente.

En cuanto a la métrica de cantidad de reuniones, utilizando el mismo criterio del párrafo anterior, se contabilizaron la totalidad de las reuniones, sin importar el tipo. Es importante diferenciar entre sesión y reunión: una sesión puede ser interrumpida (por ejemplo si se extendió mucho en el tiempo), y continuarse en otra fecha, realizándose en este caso 2 reuniones para 1 sesión. Para el cálculo de la métrica, contabilizaremos las reuniones.

V. INFORME DE ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Con los índices definidos (o redefinidos) en el capítulo III y a partir de las estadísticas relevadas en el capítulo IV, se pasará a diseñar el formato final del Informe de Actividad Legislativa, y calcular los valores para un período de estudio. Recordemos que el objetivo del presente proyecto es no solamente la comprensión del proceso legislativo, sino también poder describirlo eficientemente mediante indicadores, presentados de tal manera que sean de fácil lectura y atractivos para cualquier ciudadano.

El período que se analizó es el de 2010-2011, tomando como fecha de inicio la renovación de la cámara el 10 de diciembre 2009 y como fin la siguiente renovación, el 9 de diciembre 2011. Se tomaron estas fechas porque la dinámica de la cámara de diputados cambia fuertemente con cada renovación, ya que se modifican las mayorías y minorías, la composición de las comisiones y la conformidad de los bloques. Es importante destacar que el período seleccionado **no coincide** con los períodos legislativos, que van desde el 1ero de Marzo hasta Febrero del año siguiente. Esto obligó a recortar las estadísticas que se presentan tradicionalmente por período legislativo, como lo es la cantidad de sesiones o la cantidad de proyectos presentados y votados.

A lo largo del presente capítulo se presentarán las secciones del informe, los diferentes gráficos que componen cada una, una explicación del gráfico, y un corto análisis sobre los valores del período estudiado. Se refuerza que no es el objetivo del presente proyecto explicar los fenómenos políticos ocurridos durante este período.

V.1. Sección 1 – Cantidad de proyectos

A partir de lo desarrollado en el capítulo III.1, se busca mostrar en esta primera sección cuál fue la cantidad de Proyectos manejada por la Cámara de Diputados de la Nación, con foco en proyectos de Ley.

En un primer tiempo, se muestran estadísticas históricas, para brindar al lector un marco de referencia. En un segundo tiempo se muestra la cantidad de proyectos presentados en el período legislativo analizado, enriquecido con dos cortes transversales. El primer corte es según quién presentó el proyecto: diputado(s), senador(es), el PEN o un Particular; El segundo, según qué bloque político. Sobre este segundo corte, se presenta el % de cada bloque y se lo compara con el % de diputados.

Estos mismos gráficos se realizan tanto para los proyectos de ley presentados como para las leyes aprobadas, buscando comparar la composición al principio y al final del proceso. Sólo se incluyen proyectos de ley y no de resolución y declaración porque, al ser de mayor jerarquía, es donde las energías de los diputados deberían concentrarse.

Gráfico_1: Histórico - Proyectos presentados

Este primer gráfico presenta la evolución del volumen de proyectos presentados en los últimos años, lo que otorga un punto de referencia para la situación actual (Mediciones n°1). Además se presenta con una apertura por tipo de proyecto (Ley, declaración y resolución).

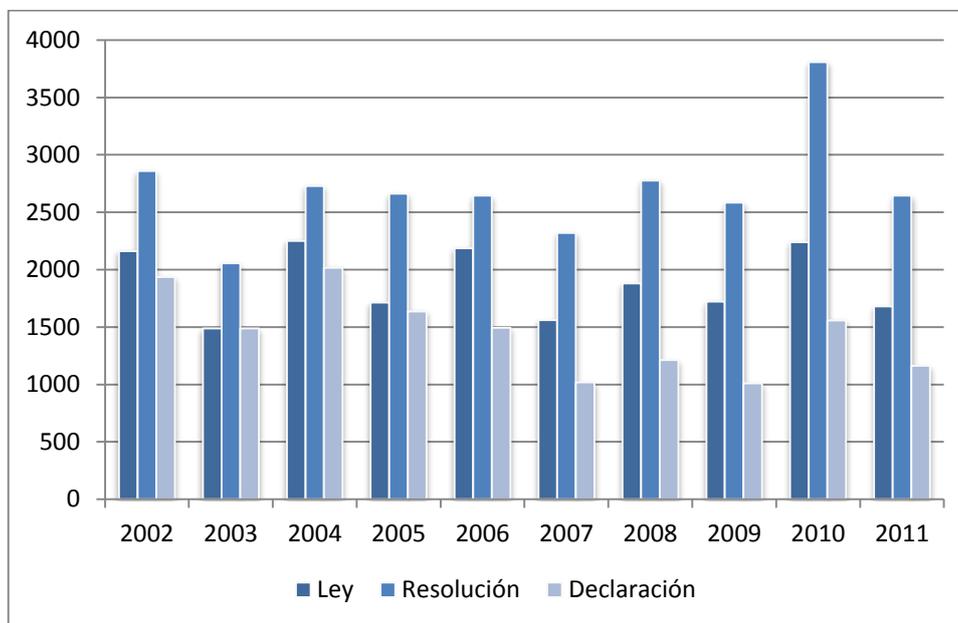


Figura V.1. Histórico Proyectos Presentados

Análisis. La cantidad de proyectos presentados se mantiene en un promedio, las leyes variando en un rango entre 1500 y 2300 anuales. Cada 2 años, cuando hay algún tipo de elecciones, baja el nivel de actividad.

Gráfico_2: Histórico - Leyes Sancionadas

Este segundo gráfico presenta la evolución del volumen de leyes sancionadas en los últimos años, según iniciativa (Diputados, Senadores, PEN-Dip o PEN-Sen) (Medición n°2).

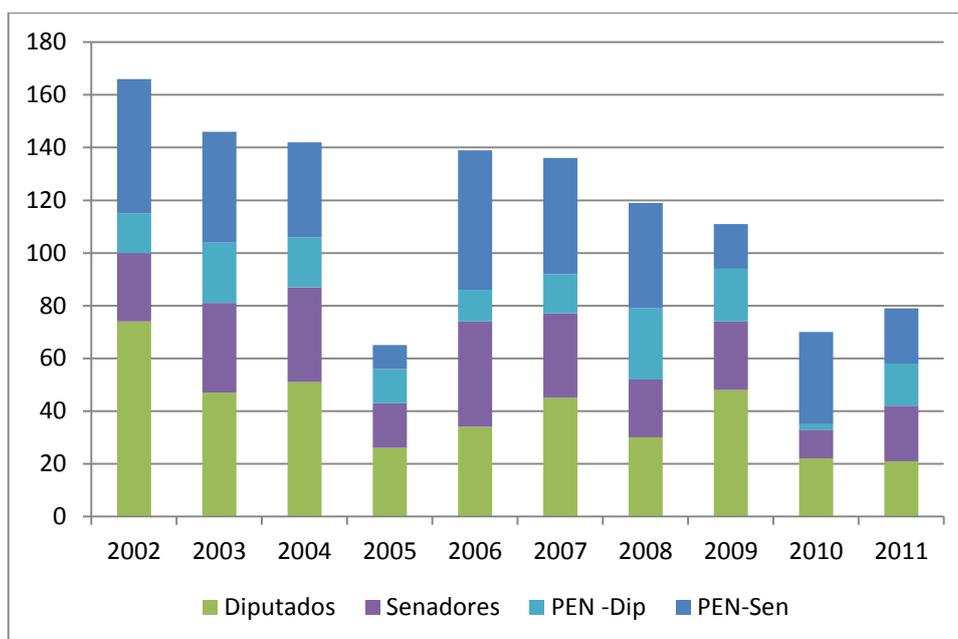


Figura V.2. Histórico Leyes Sancionadas

Análisis. Lo primero a destacar es que la tendencia de cantidad de leyes sancionadas es negativa desde el año 2002. Esto contrasta con la cantidad de leyes presentadas (ver gráfico 1), que se mantiene estable durante el mismo período. También se observa que durante el año 2005 se divide por dos el volumen de leyes frente al año anterior y al siguiente, lo que puede ser atribuido a la campaña electoral de ese mismo año. Durante los años 2010 y 2011 también se reduce fuertemente, lo que puede ser atribuido a que el oficialismo no tuvo la mayoría de la cámara.

Gráfico_3 y 4: Período de estudio - Proyectos de Ley presentados y aprobados

Aquí se presenta el total de proyectos de ley presentados por un lado y aprobados por el otro, para la cámara de diputados. Para el caso de proyectos aprobados, se discrimina según haya sido sancionado de manera definitiva, aprobado sin modificaciones o aprobado con modificaciones. Se compara a su vez, con las limitaciones establecidas en la sección IV.2.2, la cantidad de proyectos presentados vs aprobados, según el origen de la iniciativa.

Proyectos de Ley presentados – Período 2010/2011

4.087

Proyectos de ley Aprobados – Período 2010/2011

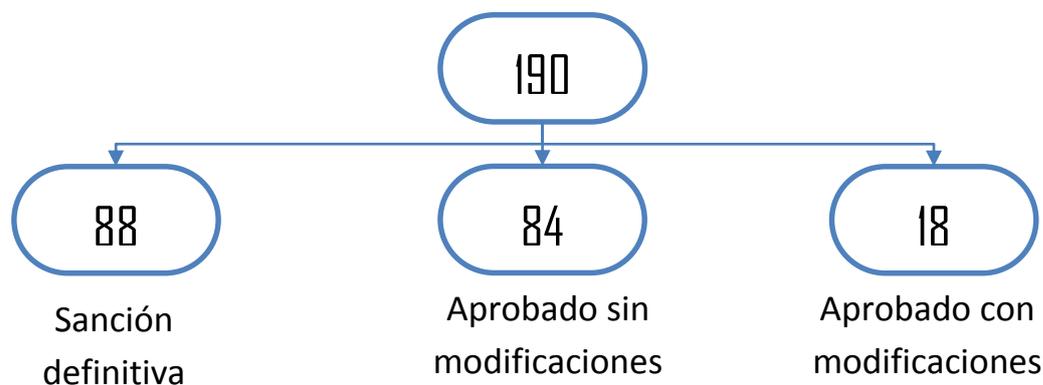


Figura V.3. Proyectos de ley presentados y aprobados según resultado

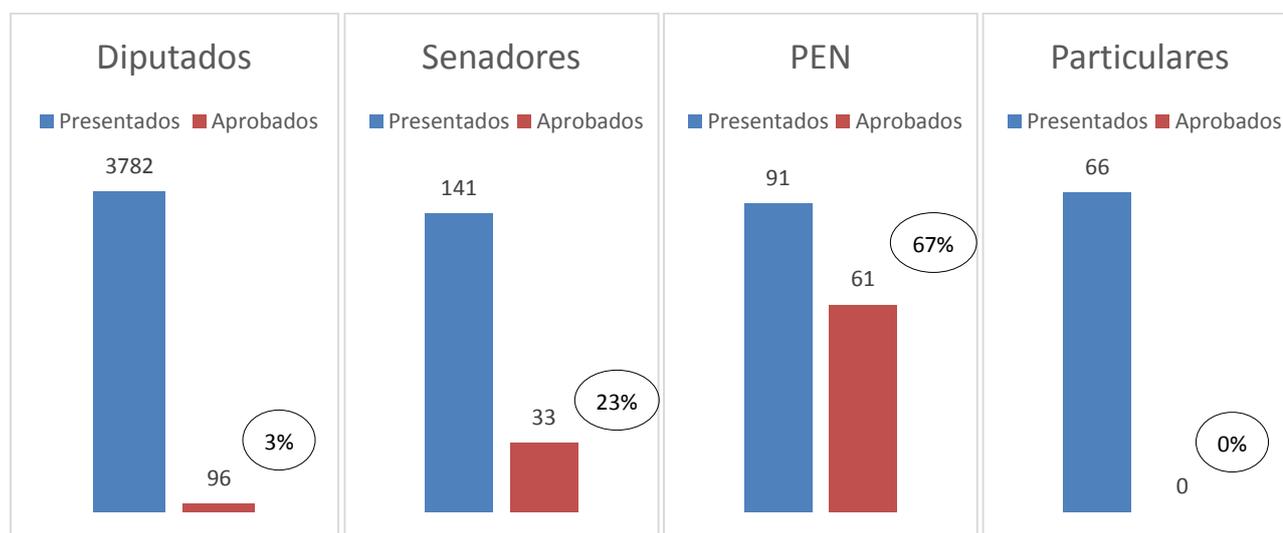


Figura V.4. Proyectos de ley presentados y aprobados según origen de la iniciativa

Análisis. Como es de esperarse, la gran mayoría (93%) de los proyectos fueron presentados por diputados, mientras que la cantidad de proyectos presentados por senadores, el PEN y particulares es muy similar. Como comentario adicional, de los proyectos presentados por particulares, que representan el 2%, ninguno fue considerado en comisión y recinto. Es más, desde el año 1999, únicamente 15 proyectos presentados por particulares lo fueron, y ninguno de ellos un proyecto de ley¹².

Del total de proyectos aprobados, 56% ya tenían media sanción del Senado, compuesto por un 46% que fue promulgado en ley y 10% que fue modificado. No figura ninguna categoría de proyectos rechazados, ya que estrictamente ningún proyecto fue rechazado durante el período. De todas las votaciones de resultado negativo, 4 fueron

¹² Provisto por pedido al Departamento de Asuntos Parlamentarios – Dirección de información parlamentaria - HCDN

sobre decretos¹³, 1 sobre la votación en particular de un artículo¹⁴ (el proyecto en general sí fue aprobado), 1 sobre un dictamen en mayoría¹⁵ (sí se aprobó el dictamen en minoría) y las otras 4 fueron por mociones y solicitudes de los legisladores. Por lo tanto se puede afirmar que los proyectos de ley que llegan al recinto lo hacen con un alto nivel de consenso, o porque lo impulsa la mayoría. La negociación política se realiza en la etapa de comisiones y especialmente en la comisión de Labor parlamentaria, no se deja a la libre votación de los legisladores.

Si comparamos según origen de la iniciativa, se observa que proyectos con origen en el PEN, y en menor medida por senadores, tienen una alta probabilidad de ser aprobados (el 67% de los proyectos aprobados por el PEN). En el caso de proyectos provenientes del Senado, tiene lógica que la proporción sea alta debido a que éstos ya fueron consensuados. Si se observa la composición de proyectos aprobados, el 50% tiene su origen en diputados, el 32% en el PEN y el 18% en senadores.

Pese a que durante el período de estudio la oposición tenía mayoría en la cámara, se observa una influencia fuerte del PEN.

Gráfico_5: Período de estudio - Proyectos de Ley presentados según bloque

Se presenta en este gráfico el detalle, bloque por bloque, del % de proyectos presentados, comparado con el % de diputados de la cámara que pertenecen al bloque. Esto permite saber del grado de proactividad, medido en proyectos de ley presentados, de cada bloque.

¹³ Expedientes 18-JGM-2009, 19-JGM-2009, 20-JGM-2009 y 3-JGM-2010

¹⁴ Orden del día 146.

¹⁵ Orden del día 556.

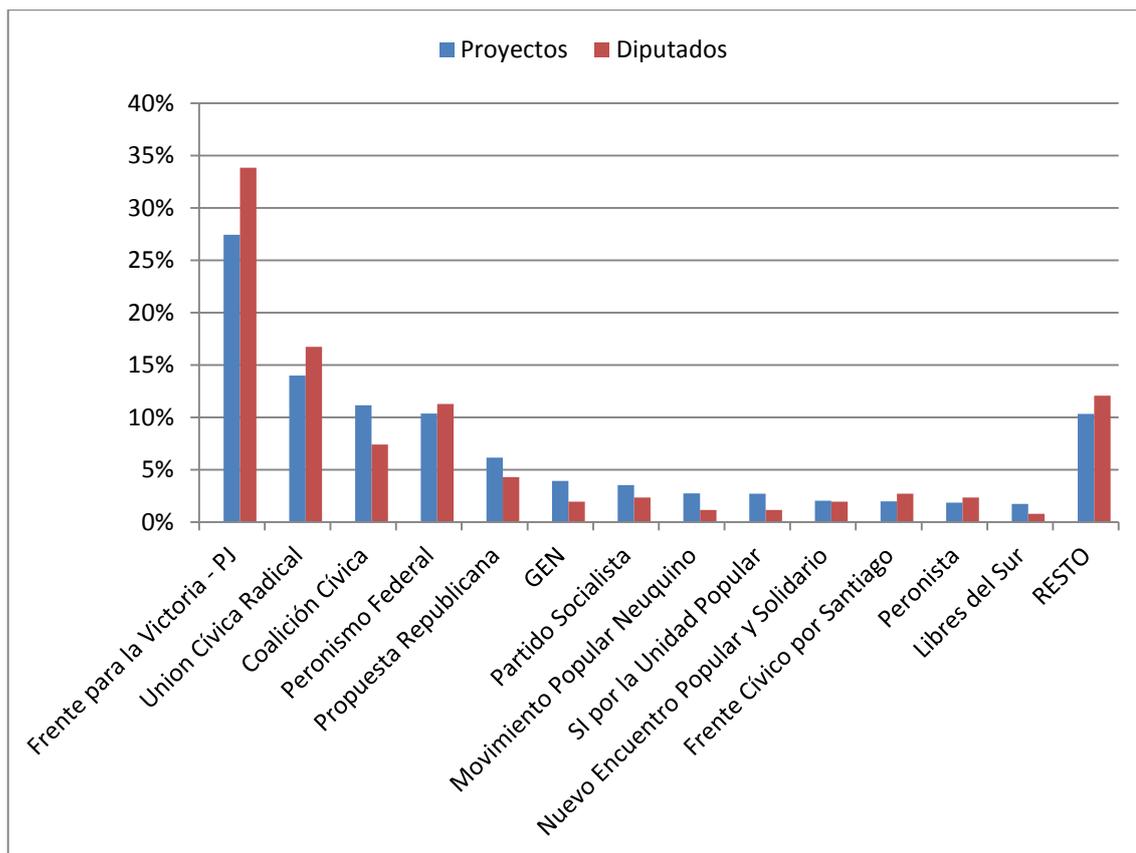


Figura V.5. Proyectos de ley presentados por diputados según Bloque

Análisis. De este gráfico surge que los bloques en diputados que más proyectos presentaron fueron El Frente Para la Victoria, la UCR, la Coalición Cívica y el Peronismo Federal, naturalmente los bloques más grandes. Pero es a destacar que algunos bloques, en proporción con su cantidad de diputados, son más activos: la Coalición Cívica, el PRO, el GEN, el Partido Socialista, el MPN y el SI presentaron todos relativamente (frente a % diputados) más proyectos.

V.2. Sección 2 – Comisiones

Esta segunda sección se concentra en el trabajo realizado en comisiones. Esta etapa del proceso legislativo es muy importante, ya que es cuando ocurre la negociación política entre los bloques y el proyecto es todavía moldeable. Esta sección contará con 3 gráficos:

Gráfico_6: Giro a comisiones de proyectos

Esta medición retoma valores presentados en la 1er sección, pero discriminando por comisión, ilustrando cuáles son aquellas comisiones con mayor nivel de actividad. Importante recordar que cada proyecto es usualmente girado a varias comisiones (los de ley en promedio son girados a 3 comisiones).

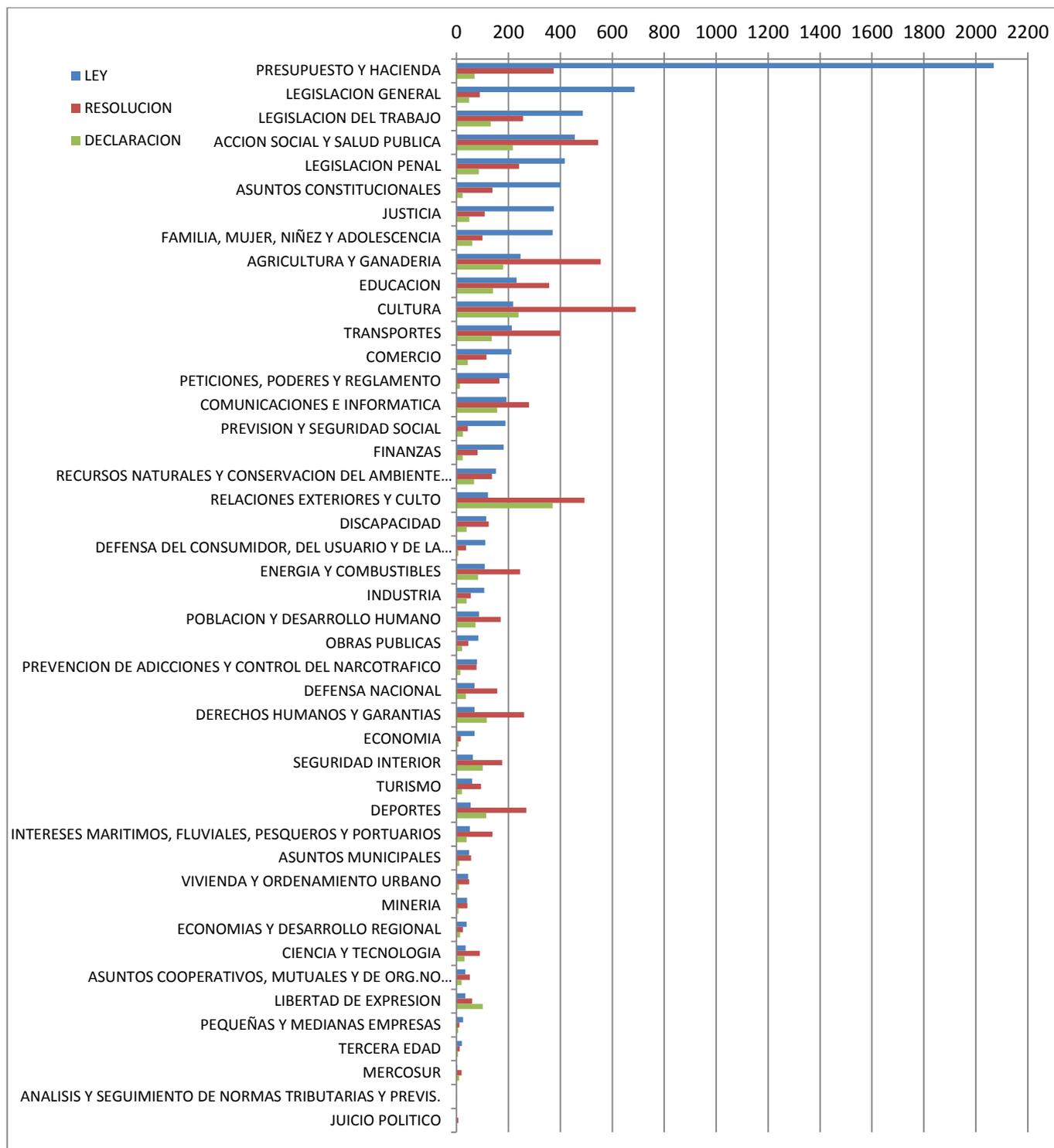


Figura V.6. Proyectos girados por comisión

Análisis. Lo primero a destacar es la abrumadora cantidad de proyectos de ley que fueron girados a la comisión de Presupuesto y Hacienda (más de 2000 proyectos, frente a los 700 que fueron girados a la siguiente), lo que la posiciona como la comisión más fuerte. En lo que respecta a leyes, 8 comisiones reciben el 60% de ellas: Presupuesto y Hacienda, Legislación general, Legislación del Trabajo, Acción Social y Salud Pública,

Legislación penal, Asuntos constitucionales, Justicia y Familia, mujer, niñez y adolescencia. Otras comisiones reciben muchos más proyectos de resolución y declaración en proporción con los de ley: cultura, agricultura y ganadería, relaciones exteriores y culto, transportes, educación, derechos humanos y garantías, y deportes. Esto último otorga un indicio sobre la dinámica de cada comisión.

Gráfico_7: Reuniones por comisión

Una de las maneras de realizar presión política desde un bloque, cuando se quiere frenar el avance de proyectos, es no convocar a reuniones en comisión (recordar que es el presidente de comisión quien tiene el poder de convoca) o no dar el quórum necesario para sesionar en mayoría. Analizar la cantidad de reuniones convocadas por comisión puede dar una idea tanto del nivel de trabajo de la comisión como el nivel de conflicto político.

Ordenamiento de Comisiones según Reuniones Realizadas		
Primeras Cinco	RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	60
	LEGISLACION DEL TRABAJO	56
	JUSTICIA	45
	PRESUPUESTO Y HACIENDA	41
	ASUNTOS CONSTITUCIONALES	38
Últimas Cinco	TRANSPORTE	6
	MINERIA	6
	DEFENSA DEL CONSUMIDOR, DEL USUARIO Y DE LA COMPETENCIA	5
	ASUNTOS COOPERATIVOS, MUTUALES Y DE ORG.NO GUBERNAMENTALES	2
	PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS	1
No registran reuniones*	ANALISISY SEGUIMIENTO DE NORMAS TRIBUTARIAS Y PREVISIONALES	0
	JUICIO POLITICO	0

Figura V.7. Ordenamiento de comisiones según reuniones (Primeras 5 y últimas 5)

*Las comisiones “análisis y seguimiento de normas tributarias y previsionales” y “Juicio político” no presentan partes de sus reuniones para los años 2010 y 2011, por lo que no se incluyeron en el Ranking. Viendo la cantidad de proyectos girados a estas comisiones (1 y 8 respectivamente, ningún de ellos proyecto de ley), es posible concluir que ninguna de estas 2 comisiones se reunieron durante el período.

Análisis. Existe una amplia diferencia entre las comisiones más activas y las menos. Si se tiene en cuenta que un período legislativo ordinario se extiende desde marzo hasta diciembre, es decir 9 meses (excluyendo diciembre por ser hasta el día 10 únicamente), se toma como base que cada comisión se reúna 1 vez al mes, es decir 18 reuniones para un período de 2 años. Para el período analizado, 25 comisiones (56% del total) se reunieron 17 veces o menos, es decir a un ritmo menor a 1 reunión al mes. A partir de esta tabla y del gráfico 7, es posible concluir que ciertas comisiones no realizan actividad legislativa y únicamente figuran de manera formal.

Gráfico_8: Reuniones vs Proyectos

Se relaciona en un gráfico la cantidad de proyectos girados a una comisión con el número de reuniones realizadas.

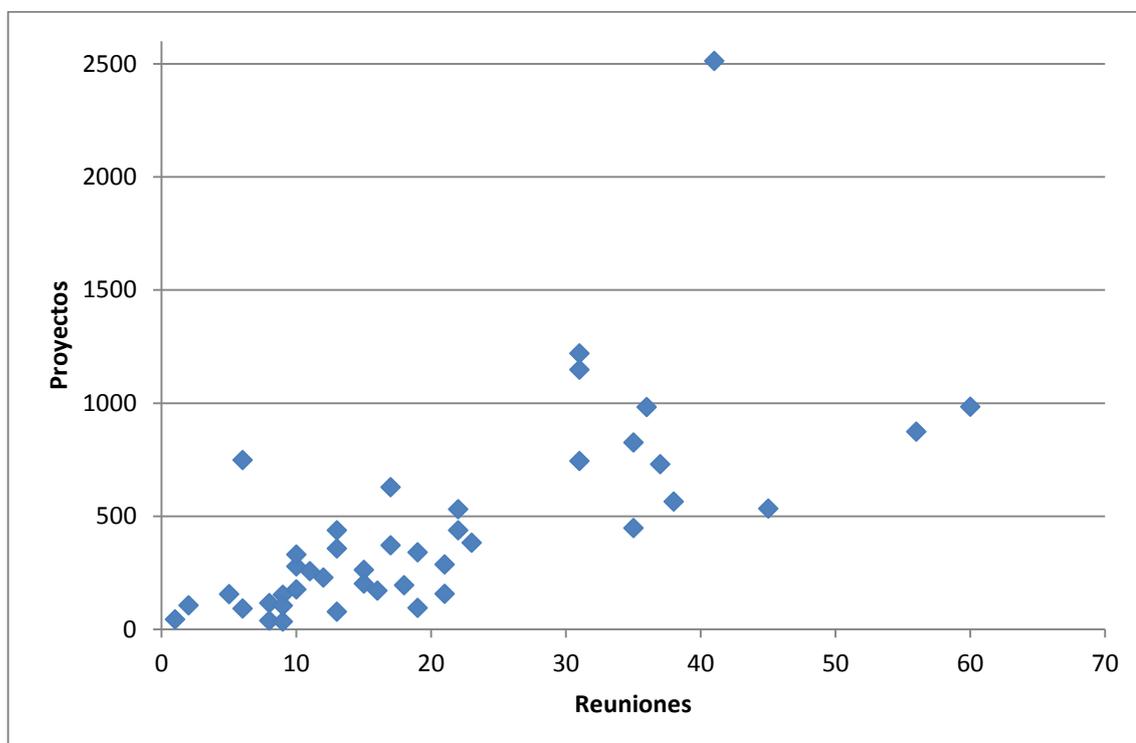


Figura V.8. Reuniones vs proyectos

Análisis. Como es de esperarse, a mayor cantidad de proyectos, mayor cantidad de reuniones. Al realizar aproximación lineal de esta relación, el R^2 es de 0,48 (y 0,55 si se excluye la comisión “presupuesto y hacienda”, donde fueron girados más de 2500 proyectos), valor razonablemente alto.

Gráfico_9: Índice de Poder de bloque en Comisión

Se reproduce aquí el índice desarrollado en el capítulo 4.7, el llamado Índice de Poder de Bloque en Comisiones (IPBC). Se recuerda que este índice busca representar el poder político de un bloque respecto a las comisiones, incluyendo la detención en cada comisión de los cargos y de las mayorías, ponderando según la importancia relativa de la comisión.

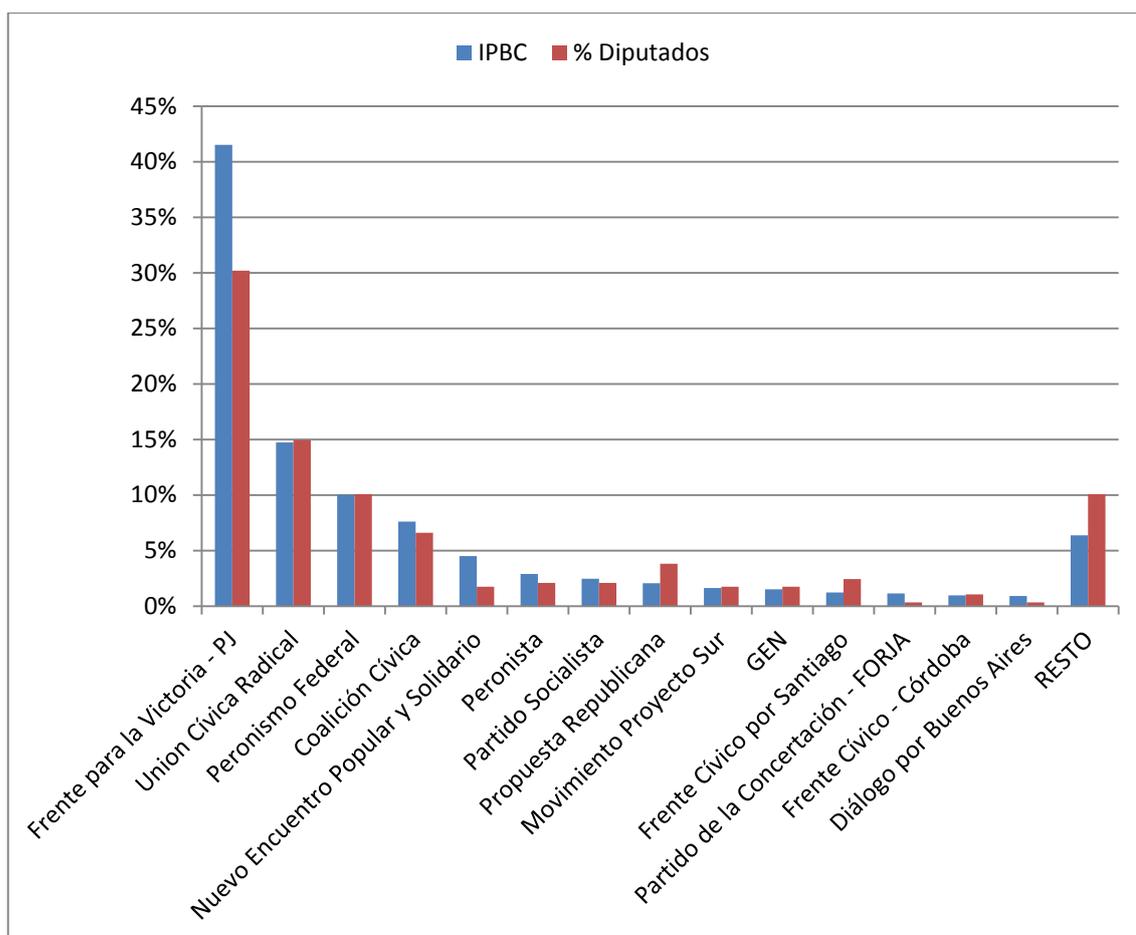


Figura V.9. Índice de Poder de Bloque en Comisiones

Análisis. Los bloques con mayor poder en comisiones son el FPV, la UCR, el Peronismo Federal, la Coalición Cívica y Nuevo Encuentro. Aquí se nota cómo el partido mayoritario, con el 30% de los diputados de la cámara, capta el 42% del poder en comisiones, principalmente a través del control de las comisiones más relevantes (Presupuesto y hacienda, legislación del Trabajo). Algunos bloques se destacan por la diferencia en proporción con su cantidad de diputados, como Nuevo Encuentro (1,7% diputados y 4,5% IPBC) y el PRO (3,8% diputados y 2,1% IPBC).

V.3. Sección 3 – Votaciones

En esta sección, se busca representar la actividad legislativa en el Recinto, realizando cuatro mediciones:

Gráfico_10: Mapa de Votaciones por Legislador

Se retoma aquí directamente el mapa desarrollado en la sección III.3. La representación gráfica es individual, por legislador, identificando con un código de colores los miembros de un mismo bloque. Los ejes de este mapa no representan ningún valor, sino que es la distancia entre cada punto lo importante.

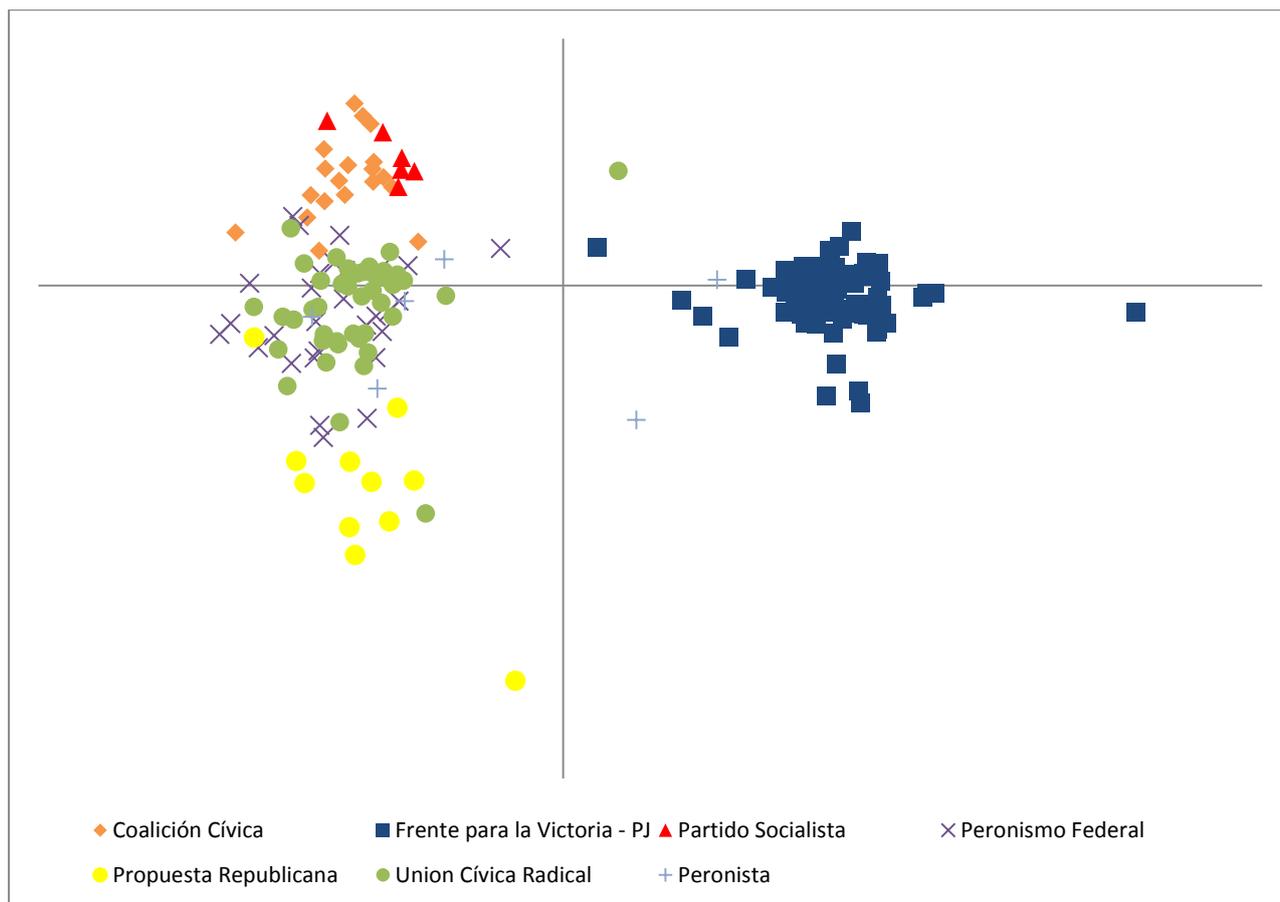


Figura V.10. Mapa de votaciones

Análisis. Se observa cómo se ubicaron en el sector derecho los diputados del oficialismo, y en el sector izquierdo aquellos de la oposición. También cómo en el sector superior se ubican los legisladores de bloques de izquierda y centro izquierda, mientras que hacia el sector inferior los bloques de derecha. Por lo general los diputados de un bloque se mantienen en el mismo sector, pero existen puntos en que se alejan y que indican casos de cambio de bloque.

Gráfico_11: Similitud interbloque

Este mapa es similar al anterior pero agrupado por bloque. El tamaño de los círculos indica la cantidad de legisladores que conforman el bloque.

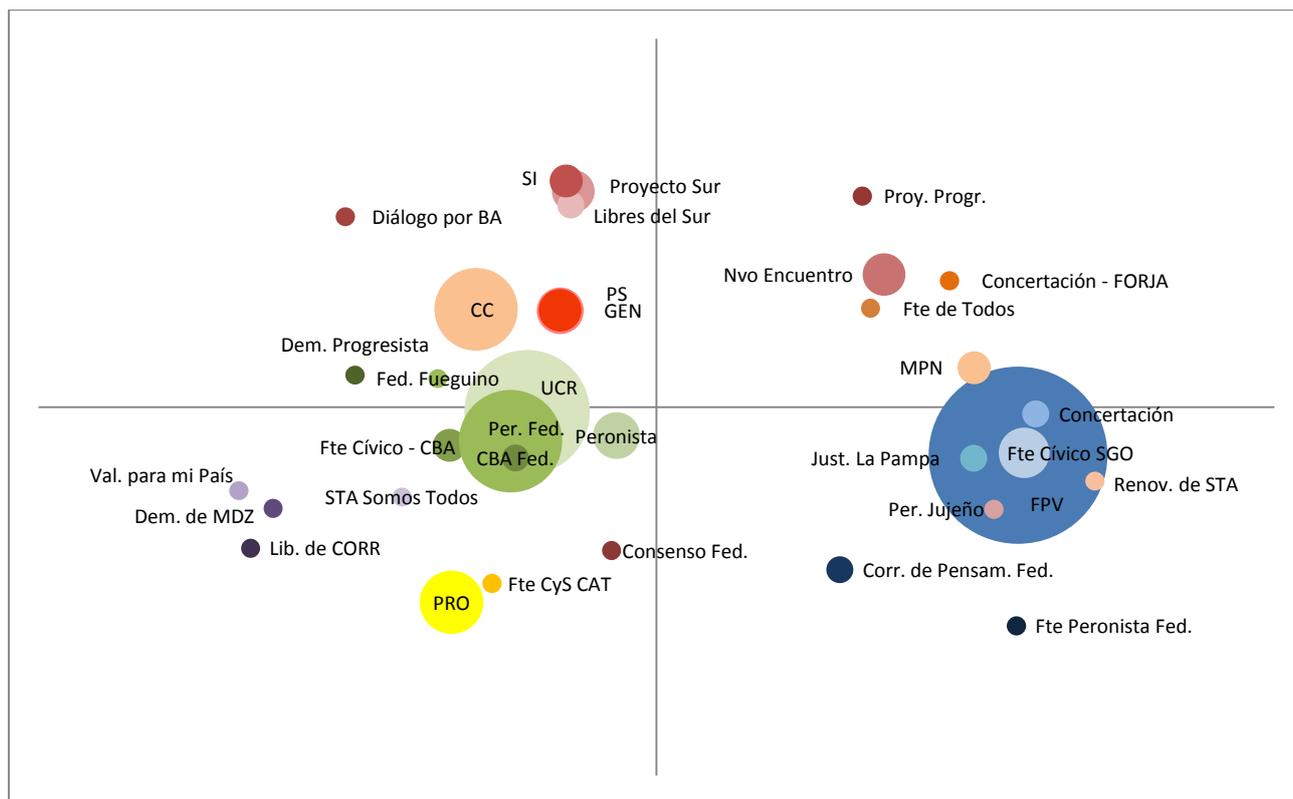


Figura V.11. Mapa de votaciones por bloque (similitud interbloque)

Análisis. Las conclusiones generales son similares al del mapa de votaciones individual, aunque simplifica la visualización partidaria. Se pueden diferenciar claramente los partidos oficialistas del lado derecho (FPV + aliados provinciales), de los opositores en el sector izquierdo. También puede apreciarse las diferencias entre bloques opositores, que pueden ser de la misma magnitud que entre éstos y el oficialismo.

Gráfico_12: Similitud intrabloque

Se presenta a continuación el índice de similitud intrabloque.

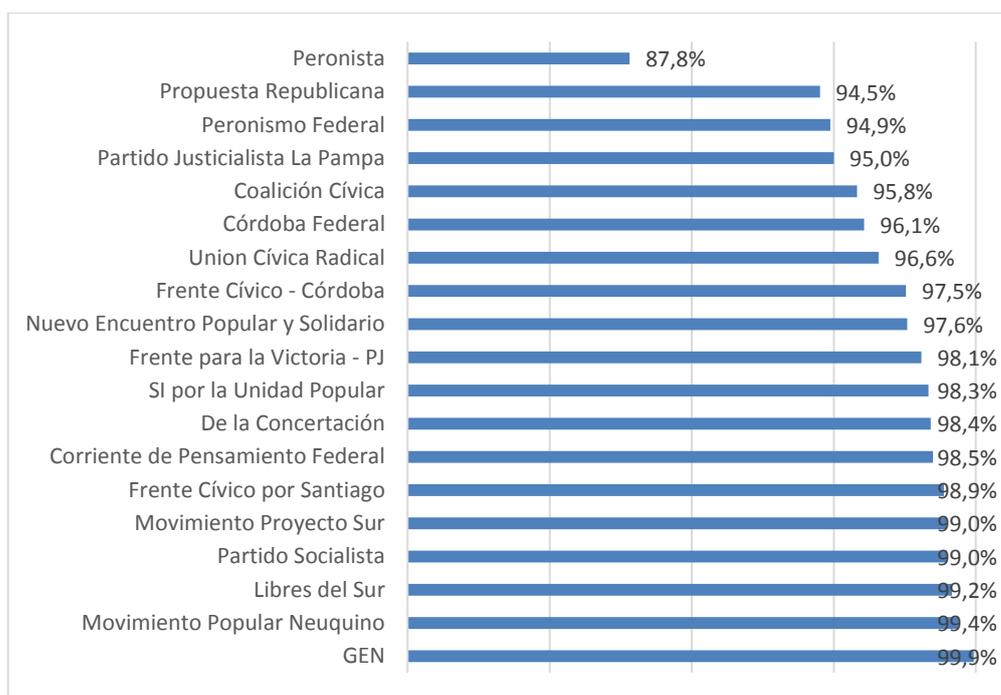


Figura V.12. Similitud intrabloque

Análisis. El indicador tiene mayor valor al leerse en términos relativos antes que absolutos. Se destaca por un lado el bloque peronista, con un nivel bajo de cohesión (muy alejado de otros bloques). El FPV presenta, pese a su tamaño, un grado de cohesión alto. El tamaño de bloque no parece influir en el indicador.

Gráfico_13: Ausentismo

Se presenta en un gráfico las mediciones n°11 (ausentismo) y n°12 (cantidad de reuniones).

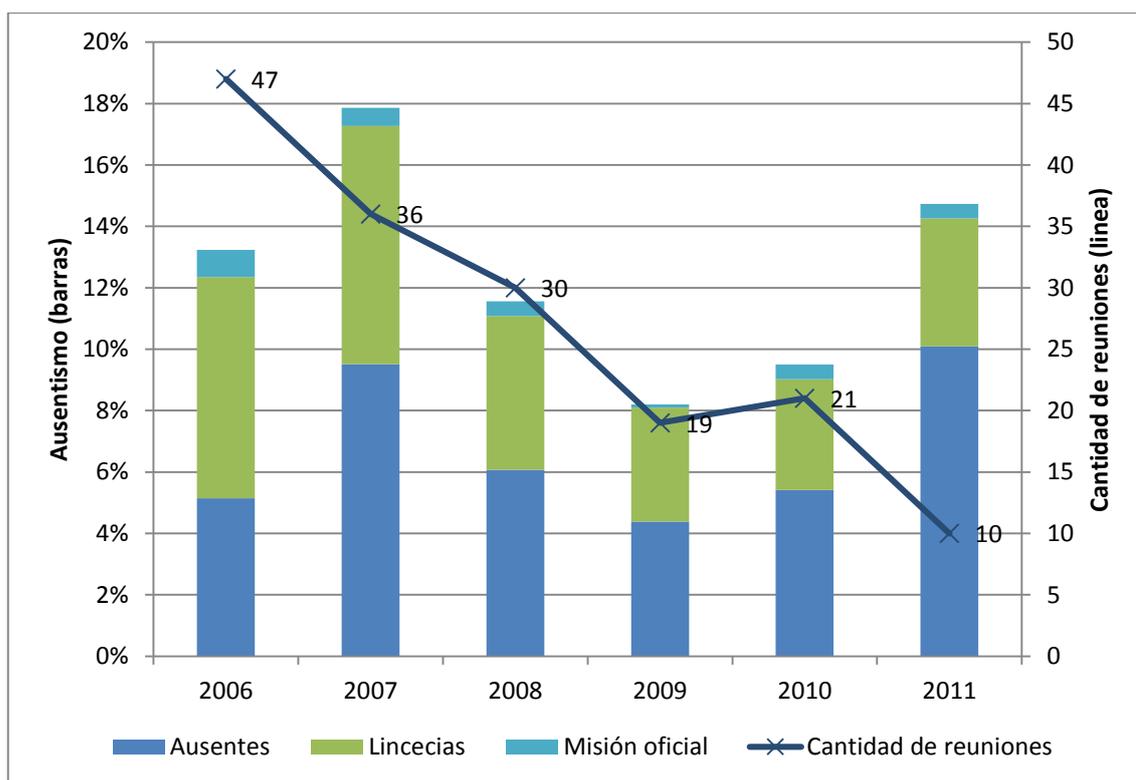


Figura V.13. Ausentismo y reuniones

Análisis. No parece haber una tendencia clara en la evolución de este indicador: el ausentismo varía entre 4% y 10%, las licencias entre un 4% y 8% (con un pico excepcional en 2007) y las ausencias por misiones oficiales en no superan el 1%. Sería de esperarse que en años electorales, el % aumente; sin embargo, el bajo nivel de ausentismo en el año 2009 parecería desmentir esto. Con respecto a la cantidad de sesiones, se observa una clara caída en la misma desde el 2006, llegando a un piso de 10 reuniones en todo el período 2011 (menos de 1 reunión al mes).

CONCLUSIONES

Con la explosión de internet y las redes sociales, existen cada vez más canales de información (y más directos) entre el ciudadano y sus gobernantes. Esto lleva a que exista un reclamo más sentido de parte de la sociedad para acceder libremente y fácilmente a información sobre las acciones y el desempeño de sus representantes. Esta digitalización abre las puertas a análisis cuantitativos y cualitativos que quizás anteriormente hubiesen requerido no solamente un mayor esfuerzo en su obtención, sino también en su difusión.

Durante el presente trabajo, se pudo comprobar que existe un amplio campo de análisis todavía por explotar en lo que es procesamiento de información pública. El proceso de digitalización de esta información todavía está comenzando, y a medida que vaya creciendo se multiplican las posibilidades de generar nuevas perspectivas de análisis. Adicionalmente, éste trabajo es de carácter general, estudiando el proceso legislativo en su conjunto, y de eso se derivan conclusiones generales. A partir de las herramientas desarrolladas puede profundizarse y enriquecerse el análisis, por lo que se vuelve a resaltar el potencial de este campo de estudio.

En lo que hace a la HCDN, se constató que existe mucho material a disposición, pero que no es simple entenderlo y abarcarlo sin dedicarle un tiempo que sobrepasa el que el ciudadano promedio está dispuesto a conceder. Es por esto que un tipo de proyecto como el actual, que busca armonizar y presentar la información de una manera más amigable, y que le permite al usuario ahorrar tiempo o usarlo como punto de partida en caso de querer investigar más en profundidad, puede tener éxito.

¿Qué puede concluirse sobre la actividad de la HCDN a partir de los indicadores desarrollados?

1. La marcada polaridad oposición-oficialismo. Estudiando el mapa de votaciones, se puede observar que el arco opositor está lejos de ser una unidad. Pero si bien la distancia entre partidos de derecha como el PRO y de izquierda como el Partido Socialista es considerable, es similar a la distancia entre éstos y el oficialismo. Más allá de las coincidencias o disidencias ideológicas, al momento de votar existe una clara confrontación entre los partidos de oposición y el oficialismo.
2. El poder se concentra en pocas comisiones. Con la comisión de Presupuesto y Hacienda a la cabeza, algunas pocas actúan como filtro de un gran número de proyectos de ley. De acuerdo al índice de Poder de Bloque en Comisiones, esto favorece al bloque más grande, que por su capacidad de negociación obtiene las presidencias más fuertes y desbalancea el indicador más intuitivo de poder, el de % diputados. A su vez, algunas comisiones tienen nula actividad, quedando relegadas a simples etiquetas.
3. El PEN dicta la agenda. Teniendo en cuenta que durante el período de estudio el oficialismo había sufrido una derrota electoral (2009) y contaba con menor cantidad de diputados que la oposición, se sigue notando una fuerte influencia

del PEN en la aprobación de proyectos. El poder de negociación de los diputados del oficialismo no reside únicamente en la cámara, sino en un Ejecutivo que en el país predomina sobre el Legislativo.

Como ciudadano, no pude dejar de sorprenderme. Donde hubiese querido encontrar, en un órgano central de la democracia, un proceso democrático perfeccionado, hallé irregularidades y subjetividades. Por más que la HCDN (y el Congreso) esté en el ojo mediático, mucho no es registrado y el juego político sigue su curso. Creo que es fundamental trabajar en dos aspectos: transparentar este proceso y fomentar la participación ciudadana, ambos intrínsecamente ligados. Sólo de esta manera se podrá forzar a la clase política a actuar responsablemente.

El proyecto de investigación me demostró, al menos personalmente, que la visión y metodología de un ingeniero puede aplicarse a un campo tradicionalmente alejado de la ingeniería, como lo es la ciencia política o la ciencia jurídica. Creo profundamente que este tipo de iniciativas interdisciplinarias permite el crecimiento de cada una de ellas, y que la ingeniería, comprendida como una manera estructurada de aplicar el ingenio, es especialmente adecuada para esto.

Bibliografía

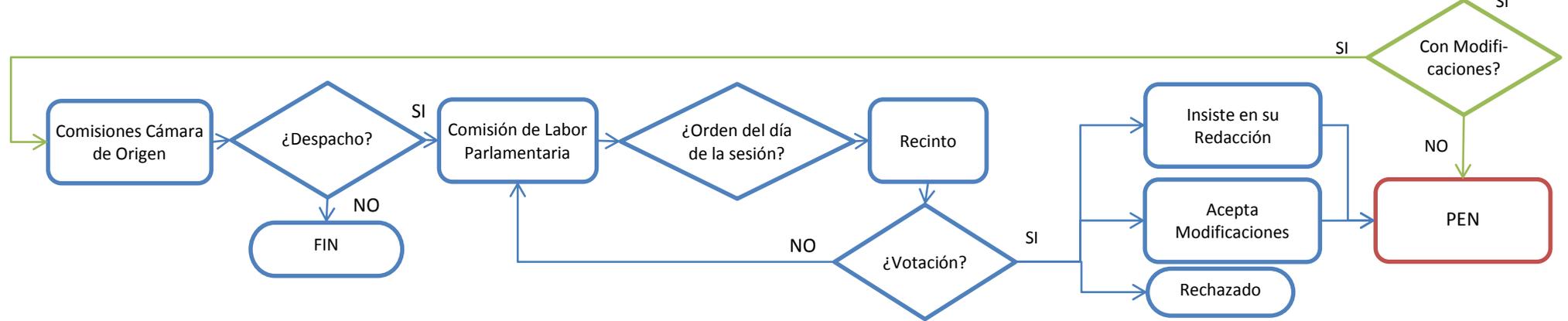
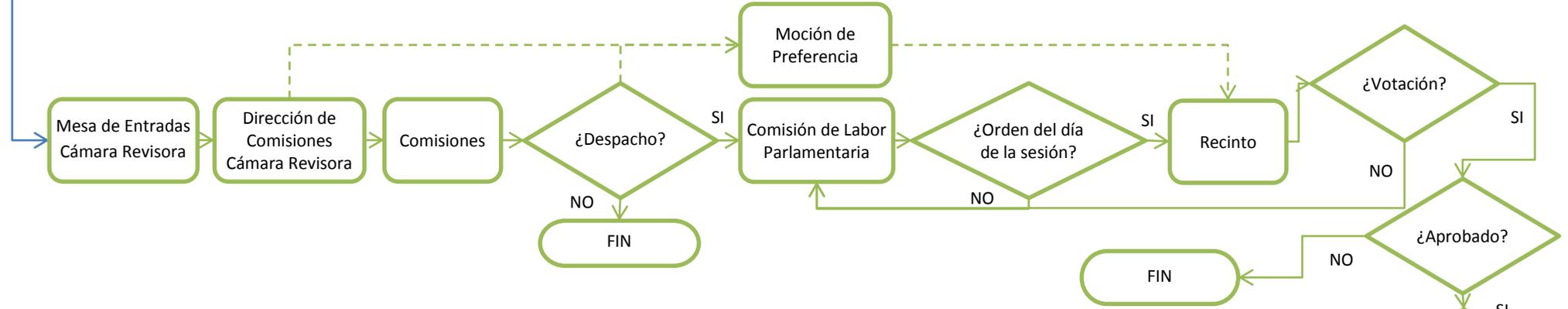
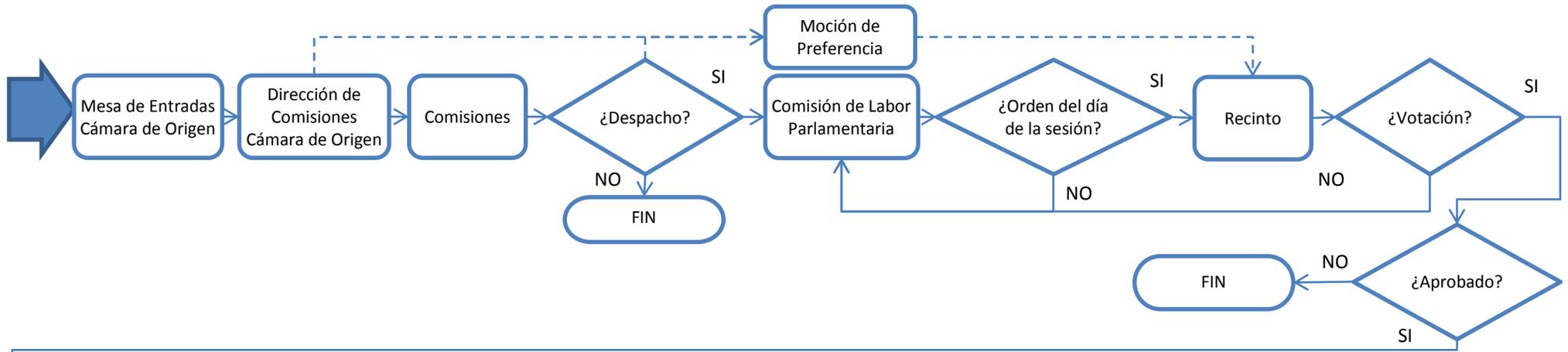
- African Leadership Institute, Parliamentary Scorecard 2009-2010: assessing the performance of Uganda's Legislators, 2011
- Asociación por los Derechos Civiles (ADC), *Informe del Congreso 2005*, 2006
- Asociación por los Derechos Civiles (ADC), *Manual para la sociedad civil. Votaciones nominales en el poder legislativo*, 2005
- Constitución Nacional Argentina
- Cuadras, C. 2011. *Nuevos Métodos de Análisis Multivariante*. CMC Editions, Barcelona 2011. Capítulo 8.
- Dirección de Coordinación de Labor Parlamentaria, Honorable Cámara de Diputados de la Nación
- Dirección de Información Parlamentaria, Honorable Cámara de Diputados de la Nación
- Fundación Cambio Democrático, Fundación Directorio Legislativo, *Manual de Incidencia Colaborativa en los poderes legislativos*, 2011
- Fundación Directorio Legislativo, *Glosario de Términos Legislativos*, 2011
- Fundación Poder Ciudadano, *¿Cómo monitorear instituciones legislativas?*, 2005
- Kamada, T. & Kawai, S. 1989. *An Algorithm for drawing general undirected graphs*. Information Processing Letters 31. Páginas 7-15.
- Kobourov, S. 2012. *Force-directed drawing algorithms*. Handbook of Graph Drawing and visualization. Roberto Tamassia editor, CRC Press. Capítulo 12.
- Meulman, J. & Heiser, W. 2010. *SPSS, manual de usuario*. SPSS Inc.
- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Unión Interparlamentaria (UIP), *Informe Parlamentario Mundial*, Abril 2012.
- Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputado de la Nación Argentina, departamento de Asuntos Parlamentarios, actualización octubre 2010.
- Secchi, Pablo y Astarita, Martín, *El congreso bajo la lupa 2006: informe anual del monitoreo cívico de Poder Ciudadano*, coordinado por Pablo Secchi. - 1a ed. - Buenos Aires - Fundación Poder Ciudadano, 2007
- Wernicke, W. 2005. *Funcionamiento Básico del Congreso de la Nación. Proceso Legislativo*. 6° Jornada de Bibliotecas de Derecho y Ciencias Jurídicas. Buenos Aires.

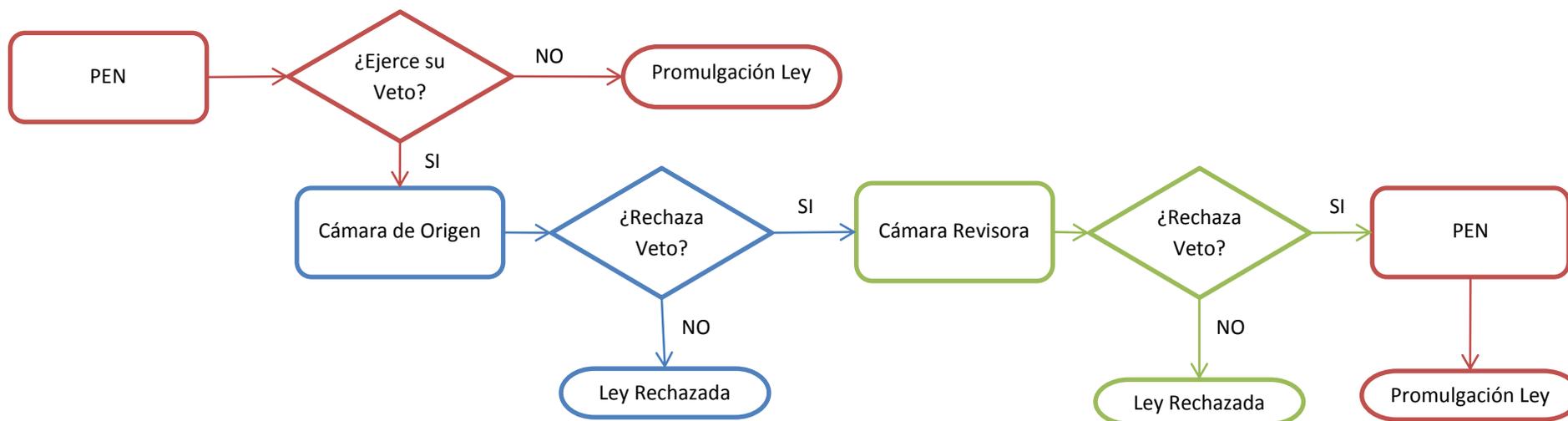
Anexo

Anexo 1: Diagrama de flujo – proceso de sanción de una ley

Comentarios sobre Anexo 1:

- El diagrama incluye la Moción de Preferencia de manera secundaria, ya que es un trámite paralelo que es raramente utilizado con el fin de acelerar el tratamiento de un proyecto, sino más bien como gesto político de un legislador. Esto es debido a que para que una Moción de Preferencia sea aceptada, debe votarse por mayoría especial, condición que, de cumplirse, indicaría que el proyecto podría fácilmente ser aprobado por el canal tradicional de las comisiones, sin necesidad de recurrir a esta herramienta.
- El diagrama no detalla el paso por cada comisión, sino que trata el resultado general.





Anexo 2: Desarrollo matemático

Índice de Poder de Bloque en Comisiones

Para el cálculo del Índice de Poder de Bloque en Comisiones (IPBC), se realiza primero un cálculo intermedio, el Poder en Comisión (PC) del bloque j en la comisión i de la siguiente manera:

$$PC_{ij} = \alpha \cdot (0,9 \cdot PR_{ij} + 0,1 \cdot VP_{ij}) + \beta \cdot \frac{C_{ij}}{C_i} \quad (A.1)$$

Donde,

α = Ponderador del elemento "Cargo"

β = Ponderador del elemento "Cantidad de Miembros"

PR_{ij} = Variable Binaria, igual a 1 si el Presidente de la Comisión i pertenece al bloque j , igual a 0 de lo contrario.

VP_{ij} = Variable Binaria, igual a 1 si el Vicepresidente 1ero de la Comisión i pertenece al bloque j , igual a 0 de lo contrario.

C_i = Total de miembros en la comisión i

C_{ij} = Cantidad de Miembros del bloque j en la comisión i

El primer término de la expresión indica el poder que proviene a través de los dos cargos principales en la comisión, la presidencia y vicepresidencia, cada uno ponderado con un 90% y 10% respectivamente. El segundo término indica el poder que proviene de la cantidad relativa de miembros dentro de una comisión. Cada uno de estos valores, comprendidos entre 0 y 1, se pondera para obtener el valor del PC_{ij} , el Poder en la Comisión i del Bloque j .

El IPBC se calcula a partir del anterior de la siguiente manera:

$$IPBC_j = \sum_{\forall i} PC_{ij} \cdot \frac{n_i}{N} \quad (A.2)$$

Donde,

n_i = Cantidad de Proyectos Girados a la comisión i

N = Total de Giros a comisiones

De esta manera se pondera cada PC_{ij} según la importancia relativa de cada comisión i , medida a partir del volumen de proyectos que le son girados. Cada tipo de proyecto no tiene el mismo peso: los de ley se ponderan al 80%, mientras que aquellos de resolución y declaración al 10%.

El índice obtenido de esta manera captura los 3 elementos discutidos anteriormente. El valor del índice variará entre 0 y 1, donde 1 representa el poder absoluto (un mismo bloque al que pertenecería el 100% de los legisladores).

Votaciones – Grado de cercanía

Sea X_{ij} el valor de la votación para un legislador i dado en una votación j . $X_{ij} = \{-1;1;0\}$ donde -1 es una votación NEGATIVA, 1 una POSITIVA y 0 una ABSTENCION o AUSENCIA.

Sea P_{ij} el presentismo para un legislador i dado en una votación j . $P_{ij} = \{1;0\}$ donde 1 es PRESENTE y 0 es AUSENTE.

Se define de manera preliminar el GC (utilizando una matriz A) entre dos legisladores a y b de la siguiente manera:

$$A_{ab} = \frac{\sum_{j=1}^n X_{aj} \cdot X_{bj}}{\sum_{j=1}^n P_{aj} \cdot P_{bj}} \quad (A.3)$$

En el numerador, se suma una unidad cada vez que existe una coincidencia en votación POSITIVA o NEGATIVA, se resta una unidad si hay disidencia POSITIVA o NEGATIVA, y no suma ni resta si uno de los dos se abstuvo o estuvo ausente. En el denominador, se suma una unidad si ambos estuvieron presentes. De esta manera se toma en cuenta los casos en que uno de los legisladores se abstuvo y el otro no, ya que en el numerador no suma ni resta, pero si sumaría en el denominador. La única situación que esta fórmula no contempla es el caso en que 2 legisladores se hayan abstenido en una misma votación. Esto debería equivaler a una coincidencia y a que sume 1 unidad, pero la fórmula (A.3) lo toma como una abstención simple y no realiza una suma, por lo que es necesario modificar la fórmula anterior:

$$A_{ab} = \frac{\sum_{j=1}^n X_{aj} \cdot X_{bj} + Y_{ab}}{\sum_{j=1}^n P_{aj} \cdot P_{bj}} \quad (A.4)$$

Donde Y_{ab} es la cantidad de veces que los legisladores a y b se ABSTUVIERON en una misma votación, corrigiendo la diferencia. En el siguiente cuadro se resumen los resultados:

Legislador a	Legislador b	Resultado
POSITIVO	POSITIVO	+1
POSITIVO	NEGATIVO	-1
POSITIVO	ABSTENCION	0
POSITIVO	AUSENTE	No se contabiliza
NEGATIVO	POSITIVO	-1
NEGATIVO	NEGATIVO	+1
NEGATIVO	ABSTENCION	0
NEGATIVO	AUSENTE	No se contabiliza
ABSTENCION	POSITIVO	0
ABSTENCION	NEGATIVO	0
ABSTENCION	ABSTENCION	+1
ABSTENCION	AUSENTE	No se contabiliza
AUSENTE	POSITIVO	No se contabiliza
AUSENTE	NEGATIVO	No se contabiliza
AUSENTE	ABSTENCION	No se contabiliza
AUSENTE	AUSENTE	No se contabiliza

Para obtener el valor final del GC, se aplica una transformación lineal para que la matriz sea una matriz de distancias:

$$GC = \frac{1 - A}{2} \quad (A.5)$$

Grado de Cercanía promedio

El cálculo del Grado de cercanía promedio de la cámara es:

$$\overline{GC} = \frac{\sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n GC_{ij}}{N} \quad (A.6)$$

Donde N es el conteo de GC_{ab} válidos, es decir descartando aquellos entre legisladores que nunca hayan coincidido en el recinto (al menos 1 de los dos ausentes en todos sus encuentros), y contando un solo GC entre pareja de legisladores (teniendo en cuenta que $GC_{ab} = GC_{ba}$, se cuenta uno sólo de ellos).

Similitud interbloque

Se calcula primero el voto promedio por bloque. Sea B_k el conjunto de legisladores perteneciendo a un mismo bloque político k, X'_{kj} el valor promedio de la votación para un bloque k dado en una votación j y P'_{kj} la cantidad de presentes de un bloque k en una votación j. Entonces:

$$P'_{kj} = \sum_{\forall i \in B_k} P_{ij} \quad (A.7)$$

$$X'_{kj} = \begin{cases} \frac{\sum_{\forall i \in B_k} X_{ij}}{P'_{kj}} & \text{si } P'_{kj} > 0 \\ 0 & \text{si } P'_{kj} = 0 \end{cases} \quad (A.8)$$

La matriz X es la misma utilizada en el cálculo del GC (ver párrafo anterior), que contiene el voto de cada legislador para cada votación. Por lo tanto la matriz X' tiene valores comprendidos “-1” y “1”, al igual que X .

Luego se compara bloque por bloque. Se define el GCB entre dos bloques a y b de la siguiente manera:

$$PR_{kj} = \begin{cases} 1 & \text{si } P'_{kj} > 0 \\ 0 & \text{si } P'_{kj} = 0 \end{cases} \quad (A.9)$$

$$GCB_{ab} = \frac{\sum_{\forall j} |X'_{aj} - X'_{bj}| \times PR_{aj} \times PR_{bj}}{2 \times \sum_{\forall j} PR_{aj} \times PR_{bj}} \quad (A.10)$$

El GCB suma la distancia entre el voto promedio de dos bloques, excluyendo los casos en que uno de los bloques estuvo ausente en su totalidad. Se divide por 2 el resultado para normalizarlo a una escala de 0 a 1, donde 0 es que ambos bloques votaron de manera idéntica y 1 en disidencia total.

Similitud Intrabloque

Partiendo de la matriz **GC**, se extrae por cada bloque las filas y columnas correspondientes a los legisladores que pertenecen al mismo, obteniendo una matriz por bloque. Debido a las bajas y remplazos, algunos legisladores no están en actividad en todas las votaciones, por lo que son menos representativos del bloque. Por lo tanto, se promedia el GC de cada una de estas matrices ponderando según la cantidad de votaciones en las que el legislador estuvo “activo”. Sí se toman en cuenta los ausentes, ya que en estos casos el legislador está en actividad.

Sea entonces E_{B_k} la matriz que contiene los extractos de GC de los legisladores del bloque k (donde $E_{k,ij}$ es el GC entre los legisladores i y j, pertenecientes al conjunto B_k), y Q_i la cantidad de votaciones en las que el legislador i estuvo en actividad. Se define la similitud intrabloque SIB:

$$SIB'_k = \left[\sum_{\forall i,j \in B_k, i>j} E_{B_k,ij} * \min(Q_i; Q_j) \right] \div \left[\sum_{\forall i,j \in B_k, i>j} \min(Q_i; Q_j) \right] \quad (A.11)$$

Para que el indicador sea de fácil lectura, se realiza una última operación:

$$SIB_k = 1 - SIB'_k \quad (A.12)$$

De esta manera, el valor 0% para el SIB significa nula similitud dentro de un bloque y 100% total concordancia.

Anexo 3: Índices secundarios

A continuación se listan índices que se consideran de interés, útiles para un análisis todavía más rico, pero que por razones de síntesis y foco no fueron desarrollados en el presente proyecto.

- “Tiempo de vida” promedio de leyes, cuanto tiempo permanece en cada etapa del proceso. Monitoreo de la sanción de leyes “express”, aquellas que son ingresadas, dictaminadas y tratadas en un lapso de semanas.
- Qué % del tiempo le dedicaron los legisladores a los diferentes tipos de proyectos (declaraciones, leyes, resoluciones). Permite evaluar si existe un exceso de dedicación a proyectos de menor impacto.
- Qué % de proyectos entran en caducidad y por cuáles razones. Qué % se prorroga y por cuáles razones.
- El % de leyes que se pasan en sesiones de tablas, normales, especiales...
- El % cumplimiento de las órdenes del día, en término de votaciones.
- % sesiones con quorum, promedio de diputados en el recinto.
- # Consultas populares

Financieros y administrativos

- Presupuesto Congreso, división del gasto por áreas
- Cantidad de Empleados

Anexo 4: Base de Datos

Tabla	Campo	Tipo de dato	En caso que dependa de otra Tabla	
			Tabla	Campo
Diputados	ID Diputado	Número		
	Apellido	Texto		
	Nombre	Texto		
Mandatos	Id	Autonumérico		
	ID Diputado	Número	Diputados	ID Diputado
	N° Mandato	Número		
	Fecha Inicio	Fecha		
	Fecha Fin	Fecha		
	Provincia	Texto	Provincias	Provincia
	Razón Ingreso	Texto	Razones Ingreso	Razones Ingreso
	Razón Salida	Texto	Razones Salida	Razones Salida
	Comentario	Texto		
Bloque diputado	Id	Autonumérico		
	ID Diputado	Número	Diputado	ID Diputado
	ID Bloque	Texto	Bloques	ID Bloque
Comisiones	ID COM	Número		
	Nombre Comisión	Texto		
	Tipo	Texto	Tipo de Comisiones	Tipo
Comisiones - Diputados	Id	Autonumérico		
	ID COM	Número	Comisiones	ID COM
	ID Diputado	Número	Diputados	ID Diputado
	Cargo	Texto	Comisiones - Cargos	Cargos
	Fecha Inicio	Fecha		
	Fecha Fin	Fecha		
Proyectos Ingresados	N° expediente	Texto		
	Iniciativa	Texto		
	Tipo de Expediente	Texto	Tipos de Expediente	Tipo de Expediente
Proyectos - Autor	N° expediente	Texto	Proyectos Ingresados	N° expediente
	Autor (1, 2, 3, etc.)	Texto	Diputados	ID Diputado
Proyectos – Giro a comisión	N° expediente	Texto	Proyectos Ingresados	N° expediente
	Comisión	Texto	Comisiones	ID COM
Votaciones - Detalle	Id	Autonumérico		
	ID Votación	Número	Votaciones-resultado	ID Votación
	ID Legislador	Número		

	Voto	Texto	Tipos de Voto	Tipo
Votaciones - Resultado	ID Votación	Número		
	Fecha	Fecha		
	Sesión	Número		
	Resultado Votación	Texto		
Bloques	ID Bloque	Número		
	Nombre	Texto		
Provincias	Provincia	Texto		
Razones Ingreso	Razones Ingreso	Texto		
Razones Salida	Razones Salida	Texto		
Tipo de Comisiones	Tipo	Texto		
Comisiones - Cargo	Cargos	Texto		
Comisiones – Fecha inicio	ID COM	Número	Comisiones	ID COM
	Fecha constitución	Fecha		
Tipo de Expediente	Tipo de Expediente	Texto		

Anexo 5: Listado de comisiones permanentes**Cámara de Diputados, Comisiones Permanentes**

1	Asuntos Constitucionales	24	Economías y Desarrollo Regional
2	Legislación General	25	Asuntos Municipales
3	Relaciones Exteriores y Culto	26	Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios
4	Presupuesto y Hacienda	27	Vivienda y Ordenamiento Urbano
5	Educación	28	Peticiones, Poderes y Reglamento
6	Ciencia y Tecnología	29	Juicio Político
7	Cultura	30	Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano
8	Justicia	31	Turismo
9	Previsión y Seguridad Social	32	Economía
10	Acción Social y Salud Pública	33	Minería
11	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	34	Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico
12	Tercera Edad	35	Análisis y Seguimiento de Normas Tributarias y Previs.
13	Legislación Penal	36	Población y Desarrollo Humano
14	Legislación del Trabajo	37	Deportes
15	Defensa Nacional	38	Derechos Humanos y Garantías
16	Obras Públicas	39	Asuntos Cooperativos, Mutuales y de Org No Gubernamentales
17	Agricultura y Ganadería	40	Mercosur
18	Finanzas	41	Pequeñas y Medianas Empresas
19	Industria	42	Defensa del Consumidor, del Usuario y de la competencia
20	Comercio	43	Seguridad Interior
21	Energía y Combustibles	44	Libertad de Expresión
22	Comunicaciones e Informática	45	Discapacidad
23	Transportes		

Anexo 6: Artículos destacados del Reglamento de la HCDN

Artículo 114:

Los proyectos de declaración dirigidos al Poder Ejecutivo para solicitarle declare de interés nacional un evento o actividad a desarrollarse en fecha determinada, los que tengan por objeto expresar una opinión de la Cámara sobre cualquier asunto de carácter público o privado y los proyectos de resolución que propongan declaraciones de interés de la Honorable Cámara, que hayan merecido dictamen sin disidencia ni observaciones de las comisiones respectivas, cumplido el plazo previsto en el artículo 113, podrán ser diligenciados directamente por la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados.

Artículo 204:

Todo diputado puede proponer la citación de uno o más ministros del Poder Ejecutivo y juntamente con ellos la de los Secretarios de Estado que corresponda para que proporcionen las explicaciones e informes a que se refiere el artículo 71 de la Constitución. Puede, asimismo, proponer que se requieran del Poder Ejecutivo informes escritos.

En uno u otro caso, en el proyecto pertinente se especificarán los puntos sobre los que se haya de informar.

Cuando se trate de recabar informes escritos, la Comisión a la cual la iniciativa hubiere sido girada podrá resolver por unanimidad darle forma definitiva y pasarla a la Presidencia para que, sin otro trámite, se curse el requerimiento al Poder Ejecutivo; pero no podrán introducirse modificaciones en el texto de la iniciativa sin la conformidad de su autor.

Los proyectos a que se refiere este artículo serán despachados por las Comisiones con preferencia.

Artículo 189:

Las votaciones de la Cámara serán nominales, mecánicas o por signos. En el caso de las primeras, se tomarán por orden alfabético. Las votaciones se llevarán a cabo en todos los casos que prevé este reglamento y en las oportunidades fijadas por la Comisión de Labor Parlamentaria o el plenario de la Cámara según el caso.

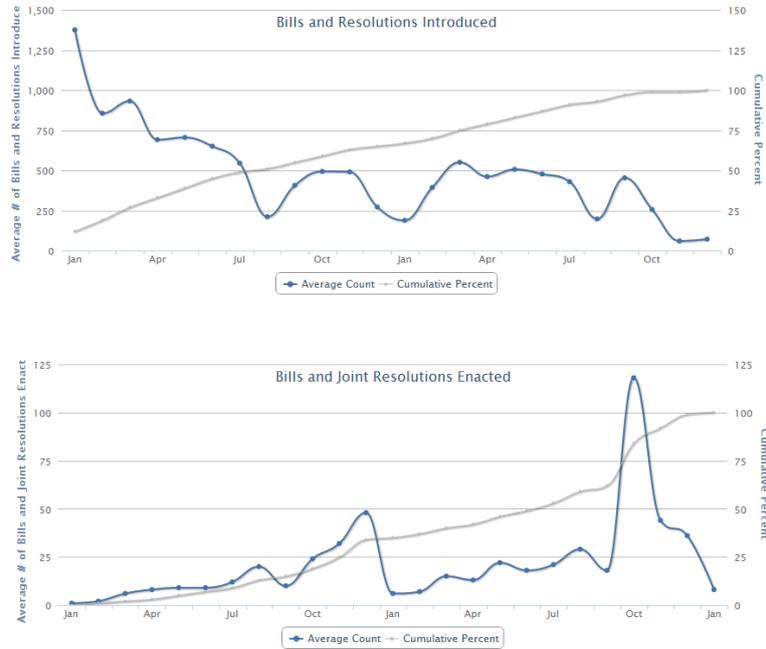
Artículo 190 - Votación nominal

Será nominal toda votación para los nombramientos que deba hacer la Cámara por este Reglamento, o por ley, y en las votaciones en general de los proyectos de ley. También será nominal la votación cuando así lo exija una décima parte de los diputados presentes, debiendo entonces consignarse en el acta y en el Diario de Sesiones los nombres de los sufragantes, con la expresión de su voto.

Anexo 7: Referencia de otras iniciativas

Los siguientes gráficos fueron extraídos del sitio web GovTrack, elaborados a partir de las estadísticas del Congreso de los Estados Unidos.

Estadísticas de proyectos:



De Votación:

	TOTALS	REPUBLICAN	DEMOCRAT
YEA	222	179	43
NAY	160	42	118
NOT VOTING	49	19	30
REQUIRED:	2/3		

[Download as CSV](#)
[Download as XML](#)

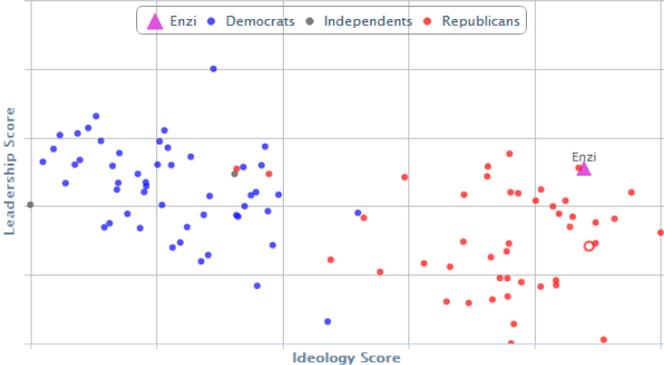
VOTE DETAILS

VOTE	PARTY	REPRESENTATIVE	DISTRICT
Alaska			
YEA	R	Young, Donald "Don"	AK
Alabama			
YEA	R	Bonner, Jo	AL 1st
YEA	R	Roby, Martha	AL 2nd
YEA	R	Rogers, Michael "Mike"	AL 3rd
YEA	R	Aderholt, Robert	AL 4th
YEA	R	Brooks, Mo	AL 5th
YEA	R	Bachus, Spencer	AL 6th
Illinois			
NO VOTE	R	Johnson, Timothy	IL 15th
YEA	R	Manzullo, Donald	IL 16th
YEA	R	Schilling, Robert "Bobby"	IL 17th
YEA	R	Schock, Aaron	IL 18th
YEA	R	Shimkus, John	IL 19th
Indiana			
NAY	D	Visclosky, Peter	IN 1st
NO VOTE	D	Donnelly, Joe	IN 2nd
YEA	R	Stutzman, Marlin	IN 3rd
New York			
NAY	D	Lowey, Nita	NY 18th
YEA	R	Hayworth, Nan	NY 19th
YEA	R	Gibson, Chris	NY 20th
NAY	D	Tonko, Paul	NY 21st
NAY	D	Hinchey, Maurice	NY 22nd
YEA	D	Owens, William	NY 23rd
YEA	R	Hanna, Richard	NY 24th
NAY	R	Buerkle, Ann Marie	NY 25th

De Legisladores

SPONSORSHIP ANALYSIS

Enzi is a far-right Republican leader according to GovTrack's own analysis of bill sponsorship. Use this chart to compare Enzi to other members of the Senate on leadership and ideology.



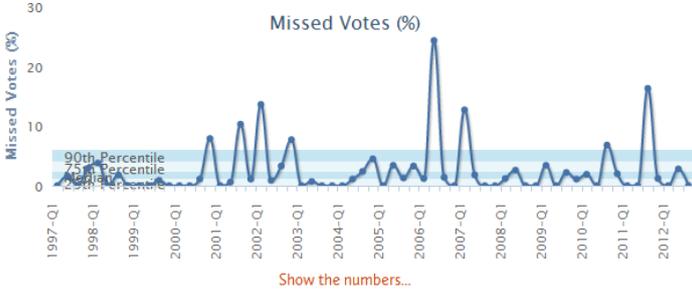
Influenced by: Sen. John Barrasso [R-WY]

Influences: Sen. John Barrasso [R-WY]

This chart is based on principle components analysis for ideology, PageRank for leadership, and network inference for influence. See analysis details.

VOTING RECORD

From Jan 1997 to Jul 2012, Enzi missed 120 of 5006 recorded or roll call votes, which is 2.0%. This is better than the median of 2.4%. The chart below reports missed votes by calendar quarter (every three months).



Show the numbers...