



Fundación Directorio Legislativo

Título de la Ponencia: **El brazo legislativo del Poder Ejecutivo**

Autora: Noel Alonso Murray
Coordinadora General
Fundación Directorio Legislativo
nalonsomurray@directoriolegislativo.org

Área temática: Instituciones y procesos políticos

Subárea temática: Relaciones Ejecutivo - Legislativo

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."



Fundación Directorio Legislativo

Resumen Ejecutivo

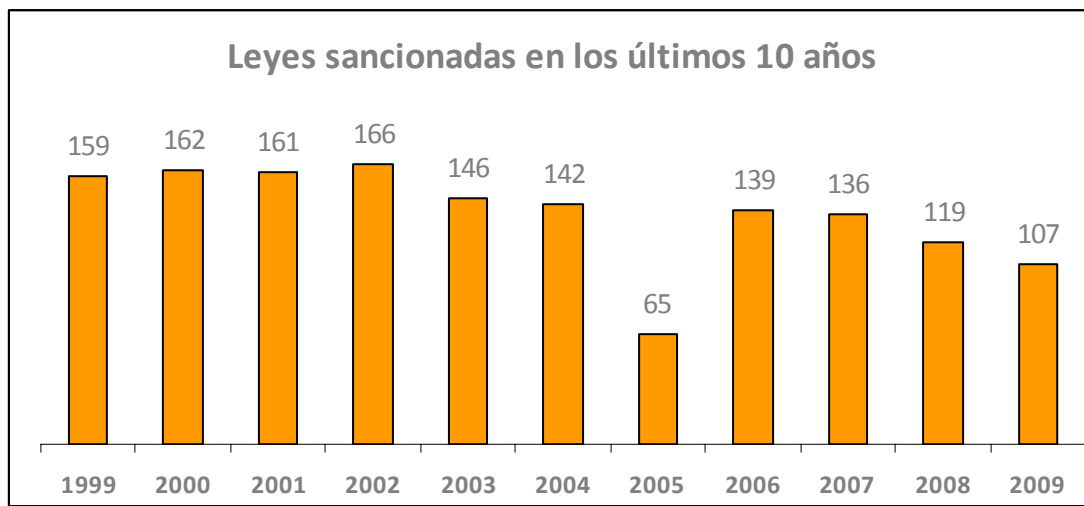
El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y el Congreso de la Nación se relacionan institucionalmente de diversas maneras según lo establecido por la Constitución Nacional. Así es que el PEN, dentro de sus funciones legislativas, tiene la capacidad de presentar proyectos de ley en cualquiera de las dos cámaras del Congreso de la Nación. En la práctica, este mecanismo, dentro de los varios existentes (pedidos de informes, interpelaciones, vetos, promulgaciones, etc.), fue el más relevante en los últimos años. Por lo tanto, este trabajo busca analizar de manera detallada la relación entre ambos poderes del Estado en la década 1999-2009, a través de un seguimiento atento y sistemático de las leyes sancionadas.



Fundación Directorio Legislativo

1. ¿Qué leyes sancionó el Congreso en los últimos años?

Antes que nada es necesario ver qué cantidad de leyes se sancionaron en los últimos once años (desde 1999 hasta 2009 inclusive). Estas cifras muestran que se sancionan en promedio, 136 leyes al año.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Dirección de Información Parlamentaria

Al analizar la cantidad de leyes sancionadas en el período 1999-2009 se nota una tendencia clara que oscila entre las 107 y las 166 leyes nuevas al año. Sin embargo, el 2005 contiene un dato muy particular donde se sancionaron 65 leyes en ese período. La cantidad de sesiones que alcanzaron el quórum necesario durante ese período también fue muy baja (58 reuniones en ambas Cámaras en comparación con las 94 del período parlamentario siguiente). Durante el año 2005, el bloque mayoritario sufrió fuertes conflictos internos que se dirimieron en las elecciones de octubre de ese año.

También se puede ver que en todos los años electorales (1999, 2001, 2003, 2005, 2007 y 2009) la cantidad de leyes sancionadas en relación al año anterior no electoral disminuye.

De todas maneras, calificar la actividad legislativa por la cantidad de leyes sancionadas no resulta un criterio adecuado. La sanción de una sola ley puede llegar a requerir de mucho tiempo de debate en el ámbito de las comisiones. Este debate puede resultar sumamente enriquecedor para la ley que se busca sancionar. Es así que no siempre la cantidad de leyes sancionadas reflejan la riqueza deliberativa del Congreso.

Por ello, también es necesario analizar la cantidad de veces que las Cámaras alcanzaron el quórum necesario para sesionar durante esos años. Como se puede ver en el siguiente cuadro de doble entrada, la cantidad de veces que las Cámaras sesionaron en los años electorales siempre es menor que en los años no electorales.



Fundación Directorio Legislativo

Año	Sesiones en Diputados	Sesiones en Senado
1999	15	28
2000	21	44
2001	16	50
2002	19	40
2003	11	29
2004	30	37
2005	13	45
2006	36	58
2007	21	35
2008	21	41
2009	11	20

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Dirección de Información Parlamentaria

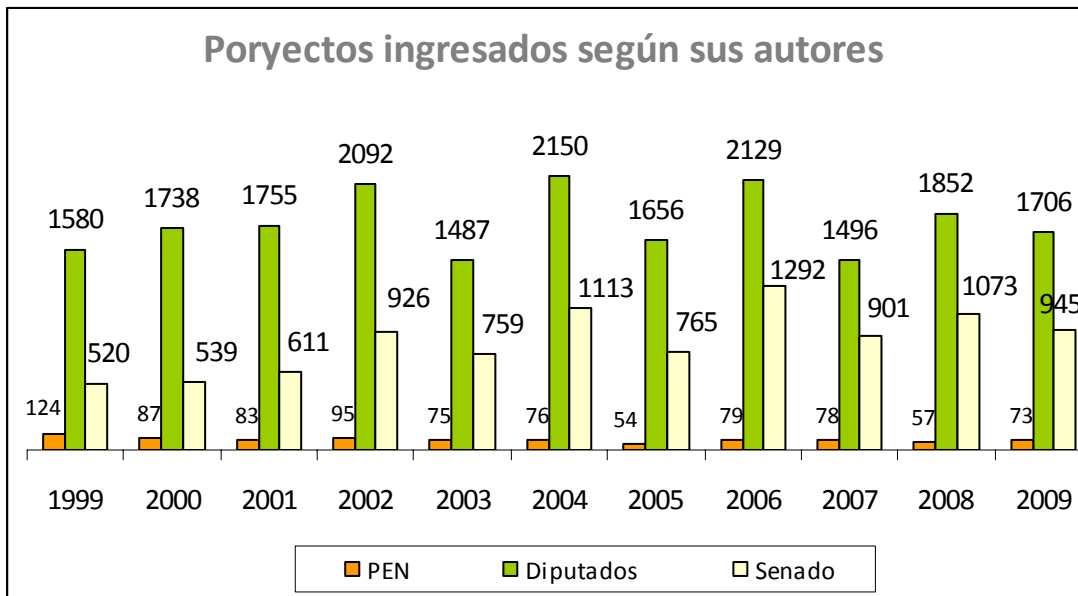
Es por todo esto que podemos afirmar que la actividad legislativa es fuertemente afectada por el período previo a las elecciones por distintas razones:

- 1) Las cámaras se renuevan por mitades (Diputados) o tercios (Senado) y por lo tanto, cada dos años, una parte de cada Cámara debe buscar su reelección o intentar ocupar cargos en otros niveles de gobierno o poderes.
- 2) A pesar de no caducar el mandato de un legislador, éste puede involucrarse en la campaña electoral de su provincia ya que apoya a alguno de los candidatos. Esto ocurre principalmente en las elecciones a Presidente de la Nación, gobernadores provinciales e intendentes municipales.
- 3) En los últimos diez años, las provincias, que tienen la facultad de fijar su cronograma electoral, muchas veces establecen las fechas de elección de manera separada a las elecciones nacionales. Esto hace que en años electorales, los comicios no se lleven a cabo en un solo mes (por lo general, octubre) sino que cada dos o tres meses, alguna provincia tiene elecciones. Por ejemplo, en la provincia de Corrientes, hubo tres elecciones durante 2009: elecciones legislativas provinciales y nacionales, elección a gobernador provincial y segunda vuelta electoral para elegir al gobernador de la provincia.

También será interesante ver cómo en 2005, la cantidad de decretos de Necesidad y Urgencia firmados por el entonces Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, bajó en relación a los otros años que ejerció la titularidad del Poder Ejecutivo Nacional (ver página 11).

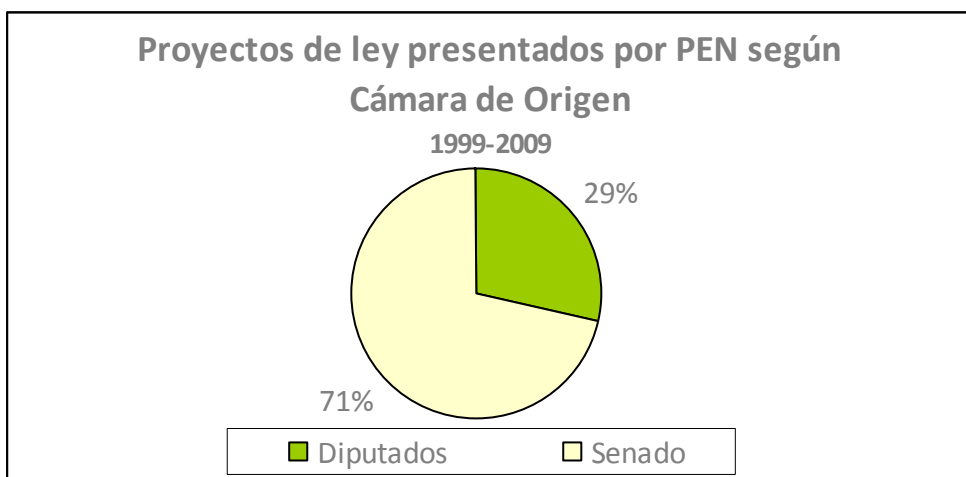


2. Proyectos de ley ingresados



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Dirección de Información Parlamentaria

Obviamente la cantidad de proyectos de ley presentados tiene relación con el número de legisladores que integran ambas cámaras: 257 la de Diputados y 72 el Senado. En promedio, cada legislador presenta entre 6 y 8 proyectos de ley al año. Este promedio es levemente mayor en el Senado. Pero en el año 2006, los senadores presentaron cada uno cerca de 18 proyectos de ley en promedio.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Dirección de Información Parlamentaria

Como se puede ver en el gráfico anterior los poderes ejecutivos siempre les ha sido más fácil conseguir mayorías en los senados. Esto se debe en mayor medida a la magnitud de la Cámara, que cuenta con 72 miembros. Esto implica para el Ejecutivo que debe negociar con



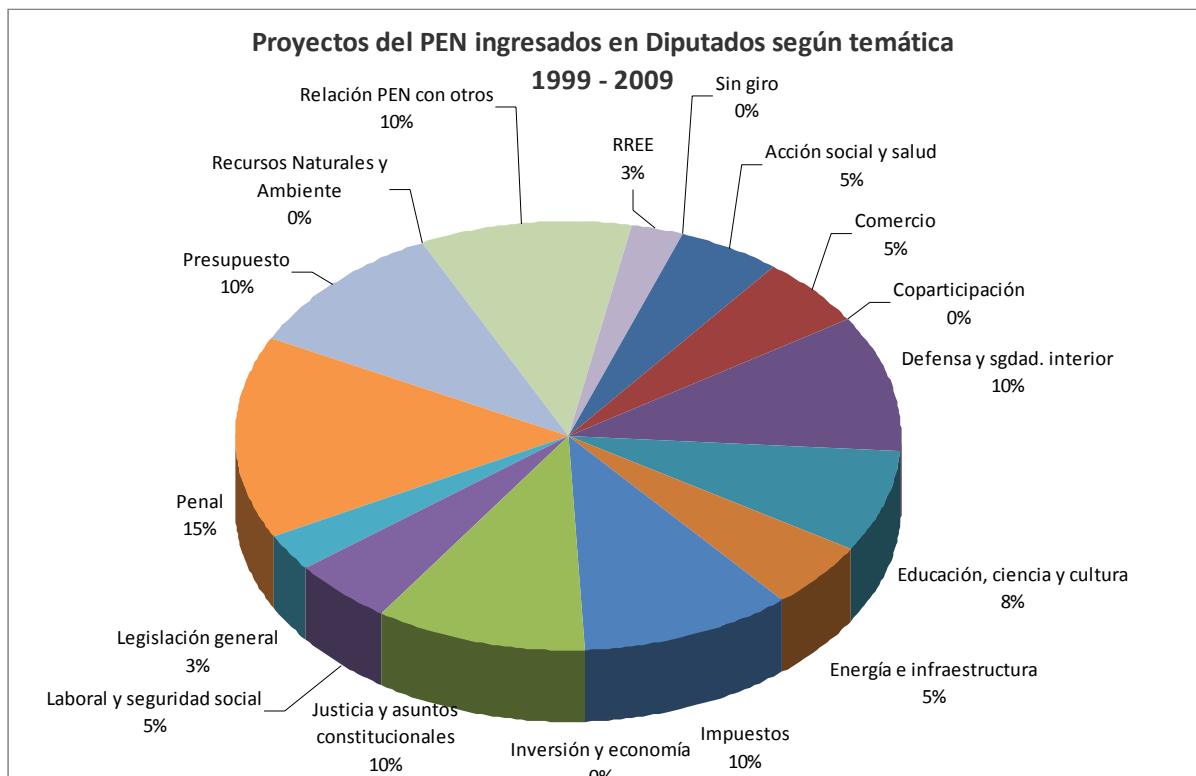
Fundación Directorio Legislativo

menos personas. En cambio, en la Cámara de Diputados, las diferencias internas entre los miembros es mucho mayor ya que existe una fragmentación de bloques legislativos más pronunciada.

Los bloques políticos de la Cámara de Diputados varían más en su conformación y número que los del Senado. Esto se debe a una serie de factores, uno de los cuales puede ser el sistema de elección de sus miembros (proporcional a la cantidad de habitantes de las provincias). También las circunstancias y cambios políticos del país (elecciones, enfrentamientos entre dirigentes de un mismo partido, quiebre de alianzas, etc.) se ven más claramente reflejados en Diputados, donde la cantidad de bancas es significativamente mayor. En Diputados, el promedio de bloques conformados (entre 1999 y 2007) es de 26,22 mientras que en el Senado es de 12,44. Esto sin duda dificulta la tarea de quien busca sancionar iniciativas. Por ello, los ejecutivos de los últimos once años han intentado presentar más proyectos de ley en el Senado.

3. ¿De qué tratan los proyectos de ley que presenta el Poder Ejecutivo?

Aquí buscaremos analizar qué temas resultan prioritarios para el Poder Ejecutivo a la hora de ingresar proyectos de ley. Los criterios para elaborar las categorías utilizadas fueron elaboradas por el equipo de trabajo de la Fundación Directorio Legislativo, y no constituyen el único modo de agrupación de proyectos según temática. de ningún modo se consideran como la única manera de agrupar la temática de los proyectos de ley.



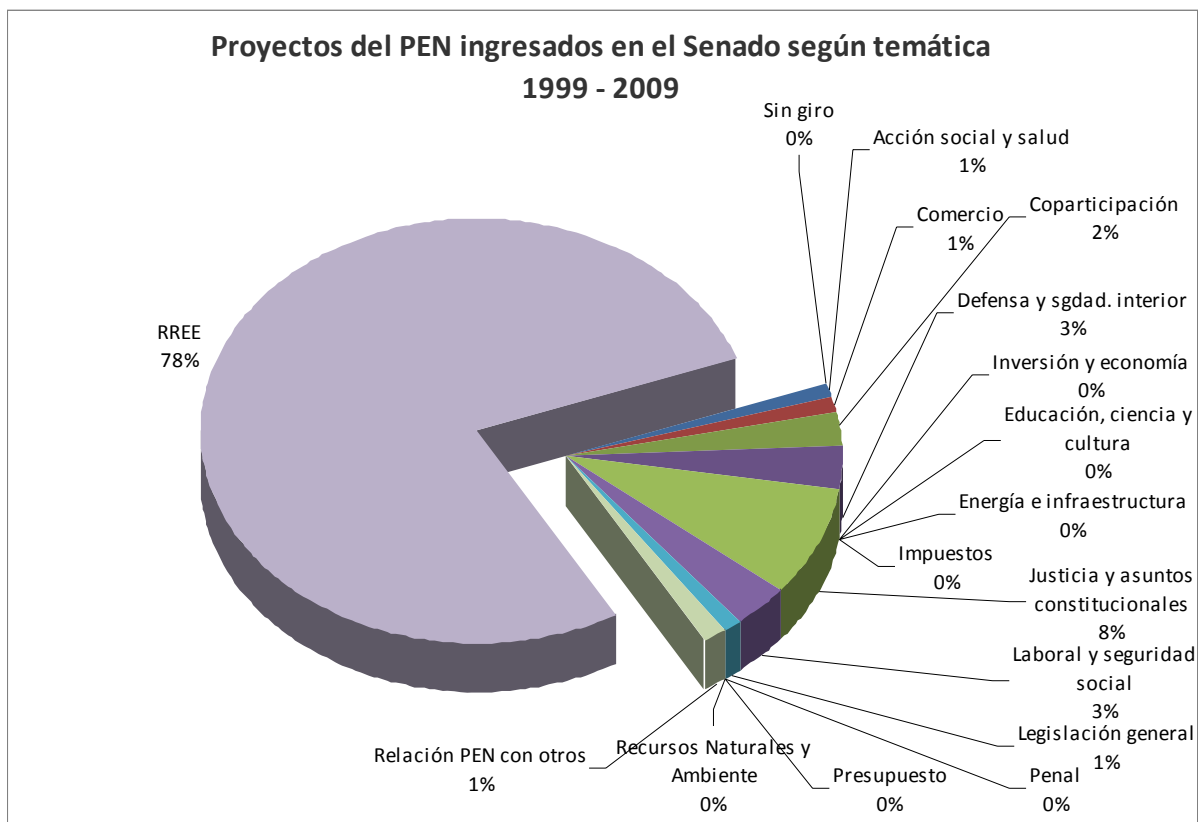
Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Dirección de Información Parlamentaria



Fundación Directorio Legislativo

Los proyectos de ley que tratan sobre asuntos penales son los que más ingresa el PEN en la Cámara de Diputados de la Nación, y son el 15% de las iniciativas presentadas.

Los proyectos de ley relacionados con Justicia y asuntos constitucionales, impuestos, presupuesto, relación del Poder Ejecutivo Nacional con otros organismos y defensa y seguridad interior son **los temas que se presentan en segundo lugar** en la Cámara de Diputados por parte del Poder Ejecutivo.



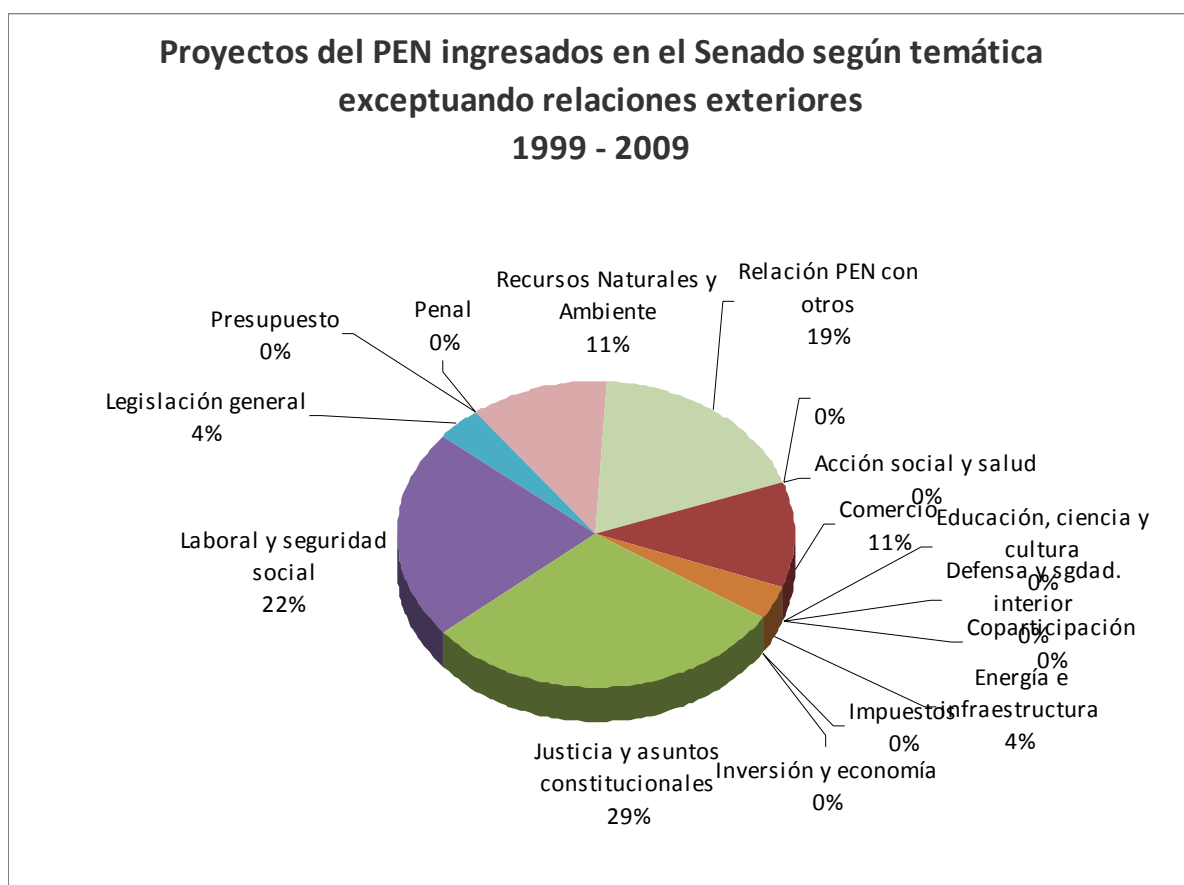
Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Dirección de Información Parlamentaria

En el Senado el 78% de los proyectos presentados por el PEN tienen que ver con las relaciones exteriores. En cambio en la Cámara de Diputados, solamente el 3% de los proyectos presentados por el Ejecutivo son referidos a las relaciones exteriores (brindar carácter constitucional y aprobación de acuerdos con otros países, convenios, convenciones, etc.). A su vez, la mayoría de los acuerdos, convenciones y convenios aprobados que ingresaron por el Senado de la Nación tratan sobre: educación y cultura, ciencia y técnica, temas penales y fomento y protección de inversiones. El resto del continente americano es el área con el que más acuerdos se han aprobado. En este sentido, la Constitución Nacional establece que el Senado debe “restar acuerdo al Poder Ejecutivo, en sesión pública, para el nombramiento y remoción de embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios”. Esta responsabilidad del Senado explica en mayor medida, la gran cantidad de proyectos ingresados por el Poder Ejecutivo en esta Cámara.



Fundación Directorio Legislativo

Ya que el 78% de los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo en el Senado de la Nación son referidos a las relaciones exteriores, resulta interesante cuantificar de qué tratan el 22% restante de las iniciativas legislativas impulsadas por el Ejecutivo en el Senado. Allí vemos cómo los temas de justicia y asuntos constitucionales son los temas más presentados por el Ejecutivo.

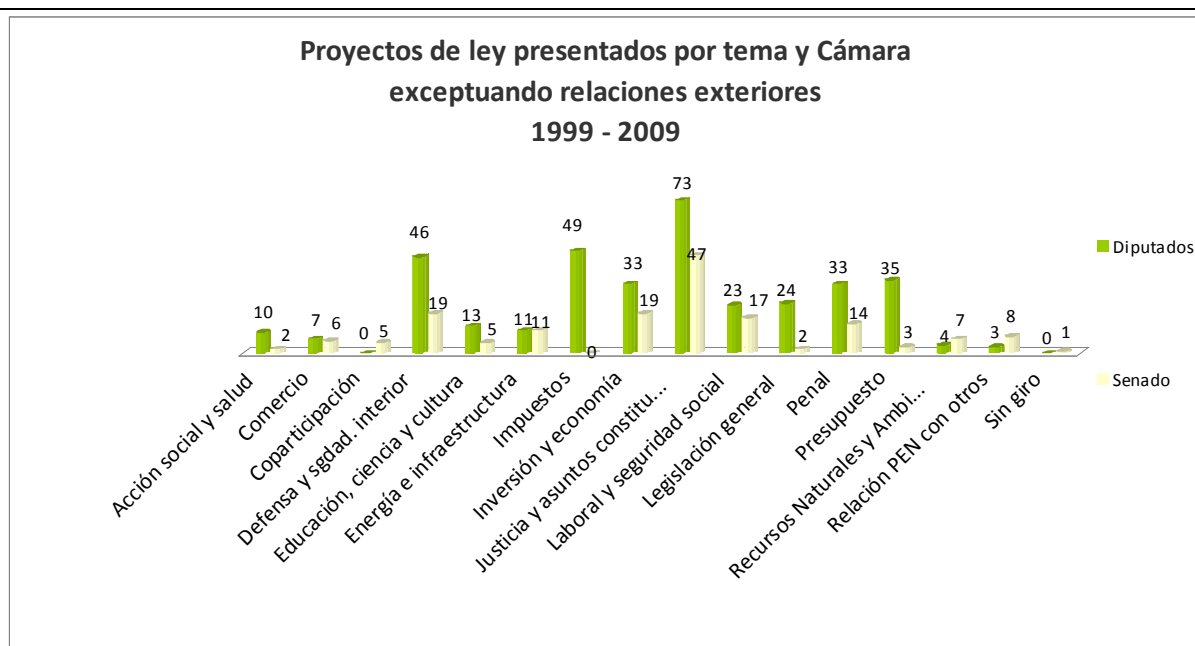


Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Dirección de Información Parlamentaria

A continuación analizaremos la misma información pero vista desde otro ángulo: de los temas impulsados por el Poder Ejecutivo, de qué manera son ingresados en las Cámaras. En este análisis, también dejamos de lado los proyectos que tratan sobre relaciones exteriores.



Fundación Directorio Legislativo



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Dirección de Información Parlamentaria

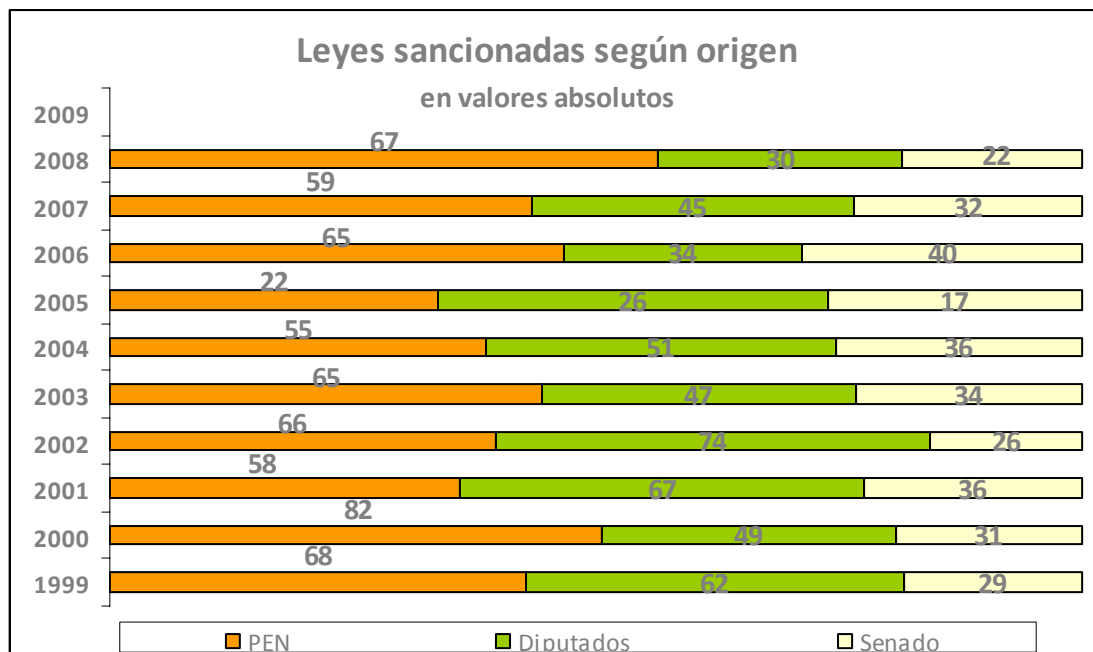
Aquí vemos cómo los tres principales temas presentados por el Ejecutivo en ambas Cámaras son: Justicia y asuntos constitucionales, defensa y seguridad interior e inversión y economía nacional.



4. ¿Qué origen tienen las leyes sancionadas?

Los legisladores tienen la facultad de presentar proyectos de ley en sus cámaras, y el Poder Ejecutivo también puede hacerlo en cualquiera de ellas con excepción de algunas temáticas. Por ejemplo, los asuntos tributarios presentados por el Poder Ejecutivo siempre deben ingresar por la Cámara de Diputados (según el artículo 52 de la Constitución Nacional).

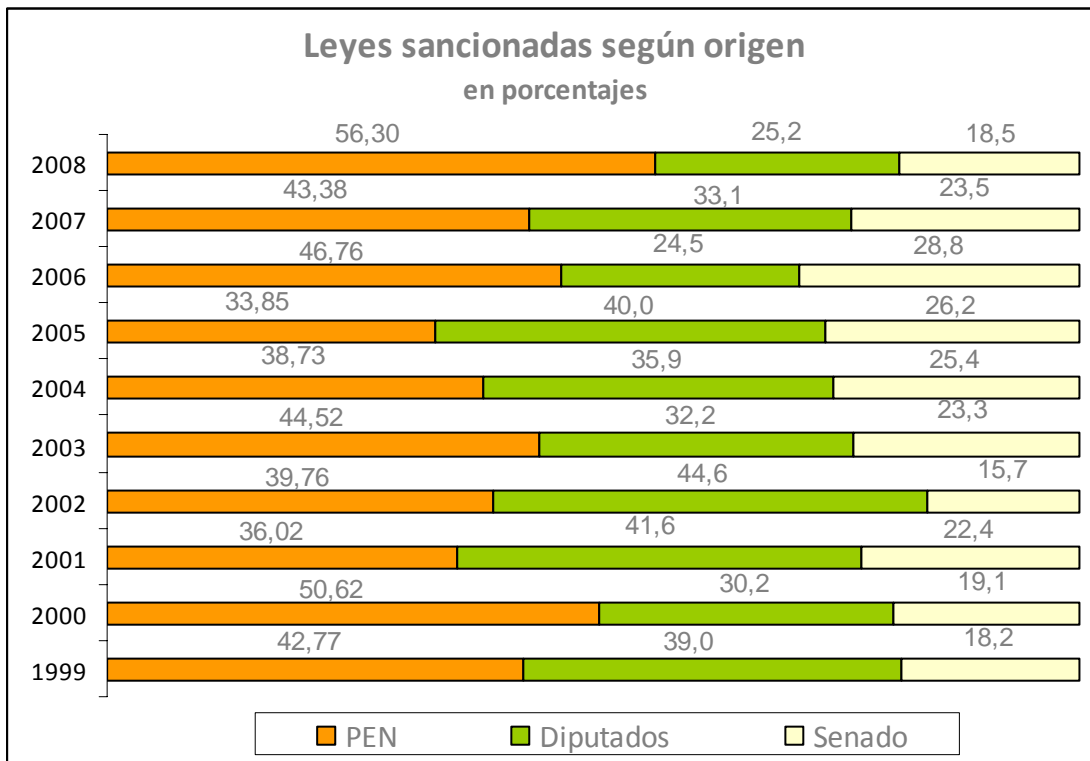
En los gráficos siguientes no se detallan los proyectos sancionados en el año 2009 ya que aún siguen vigentes proyectos de ley presentados en ese año. Incluirlos en estas estadísticas sería tergiversar los resultados y dificultar el análisis.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Dirección de Información Parlamentaria

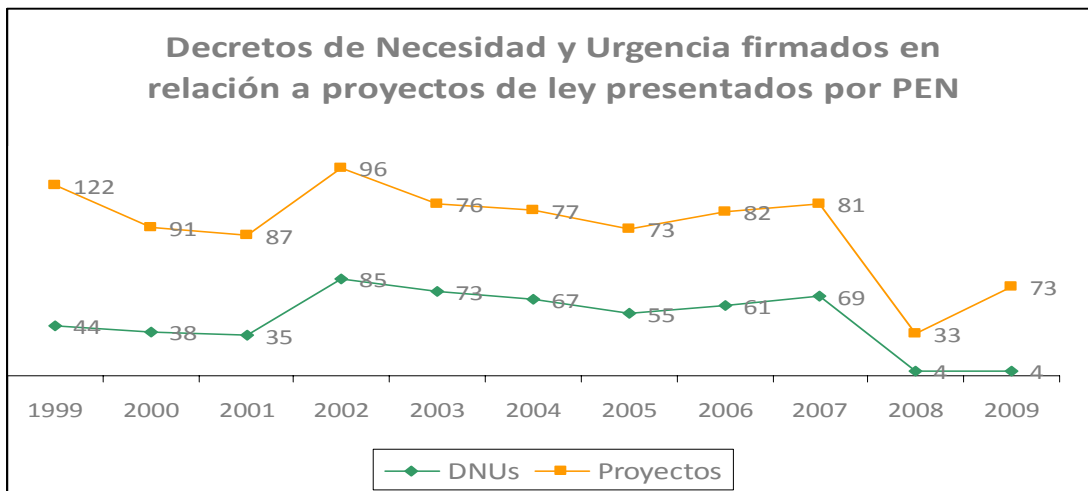


Fundación Directorio Legislativo



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Dirección de Información Parlamentaria

En relación al origen de estas leyes sancionadas la tendencia también es estable: el porcentaje de leyes sancionadas presentadas por los senadores nacionales rondó siempre en el 20%. El Poder Ejecutivo es quien más leyes logra sancionar, con excepción de algunos años: 2001, 2002 y 2005. En los últimos tres años legislativos (2006, 2007 y 2008) se puede ver cómo cada vez más el Poder Legislativo ha logrado sancionar las iniciativas legislativas que presenta.



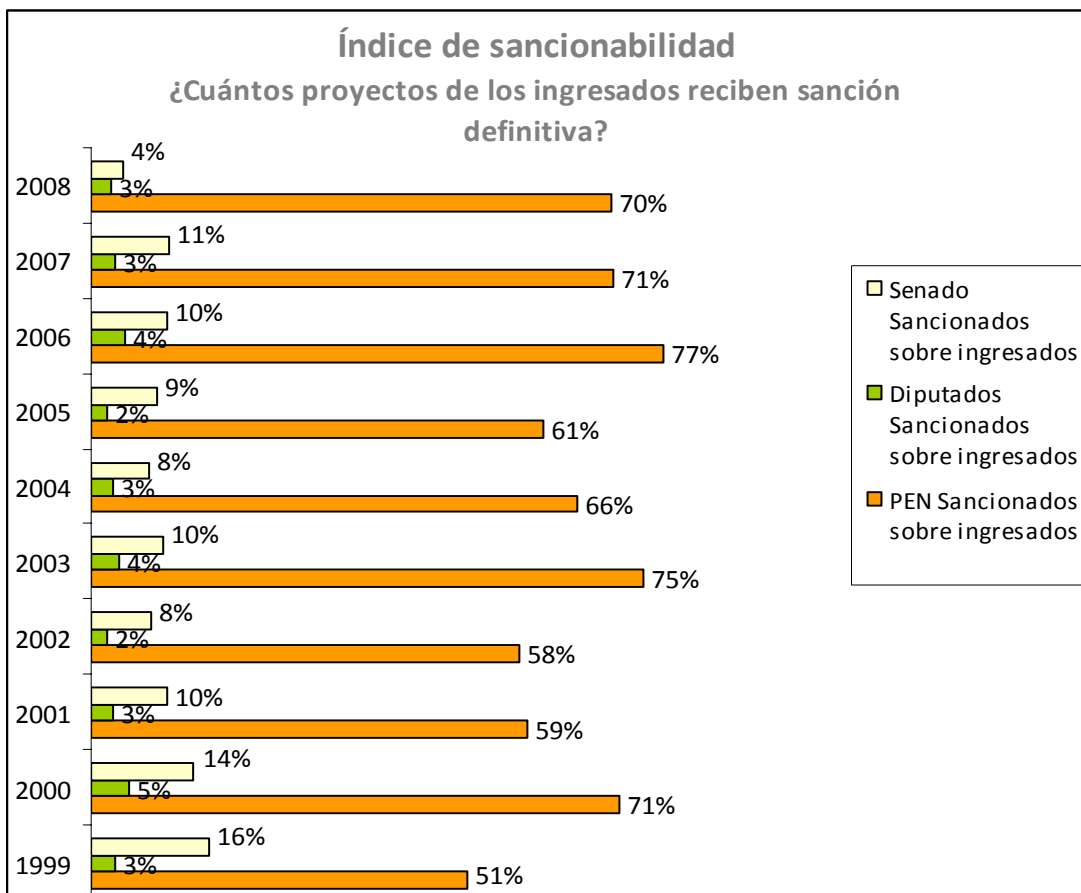
Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Dirección de Información Parlamentaria



5. Índice de sancionabilidad: proyectos sancionados sobre proyectos ingresados

Este índice significa relacionar los proyectos sancionados con respecto a los ingresados. ¿Cuántos proyectos de ley son sancionados en relación a los proyectos ingresados? Ej: proyectos presentados por los diputados nacionales que fueron sancionados en relación al total de proyectos presentados por los miembros de la Cámara de Diputados de la Nación.

Aquí buscaremos ver, en qué medida el Poder Ejecutivo, el Senado y la Cámara de Diputados logran sancionar sus iniciativas. La efectividad, sin embargo no tiene tanto que ver con la cantidad de proyectos, sino con su debate y aprobación. Es decir, con la capacidad de cada legislador para trabajar junto a otros y llegar a acuerdos. Para un legislador nacional, lograr la sanción de una iniciativa propia depende de muchos factores, pero sin lugar a dudas, su capacidad para alcanzar acuerdos con sus pares del bloque o de los demás espacios políticos resulta determinante. Sin ello, no hay iniciativa que logre avanzar en el circuito legislativo. Para los legisladores miembros de los bloques más numerosos, el desafío se presenta de manera interna: debe lograr que sus compañeros de bancada lo apoyen. En el caso de los miembros de bloques más reducidos, el desafío se presenta en el exterior: debe lograr que miembros de otros bloques apoyen su iniciativa.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Dirección de Información Parlamentaria



Fundación Directorio Legislativo

Al momento de analizar los proyectos finalmente sancionados se ve claramente que entre el 3% y el 4% de los proyectos presentados en la Cámara Diputados por sus miembros a lo largo de estos diez años han recibido una sanción definitiva. En el caso del Senado, el porcentaje es mayor aunque en el 2008 hubo una reducción fuerte en este índice. Estos porcentajes fueron calculados sobre la totalidad de los proyectos presentados en ambas cámaras legislativas.

Al momento de analizar el grado de efectividad medido en términos de sanciones en relación a los presentados es muy evidente que es el Poder Ejecutivo con un promedio de 65,9% quien lleva la delantera.

A pesar de que pueda parecer que el índice de sancionabilidad de ambas Cámaras es muy bajo, si se lo compara con otras legislaturas del mundo, este porcentaje es elevado. Ernesto Calvo y Eduardo Alemán en su publicación “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina” analizan la efectividad del Poder Ejecutivo a la hora de lograr sancionar sus iniciativas. Según esta publicación, en países parlamentarios como Australia, Irlanda, Inglaterra y Malta, la totalidad de las leyes sancionadas tienen origen en el Ejecutivo.



Fundación Directorio Legislativo

Anexo 1: Abreviaturas

Abreviaturas	Temática
Acción Social y Salud	Acción social y salud
Comercio	Comercio
Coparticipación	Coparticipación Federal de Impuestos
Defensa y Sgdad. Interior	Defensa y seguridad interior (incluye narcotráfico)
Educación, Ciencia y Cultura	Educación, ciencia y cultura (incluye comunicación e informática)
Energía e infraestructura	Energía e infraestructura (incluye transporte, vivienda y obra pública)
Impuestos	Impuestos
Inversión y Economía	Inversión y Economía (incluye privatizaciones)
Justicia y Asuntos Constitucionales	Justicia y Asuntos Constitucionales (incluye DDHH y garantías y Acuerdos)
Laboral y Seguridad Social	Laboral y Seguridad Social
Legislación General	Legislación General
Penal	Legislación Penal
Presupuesto	Presupuesto y Hacienda
Recursos Naturales y Ambiente	Recursos Naturales y Medio Ambiente (incluye Agro)
Relación PEN con otros	Relación del Poder Ejecutivo con otros poderes y niveles de gobierno
RREE	Relaciones Exteriores
Sin giro	Sin giro



Fundación Directorio Legislativo

Anexo 2: Glosario

1. **Período Parlamentario:** comienza el 01 de marzo y termina el 28 de febrero del año siguiente. No coincide totalmente con el año calendario.
2. **Proyecto de ley:** Toda proposición con carácter regulatorio sobre los habitantes del país y para cuya tramitación deben observarse los principios que establece la Constitución.
3. **Sanción:** Aquellos proyectos que reciben la aprobación de ambas cámaras legislativas. Los proyectos sancionados deben ser promulgados posteriormente por el Poder Ejecutivo Nacional en un plazo de diez días hábiles y publicados en el Boletín Oficial.