

INFORME #1

Datos Legislativos

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Abril 2020



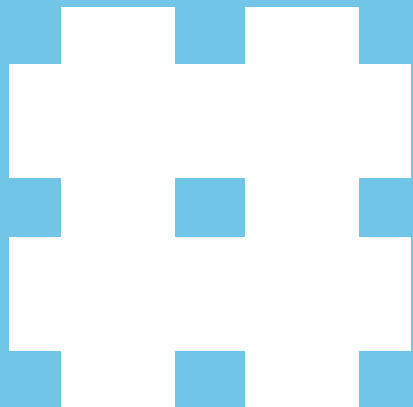
i-ciudad
Políticas Públicas
para Buenos Aires



Defensoría del Pueblo
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Índice

—



- I.** **Presentación**
Página 4

- II.** **Legislatura de la C.A.B.A.**
Página 8

- III.** **Metodologías de investigación: Análisis de Datos**
Página 12

- IV.** **Limpieza de Datos**
Página 16

- V.** **Análisis General**
Página 20

- VI.** **Reflexiones Finales**
Página 32

I. Presentación

—



El presente informe es un primer análisis cuantitativo de los proyectos de ley presentados en la Legislatura desde el año 2005 al 2017, período que comprende siete elecciones parlamentarias y cuatro Jefes de Gobierno (Aníbal Ibarra, Jorge Teclerman, Mauricio Macri y Rodríguez Larreta).

Este proyecto surge de un convenio entre la Defensoría del Pueblo CABA e i-Ciudad, institución no gubernamental dedicada al estudio de políticas públicas para la Ciudad de Buenos Aires. El primer trabajo en colaboración ha sido una propuesta elaborada en conjunto entre i-Ciudad y el programa de Gobierno Abierto de la Unidad de Política Institucional de la Defensoría.

LEJOS DE SER UNA TAREA COMPLETA Y CONCLUIDA, HACEMOS HINCAPIÉ EN QUE ESTE ES UN PRIMER INFORME –DE CARÁCTER CUANTITATIVO- DESTINADO A PRESENTAR ASPECTOS GENERALES DE LOS PROYECTOS DE LEY QUE FUERON INGRESADOS EN LA LEGISLATURA DURANTE 15 AÑOS.

Entre las dos instituciones se ha establecido el objetivo general de este trabajo: conocer la trayectoria legislativa de proyectos de ley de acuerdo al tema, el tiempo que pasa por las comisiones, los/as autores/as de los documentos, entre otros aspectos relevantes. La iniciativa de **Legislatura Abierta de la Ciudad de Buenos Aires** nos ha permitido utilizar grandes cantidades de datos de los proyectos para poder elaborar el análisis y las visualizaciones.¹

Este tipo de estudio ha sido desarrollado extensamente por autores como Ernesto Calvo², quien se ha enfocado en los proyectos del Congreso argentino. Los trabajos de Calvo comprenden un complejo análisis del éxito de los proyectos de ley presentados por legisladores/as y el Poder Ejecutivo, a partir de la composición de las comisiones –y su presidencia-, el vínculo entre el oficialismo, los aliados y la oposición, etc. Uno de los aspectos más importantes de su trabajo es su intención de “desafiar percepciones comunes del Congreso argentino”³, al considerar que el parlamento, lejos de ser una institución

caracterizada por la dilación en la definición de proyectos de ley y la subordinación al Poder Ejecutivo, constituye una compleja red de reglas, apoyos y rechazos. Asimismo, Calvo sostiene que, si bien los proyectos del Poder Ejecutivo tienen una relevancia considerable, no son necesariamente aprobados, sino que deben pasar por distintos obstáculos, discusiones y modificaciones para ser “exitosos”.

OBJETIVOS DE DATOS LEGISLATIVOS

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Legislatura debe ser analizada a partir de los mismos principios. Más allá de ser una institución creada en 1996 –antes funcionaba como un Concejo Deliberante- y contar con 60 legisladores/as contra los 329 -257 diputados/as y 72 senadores/as- del Congreso Nacional, la Legislatura posee un funcionamiento y dinámica que merece atención para conocer qué tipos de leyes se aprueban, cuáles se archivan y de qué manera se debe analizar el “éxito legislativo”.

1- De hecho, en un primer momento circunscribimos el análisis a algunas temáticas “relevantes” para la Ciudad. Sin embargo, debido a la disponibilidad de datos, ampliamos el estudio a todas las comisiones y extendimos los años considerados.

2- Calvo, Ernesto (2014). *Legislator Success in Fragmented Congress in Argentina. Plurality Cartels, Minority Presidents and Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bonvecchi, A.; Calvo, E. & Stein, E. (2016). “Legislative Knowledge Networks, Status Quo Complexity, and the Approval of Law Initiatives”. En: *Legislative Studies Quarterly*, 41, 1. St. Louis: Washington University.

3- Calvo, E. (2014: 189).

Por todos estos motivos, los objetivos de este trabajo son los siguientes:

- **Presentar un análisis general de la actividad de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires**, para conocer qué proyectos se aprueban, cuáles no y qué es lo que se trabaja, con el espíritu de resumir años de actividad legislativa en análisis y visualizaciones
- **Contribuir a la política de Legislatura Abierta**, en este caso haciendo uso del material publicado y señalando posibles fallas o aspectos a mejorar para lograr una apertura de datos cada vez más completa y efectiva.

Antes de comenzar, es necesario aclarar que el objetivo es presentar gráficos que contribuyan a una mayor comprensión del funcionamiento de la Legislatura y las características y trayectorias de los proyectos de ley. Las visualizaciones y los análisis incluidos están destinados a utilizar datos disponibles y abiertos por la Legislatura para otorgar un diagnóstico fundamentado. Como afirma Alberto Cairo, “no hay que pedirle a los gráficos más de lo que muestran” (Cairo, 2019).

Es decir: las conclusiones, propuestas y juicios se construyen a partir de los gráficos y es necesario no tomar conclusiones a partir de lo que se muestra sino que lo que se visualiza debe fomentar el debate y los análisis sucesivos. Por estos motivos, recomendamos contemplar lo que cada uno de los gráficos intenta mostrar. Nuestro objetivo es fomentar la reflexión y el debate a partir de facilitar la presentación de datos fehacientes.

RESUMEN DEL INFORME

El informe está dividido en cuatro partes. En primer lugar, se presenta un desarrollo de las características de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Es importante conocer algunas de las características más destacables del Poder Legislativo de la Ciudad, el cual se diferencia de otros parlamentos provinciales y nacionales. Asimismo, es importante para nuestro análisis posterior explicar dos aspectos centrales de la Legislatura: el circuito parlamentario de los proyectos y las instancias de doble lectura y audiencias públicas de algunos proyectos, lo que habilita la participación ciudadana en el diseño y confección de leyes

que regulan cuestiones fundamentales para la Ciudad y sus habitantes.

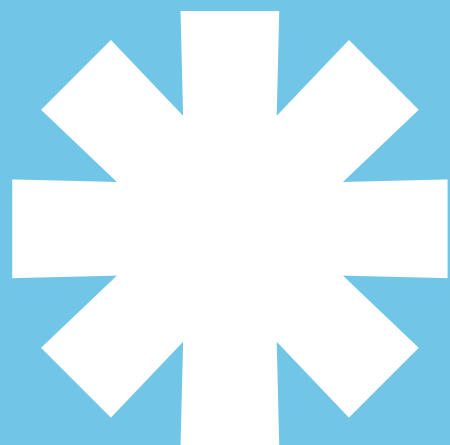
En segundo lugar, presentamos la metodología aplicada para la investigación de este trabajo, la cual se ha basado en la utilización de los datos abiertos que ha publicado la Legislatura sobre la labor parlamentaria. Además, destacamos algunos problemas de estas bases de datos con el doble objetivo de comunicar los límites del análisis y también para presentar estos inconvenientes al Programa de Legislatura Abierta. De igual modo, presentamos un apartado dedicado a la denominada limpieza (*wrangling*) u ordenamiento de los datos para poder utilizarlos en nuestro análisis de los proyectos de ley.

Finalmente, después de resumir algunas particularidades de la Legislatura porteña y presentar las metodologías de uso y ordenamiento de datos, presentamos algunas visualizaciones sobre las trayectorias de los proyectos de ley desde 2005 a 2017. Este análisis comprende un análisis general de los proyectos de ley, haciendo hincapié en los del Poder Ejecutivo y los/as legisladores/as, y un análisis particular de los proyectos del Jefe de Gobierno.



II. Legislatura de la C.A.B.A.

—



La Legislatura porteña ejerce el Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires; es unicameral y está compuesta por sesenta legisladores con un mandato de cuatro años y con la posibilidad de reelección inmediata.

LAS LEYES TIENEN ORIGEN EN LA LEGISLATURA A TRAVÉS DE LA INICIATIVA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS, DEL JEFE DE GOBIERNO, DEFENSOR DEL PUEBLO, LAS COMUNAS, EL CONSEJO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL Y POR INICIATIVA POPULAR.

En el caso de las iniciativas populares, sólo constituyen iniciativa parlamentaria cuando algún diputado o diputada hace propio el proyecto.

EL CIRCUITO PARLAMENTARIO

El circuito parlamentario comienza con la presentación de un proyecto en la Mesa de Entrada Parlamentaria, en donde se le asigna un número de expediente y se “gira” a las comisiones que le correspondan por la temática del proyecto. Las comisiones funcionan como órganos de asesoramiento especializado, en donde los proyectos son tratados y dictaminados, previo al debate y sanción en el recinto. La Legislatura Porteña cuenta con veinticuatro comisiones permanentes y dos juntas.

Pueden presentarse proyectos de ley, proyectos de resolución o proyectos de declaración. Mientras que los proyectos de ley tienen vigencia de dos años en el circuito parlamentario, las declaraciones y resoluciones deben ser tratados en el primer año de su presentación o pierden estado parlamentario.

Los proyectos son tratados en reuniones de comisión hasta que se acuerda la firma de despachos de mayoría o minoría. En el caso de que un proyecto tenga asignado más de una comisión, el despacho firmado en la primera comisión pasa para ser tratado en las siguientes, en las cuales se aprueba en despacho tal como está o se incorporan modificaciones.

Previo a las sesiones, se acuerdan los temarios a ser tratados, los despachos y los expedientes que aún no tienen dictamen de comisión. Los/as diputados/as pueden solicitar durante la sesión una moción de tratamiento de un expediente sobre tablas que no haya sido acordada previamente.

La mayor parte de los proyectos son aprobados con una mayoría simple; sin embargo, hay proyectos que requieren mayorías especiales, como por ejemplo la reforma de la Constitución, el régimen electoral, la insistencia de leyes (en estos casos se requieren 40 votos).

Los proyectos aprobados en sesión se publican en el Boletín Oficial dentro de los diez días hábiles posteriores. Se considera promulgado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que no haya sido vetado durante esos 10 días hábiles a partir de su recepción. En caso de ser necesaria una reglamentación, el Poder Ejecutivo se encarga de redactarla y publicarla.

En caso de que el Poder Ejecutivo vete una ley en forma total o parcial, la Legislatura debe aceptar el veto o puede insistir en su tratamiento. Al volver a la legislatura es la comisión la que acepta o rechaza el veto. En el caso de Insistencia, se requiere una mayoría especial de dos tercios del total de votos afirmativos (40 votos).

El circuito parlamentario se encuentra establecido en el reglamento interno de la Legislatura. Sin embargo, muchas de las prácticas legislativas que derivan en el tratamiento o no de proyectos en las comisiones o en las sesiones, responden a acuerdos políticos entre los bloques parlamentarios.

PROYECTOS DE DOBLE LECTURA CON AUDIENCIAS PÚBLICAS

Los proyectos de doble lectura son aquellos que son tratados en el recinto en dos oportunidades mediando una audiencia pública. La audiencia pública es una herramienta participativa en el proceso de toma de decisión que,

por un lado, ofrece a la ciudadanía la posibilidad de conocer los proyectos en debate y, por otro, para que aquellos que puedan verse afectados por una medida o tengan especial interés en el tema expresen su opinión. Lo manifestado en las audiencias no es de carácter vinculante, por lo que los diputados y diputadas pueden o no tomar en consideración lo debatido en la audiencia.

La Constitución de la Ciudad establece que son de doble lectura los proyectos que traten sobre los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación; el Plan Urbano Ambiental; la imposición de nombres a sitios públicos; el emplazamiento de monumentos y esculturas y declaración de monumentos, áreas y sitios históricos; la desafectación de los

inmuebles del dominio público y todo acto de disposición de éstos; toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad; excepciones a regímenes generales; y presupuesto de personal de la Legislatura.

En una primera instancia, los proyectos que requieren un procedimiento de doble lectura son tratados en las comisiones que correspondan y al ser aprobados en sesión, reciben una sanción de “primera lectura”. En una segunda instancia, se realiza la audiencia pública correspondiente y el proyecto vuelve a la comisión para ser nuevamente tratado. Al ser aprobado por segunda vez en el recinto, recibe aprobación de “segunda lectura” quedando así sancionada la ley.

gobernadora ○○○



EDIFICIO COMBATIENTES DE MALVINAS



Defensoría del Pueblo
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

0800 999 3722 · ATENCIÓN AL VEJADO AL BELGRANO 673 · DEFENSORIA.ORG.AR

III. Metodologías de Investigación: Análisis de Datos

—



Como se ha mencionado, este proyecto se propone realizar un análisis cuantitativo de los proyectos de ley presentados en la Legislatura porteña, así como también evaluar el éxito le-

gislativo de Jefe de Gobierno, legisladores/as, Defensoría del Pueblo y otros organismos que presenten proyectos de ley.

EL TRABAJO QUE COMIENZA CON ESTE INFORME PARTE DE LA INICIATIVA DE ESTADO ABIERTO IMPLEMENTADA POR LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, A PARTIR DE LA CUAL SE BUSCA FORTALECER LAS INSTITUCIONES Y LA GESTIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA APERTURA Y PUBLICACIÓN DE DATOS GUBERNAMENTALES.

En este caso, se utiliza el portal de Datos Abiertos de la Legislatura para poder obtener la información necesaria para la confección de estos informes. De esta manera, nos proponemos

colaborar en la promoción de los principios de participación ciudadana, fortalecimiento institucional y transparencia en dos sentidos:

- Para la **ciudadanía**, mediante análisis y visualizaciones que ilustren los proyectos de ley que se presentan en la Legislatura, lo que permite dilucidar los temas relevantes tratados en el Parlamento, así como también su aprobación y rechazo a lo largo de los años y las distintas gestiones,
- Para la **Legislatura**, particularmente el área encargada de Datos Abiertos. Como se discutirá a lo largo del informe, el Portal de Datos Abiertos de la Legislatura presenta algunos inconvenientes, especialmente datos perdidos o faltantes. Por este motivo, uno de los objetivos de este informe es fortalecer la calidad de los portales de datos abiertos del Gobierno de la Ciudad, señalando estos problemas para que sean considerados.

PROBLEMAS CON LOS DATOS

El objetivo de este trabajo ha sido recuperar los proyectos de ley –con sus autores/as, movimientos a comisiones, sanción, etc.- en su totalidad, para poder analizarlos y presentar los resultados. Para realizar esto, necesitábamos la mayor cantidad de datos posible.

EL PRIMER INCONVENIENTE CON EL QUE NOS ENCONTRAMOS FUE EL DE LA CARGA DE PROYECTOS: DESDE EL 2005 PARA ATRÁS LOS DATOS COMIENZAN A TENER FALTANTES. POR ESTE MOTIVO, EN ESTE INFORME DECIDIMOS TRABAJAR CON DATOS DE 2005 A 2017.

Este problema es común, ya que por la forma de estructurar y guardar los datos, es posible que se presenten problemas con bases más antiguas. De todos modos, es necesario poner a disposición esos datos, más allá de los problemas que puedan presentar. La “limpieza” forma parte de los objetivos de un trabajo de este tipo, pero no es posible si existe un número considerable de datos perdidos.

Una cuestión que debe considerarse para la comprensión del análisis es que el año 2009 presenta una caída de casi todos los términos debido a problemas en la carga de datos por parte de las comisiones.

Las bases de datos utilizadas, tomadas del sitio web de la Legislatura, son tres:

- **Expedientes.** Esta base contiene los datos más importantes: fechas de presentación y movimientos, autores de los proyectos, si tienen sanción o han sido archivados y el título del proyecto, entre otros.
- **Giros.** Esta base de datos es fundamental para conocer a cuántas y a cuáles de comisiones de la Legislatura se ha remitido cada proyecto. Como veremos más adelante, este último punto es fundamental para definir el “tema” de cada proyecto.
- **Cabeza de expediente.** Esta base también ha resultado ser muy importante para el informe, ya que identifica los proyectos de ley “cabeza”, es decir, el primer proyecto de ley presentado sobre una determinada temática, el cual es utilizado para agrupar todo el resto de proyectos sobre ese mismo tema.

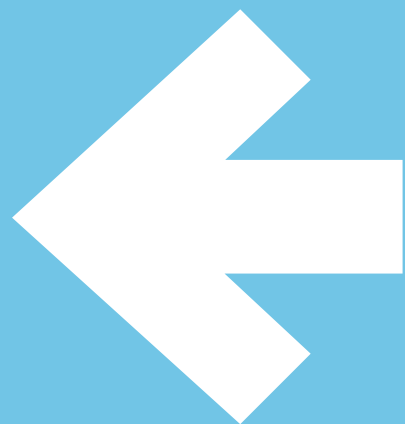
Finalmente, otro problema que podemos citar en este apartado se refiere a la fecha de presentación y la fecha del último movimiento. En algunos proyectos el año de presentación es 1900, un claro error al momento de consignar la fecha. Por otro lado, hay proyectos que están más de 730 días (2 años) antes

de recibir su último movimiento. Esto también representa un error en la carga, ya que los proyectos no pueden durar más de dos años. Estas problemáticas han sido superadas de distintas maneras, pero es importante destacarlo para tener en cuenta futuras cargas y revisiones de las bases disponibles.



IV. Limpieza de Datos

—



Todo análisis necesita algún tipo de reordenamiento y definición de los datos presentes en grandes bases de datos. En este caso, a partir de nuestros objetivos, construimos nuevas variables a partir de los datos de los proyectos de ley. Los cambios más importantes son presentados a continuación.

PROYECTOS CABEZA

En este informe en particular, al ser una introducción a los proyectos de ley, sus temas y el éxito de los que los han presentado, **hemos decidido utilizar exclusivamente los proyectos cabeza**. Como se ha mencionado, estos son los primeros en ser presentados sobre un tema específico, a partir de los cuales se agrupa el resto de proyectos sobre el mismo tema. Esto reduce la cantidad de proyectos de ley

y presenta una particularidad a tener en cuenta: el éxito legislativo está definido por la aprobación de los proyectos presentados en primera instancia por el Jefe de Gobierno, legisladores/as, Defensoría del Pueblo, etc. Por ejemplo, si se ha aprobado un proyecto que no es “cabeza” de un legislador determinado, ese proyecto no será considerado para analizar el éxito de ese legislador en este informe.

TEMAS

Un aspecto central del informe es presentar el análisis de los temas de los proyectos que han sido presentados desde 2005 a 2017. Sin embargo, como se ha mencionado, las bases de datos no contienen esta variable. Por eso hemos tenido que definir el tema de cada proyecto analizado. **La decisión metodológica ha sido establecer como “tema” de un proyecto de ley la primera comisión a la que es remitido**. Ésta suele ser la más representativa del proyecto. Por lo tanto, si un proyecto de ley plantea cambios en el tejido urbano, será remitido en primera instancia a la comisión de “Planeamiento urbano”, para pasar después a comisiones como “Presupuesto” u

otras que sean relevantes para dicho proyecto en particular.

Ahora bien, debemos hacer una aclaración. Hay algunas de estas “primeras comisiones” que no han sido útiles para definir el tema: por ejemplo, “presupuesto” o “relaciones interjurisdiccionales”. Como se verá más adelante, un número importante de proyectos de ley son girados en primera instancia a estas comisiones. Por este motivo, y solamente en estos dos casos, se selecciona la segunda comisión para definir el tema. En los casos en que el proyecto tenga una sola comisión asignada, el tema seguirá siendo definido por dicha comisión.

	1 ^{ra} COMISIÓN	2 ^{da} COMISIÓN
CASO 1	Cultura	Presupuesto
CASO 2	Presupuesto	Cultura
CASO 3	Presupuesto	

 (Selección)

PERÍODOS

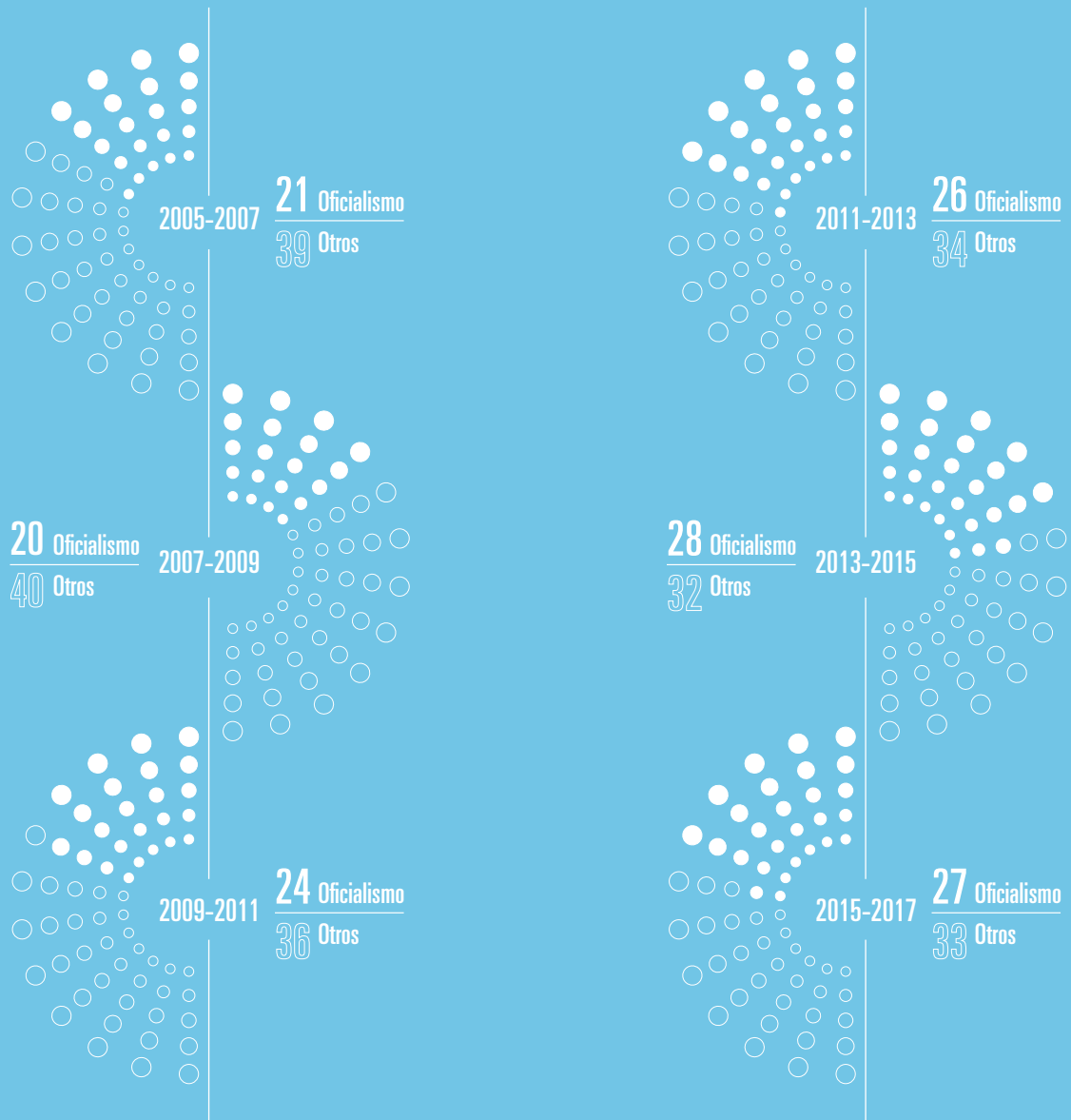
Finalmente, hemos definido el período en el que ha sido presentado cada proyecto y en el que ha sido aprobado o archivado. Ambas fechas pueden no coincidir. El período corres-

ponde a la gestión de cada Jefe de Gobierno. En este caso (2005 a 2017) tenemos cuatro Jefes de Gobierno:

- Aníbal Ibarra (2004-2006). Denominado **Ibarra_2**. Aníbal Ibarra comenzó su segunda gestión en 2004 -año no considerado en este trabajo- y fue destituido de su cargo en marzo de 2006.
- Jorge Telerman (2006-2007). Denominado **Telerman**. Telerman, Vicejefe de Gobierno de Ibarra, lo sustituyó en marzo de 2006 y completó el mandato en diciembre de 2007.
- Mauricio Macri (2008-2011). Llamado **Macri_1**. Y la segunda gestión de Macri (2012-2015), **Macri_2**.
- Horacio Rodríguez Larreta (desde 2016). Llamado **R_L**.

Como puede apreciarse, el único Jefe de Gobierno en este período (2005-2017) que ha tenido dos mandatos completos ha sido Mauricio Macri.

Composición de la Legislatura de los años considerados¹



1- Esta presentación es sólo para conocer la cantidad de legisladores/as que tuvo el oficialismo de su propio partido. No se cuenta la cantidad de aliados que tuvo cada composición, algo importante para realizar un análisis más exhaustivo del éxito legislativo del oficialismo y la oposición. Estas consideraciones serán desarrolladas en futuros trabajos. Bonvecchi, A.; Calvo, E. & Stein, E. (2016). "Legislative Knowledge Networks, Status Quo Complexity, and the Approval of Law Initiatives". En: Legislative Studies Quarterly, 41, 1. St. Louis: Washington University.

V. Análisis General

—



Luego de explicar las modificaciones, “limpiezas” y reestructura de los datos, presentamos los primeros resultados de nuestro análisis.

TEMAS DE LOS PROYECTOS

En primer lugar, presentamos los temas que ha tratado la Legislatura en los doce años considerados. En el gráfico siguiente tenemos una primera visualización de los temas, la

cantidad de proyectos y si fueron “aprobados” en las comisiones de la Legislatura o si fueron archivados, sin haber logrado dictamen.

EL TEMA CON MÁS PRESENTACIONES ES CULTURA. PUEDE OBSERVARSE QUE TANTO LOS PROYECTOS APROBADOS COMO LOS “ARCHIVADOS” SUPERAN A CUALQUIERA DE LOS OTROS TEMAS. ASIMISMO, ES DE LOS POCOS TEMAS QUE TIENE MÁS APROBADOS QUE ARCHIVADOS.

El tema EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA es el que presenta una mayor diferencia entre los proyectos “archivados” y los aprobados. DESARROLLO ECONÓMICO, ASUNTOS CONSTITUCIONALES, JUSTICIA y PLANEAMIENTO URBANO son otros de los temas que suman bastantes proyectos y una importante relación negativa entre aprobación y “archivado”.

TÉRMINOS MÁS REPETIDOS

Hemos visto las primeras comisiones donde se han remitido los proyectos de ley, algo que hemos definido como su "tema". Asimismo, podemos preguntarnos: ¿de qué tratan esos proyectos? A continuación, presentamos un gráfico con los términos más reiterados a lo largo de los años y períodos de Jefes de Gobierno, lo que permitirá precisar la temática de los proyectos de ley.

En el siguiente gráfico, seleccionamos algunos términos a partir de su relevancia para

el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y su reiteración en los proyectos de ley presentados.⁴ Es importante señalar que la visualización sólo presenta un conteo de palabras o términos de los proyectos de ley, una primera aproximación que precisa explicaciones y trabajos cualitativos para entender de qué manera fueron utilizados y a qué necesidades y problemáticas respondían.

De acuerdo al gráfico, pueden notarse distintas menciones a **inmuebles** (compra, venta, cesión) y **calles** (cambio de nombre, modificaciones de su sentido, etc.). Otro de los términos que fue mencionado fue el de **gobier-**

no; llegó a un pico en 2012 y luego comenzó a descender. La otra palabra seleccionada ha sido **transporte**, también presente de forma más regular a lo largo de los años, y aumentando a partir del año 2016.

4- El año 2009 presenta una caída de casi todos los términos debido a problemas en la carga de datos de las comisiones. Este es uno de los inconvenientes que mencionamos en el apartado **Problemas con los Datos**.

Finalmente, uno de los temas destacados es el de proyectos de ley para nombrar **personalidades destacadas** de la Ciudad. Este tipo de proyectos ha tenido relevancia en los últimos años y ha sido utilizado para promover el reconocimiento de personas que han contribuido en la cultura, educación, la ciencia, el deporte o los derechos humanos de la Ciudad

de Buenos Aires. En el año 2017, a partir de la Ley N° 5792, del proyecto presentado por el Bloque Peronista, las propuestas para nombrar personalidades destacadas pasaron a ser declaraciones de la Legislatura y no proyectos de ley. Esto explica el abrupto descenso del último año en el gráfico.

Asimismo, podemos observar cuáles son los términos de EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, el “tema” que ha tenido la mayor diferencia entre aprobados y rechazados.

ÉXITO

Luego de realizar un análisis general de los proyectos presentados, sus temas y términos, podemos volver a enfocarnos en los que han tenido éxito y los que han sido archivados. El primer gráfico ilustra de manera general esta cuestión.

PARA CALCULAR EL “ÉXITO”, SIMPLEMENTE DIVIDIMOS LOS PROYECTOS DE LEY APROBADOS SOBRE EL TOTAL DE PROYECTOS PRESENTADOS (ES DECIR, LOS PROYECTOS APROBADOS Y LOS ARCHIVADOS). ESTO LO HEMOS HECHO POR AUTOR/A (JEFE DE GOBIERNO, LEGISLADOR/A, ETC.) O POR PERÍODO (AÑO, MES, PERÍODO DE GOBIERNO, ETC.).

El siguiente gráfico muestra el coeficiente de éxito de los proyectos. En primer lugar, nos preguntamos: del total de proyectos aprobados, ¿qué porcentaje fue presentado por los/as legisladores/as, Jefe de Gobierno, Defensoría del Pueblo y otros?

ÉXITO SEGÚN AUTORES

EL GRÁFICO MUESTRA QUE, DEL TOTAL DE PROYECTOS DE LEY APROBADOS EN CADA AÑO, EL 75% O MÁS HA SIDO PRESENTADO POR LOS/AS LEGISLADORES/AS. EL PORCENTAJE DE PROYECTOS APROBADOS POR AÑO CORRESPONDIENTE AL JEFE DE GOBIERNO ES MÁS FLUCTUANTE, PERO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS RONDA EL 25%.

Esto no indica el coeficiente de éxito de los proyectos presentados por cada uno de los autores, algo que veremos a continuación, sino en qué porcentaje los proyectos aproba-

dos en cada año habían sido presentados por esos autores. Como puede apreciarse, la gran mayoría de los proyectos aprobados son de legisladores/as o del Jefe de Gobierno.

CRECIMIENTO DEL PODER EJECUTIVO

Ahora bien, si tomamos el coeficiente de éxito de cada uno de los autores de los proyectos (proyectos aprobados sobre el total de presentados) podemos notar una diferencia: **son los proyectos de ley del Jefe de Gobierno los que tienen más éxito en todos los años**. Esto puede ser por distintos motivos: los proyectos de legisladores/as contemplan tanto los oficialistas como los opositores, así como también son muchos más –el tamaño del círculo representa la cantidad de proyectos presentados–, por lo que es probable que el coeficiente de éxito sea menor.

Sin embargo, es interesante notar que pareciera haber una caída en los índices de éxito para los proyectos que no han sido presentados por el Jefe de Gobierno, al mismo tiempo que **se puede ver un aumento en los proyectos del Ejecutivo**: desde 2013 más del 75% de proyectos presentados por el Jefe de Gobierno es aprobado, con excepción de 2014.

¿Ha habido cambios en el funcionamiento de la Legislatura que expliquen este coeficiente de éxito tan alto? Analizar esto es uno de los objetivos de esta investigación.

MAPA DE CALOR

Finalmente, es importante preguntarse sobre los temas que tienen menos aprobación; es decir, los más “archivados”. A continuación presentamos un **mapa de calor** de los temas

archivados por año. Cuanto más oscuro es el casillero, más proyectos de ese tema se rechazaron en ese año.

Como ejemplo, puede notarse que, a lo largo de los años, proyectos de VIVIENDA, SEGURIDAD, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, LEGISLACIÓN DEL TRABAJO, tiene baja aprobación. Por su parte, proyectos de temas como DERECHOS HUMANOS, RELACIONES INTERJURISDICCIONALES, TURISMO Y DEPORTES tiene alta aprobación. Los espacios en blanco representan los temas que no fueron tratados en cada año (es decir, que no fueron remitidos en cada año a esas comisiones). En los últimos años, pareciera que ha aumentado el porcentaje de los proyectos archivados.

PASO DEL TIEMPO

Por último, antes de desagregar los proyectos por cada autor e indagar sus características, detengámonos en el tiempo en comisiones, un aspecto que puede ser clave para entender los índices de aprobación de los proyectos de ley.

El siguiente gráfico es un **Boxplot**. Este tipo de gráfico permite comparar medidas de ten-

dencia central (promedios, moda, mediana) y dispersión (varianza de los resultados). En este caso, el eje vertical representa la cantidad de días que cada proyecto ha estado en las comisiones. La caja celeste corresponde a los proyectos aprobados; la caja roja, a los proyectos archivados. Los puntos negros -outliers- son valores que se alejan de la distribución normal, comprendida dentro de la caja.

LO MÁS IMPORTANTE ES NOTAR QUE LOS PROYECTOS QUE PASAN MÁS DÍAS EN LAS COMISIONES SON LOS MÁS "ARCHIVADOS".

Por el contrario, los que han sido aprobados han pasado menos tiempo en las comisiones. Una excepción puede ser PLANEAMIENTO URBANO: no es tan relevante el tiempo, ya que ambas cajas son similares y la aprobación es bastante alta para proyectos aunque hayan estado mucho tiempo en comisiones.

JEFE DE GOBIERNO

Luego de realizar las primeras visualizaciones sobre los temas y el éxito de los proyectos cabecera de 2005 a 2017, es momento de enfocarnos en las características de los Jefes de Gobierno. Debido a las condiciones de la Legislatura, tal como hemos visto, los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo tienen altas probabilidades de ser aprobado. De todos modos, esto no siempre es así y el coeficiente

de éxito parece haber subido en los últimos años, así como también fue en descenso el de los/as legisladores/as.

A continuación, se presenta un gráfico que muestra la cantidad de proyectos presentados por el Ejecutivo en cada gestión. Como puede apreciarse, el coeficiente de éxito ha ido en aumento desde Ibarra hasta Rodríguez Larreta.

ÉXITO POR AÑO

Al desagregar estos datos por cada año de los Jefes de Gobierno, se pueden apreciar algunas particularidades. En primer lugar, la efectividad parece ser más alta en años

electorales -los impares-, particularmente en 2007, 2015 y 2017. Asimismo, el los únicos años que tienen más "archivados" son los años 2006 y 2014.

El siguiente gráfico puede ser interesante para seguir indagando los motivos del cambio en los índices de éxito legislativo de los proyectos del Jefe de Gobierno. Como puede notarse, se presenta una visualización de la cantidad de comisiones a las que ha sido remitido cada uno de los proyectos de ley del Jefe de Gobierno. Además, se analiza el éxito de cada uno de los proyectos de acuerdo a la cantidad de comisiones a las que ha sido girado.

EL IMPACTO DE LAS COMISIONES

De acuerdo a lo presentado en el gráfico, **la cantidad de comisiones a la que es remitido cada proyecto tiene un efecto en su aprobación**. Por ejemplo, hay proyectos de Telerman que han pasado por seis comisiones. A partir

del segundo mandato de Macri, los proyectos de ley nunca superan las tres comisiones, cuestión que debe ser considerada a la hora de medir el aumento en el éxito legislativo del Jefe de Gobierno.

GRANDES ÉXITOS

El coeficiente de éxito es bastante ilustrativo en este punto. En el próximo gráfico vemos el coeficiente de éxito en cada año de los proyectos del Jefe de Gobierno. Como podrá notarse, algunos proyectos se extienden a la siguiente gestión. En líneas generales, **el éxito desciende al cambiar la gestión, incluso en gobiernos del mismo partido** (por ejemplo los de Macri en la gestión de Larreta).

Al dividir los proyectos aprobados sobre la totalidad de presentados por cada Jefe de Gobierno, se nota un aumento en el éxito del Poder Ejecutivo, particularmente en el último año de Macri y los dos de Rodríguez Larreta considerados.

ASIMISMO, ES IMPORTANTE NOTAR LOS CAMBIOS ENTRE AÑOS ELECTORALES (EN LÍNEA ROJA PUNTEADA) Y LOS NO ELECTORALES: EN ESTOS ÚLTIMOS, EL ÉXITO LEGISLATIVO SUELE SER INFERIOR, ESPECIALMENTE EN EL SEGUNDO MANDATO DE MACRI.

Para un estudio futuro es importante indagar la caída de efectividad en el segundo gobierno de Macri en años no electorales. El aumento en efectividad, particularmente en los últimos años, ¿es exclusivamente un resultado de la mayoría legislativa que el partido gobernante adquirió en la Legislatura?

¡UN ÉXITO! ¿O MÁS?

Ahora bien, este gráfico nos mostró el coeficiente de efectividad, pero no contempla la cantidad de proyectos. Por ejemplo, en 2007, Ibarra y Telerman –Jefe de Gobierno en ese momento- tienen un coeficiente de éxito similar. Sin embargo, al ver los datos, se puede apreciar que los proyectos de Ibarra aprobados en 2007 son 19 de 21; mientras que Telerman tiene un total de 80 aprobados sobre 88 presentados.

Por este motivo, la siguiente visualización contempla la cantidad de proyectos presentados. Los puntos simbolizan los proyectos aprobados o “archivados” de cada Jefe de Gobierno en un año determinado. Por encima de la línea roja indica que la mayoría de los proyectos presentados en ese año han sido aprobados. Por su parte, si el punto se ubica debajo de la línea, los proyectos han sido archivados en su mayoría.

En este gráfico parece notarse que a mayor cantidad de proyectos presentados, **es más probable que sólo la mitad sea aprobada**. Por otro lado, vale la pena destacar que **todos los puntos ubicados debajo de la línea roja (es decir, que tiene en su mayoría proyectos “archivados”), corresponden a proyectos de Jefes de Gobierno que ya han concluido su mandato** (en el caso de Macri, son proyectos de su primer mandato).

TEMAS DE LOS JEFES DE GOBIERNO

¿Y cuáles son los temas que trabajan los Jefes de Gobierno? Según el siguiente mapa de calor, se presentan los temas –primera comi-

sión- de los proyectos de cada uno de los Jefes de Gobierno. Cuanto más oscuro, menor es el éxito.

El último gráfico presenta el tema que ha sido más aprobado y más archivado en cada una de las cuatro gestiones consideradas. La cantidad de proyectos de cada Jefe de Gobierno fue dividida por la totalidad de proyectos presentados en su gestión, para obtener porcentajes de aprobación y rechazo.

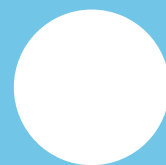
Como puede observarse, los “temas” se reducen a: PRESUPUESTO, RELACIONES INTERJURISDICCIONALES, PLANEAMIENTO URBANO y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS. Por este motivo, es necesario realizar un análisis más

detallado para definir las temáticas tratadas en cada una de estas comisiones.

De todas formas, pueden obtenerse algunas conclusiones: tanto Telerman como Rodríguez Larreta el tema con más proyectos aprobados ha sido “presupuesto”; por su parte, los de Macri han sido casi exclusivamente los vinculados a relaciones interjurisdiccionales. Finalmente, en el gráfico puede inferirse el éxito de los proyectos de Rodríguez Larreta, ya que es el que posee más proyectos aprobados del tema con más proyectos presentados.

VI. Reflexiones Finales

—



Este primer informe presenta un análisis general de los proyectos de ley “cabeza” que fueron presentados en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2005 y 2017. Como se ha mencionado en la introducción, este trabajo se ha elaborado a partir del análisis de Calvo (2014) y Calvo et al. (2016), en los que se indaga las condiciones del éxito legislativo y las trayectorias de los proyectos de ley. Un punto de coincidencia con el trabajo de Calvo es que podemos poner en discusión que los proyectos del Poder Ejecutivo –Jefe de Gobierno– sean aprobados en su gran mayo-

ría, si bien es cierto que en los últimos años el coeficiente de éxito de los proyectos del Jefe de Gobierno ha ido en aumento. Sin embargo, deben ser consideradas cuestiones como cambios en la composición de la Legislatura, reducción de la cantidad de “giros” a las comisiones y los años electorales para complejizar las posibilidades de éxito de los proyectos del Ejecutivo. En trabajos futuros, se continuará indagando por la trayectoria de los proyectos de otros actores: legisladores/as oficialistas y opositores/as, Defensoría del Pueblo de la CABA, etc.

En este primer informe hemos analizado la totalidad de Proyectos de Ley “cabeza” que se presentaron en la Legislatura desde 2005 a 2017, período que abarca 4 Jefes de Gobierno y 5 gobiernos. En un primer relevamiento descriptivo, hemos sacado las siguientes conclusiones.

- Los proyectos con la mayor diferencia entre aprobación y “archivado” han sido los que han ingresado en primera instancia en la comisión de Educación, Ciencia y Tecnología. Los proyectos con más rechazo de esta comisión han estado vinculados al “estatuto docente”. Por su parte, los que más han tenido aprobación fueron también los destinados a nombrar “personalidades destacadas”.
- La mayoría de los proyectos han sido presentados por los legisladores y las legisladoras, algo que es lógico. Sin embargo, vale la pena destacar que en los últimos años ha habido un descenso en el coeficiente de éxito de todos los que presentan proyectos de ley, salvo los del Jefe de Gobierno. En el caso del Poder Ejecutivo, su coeficiente de éxito ha ido en aumento.
- Finalmente, hemos visto que existe una relación entre la cantidad de tiempo que los proyectos están en las comisiones y su aprobación: cuanto más tiempo transcurra en las comisiones, es más probable que sea archivado. El único caso que esto parece no presentarse es en los proyectos correspondientes a Planeamiento Urbano.

Respecto a los proyectos del Poder Ejecutivo, hemos considerado 4 Jefes de Gobierno y 5 períodos (Ibarra, Telerman, los dos de Macri y el de Rodríguez Larreta). Como hemos mencionado, vale la pena recordar que sólo Macri tuvo dos gobiernos de 4 años en el período considerado (2005-2017).

- Si bien los proyectos del Jefe de Gobierno suelen ser aprobados, hemos visto que no es algo que suceda en todos los casos. De hecho, la efectividad de Macri es mayor en su primera gestión. A partir del año 2015, se nota un aumento considerable del éxito de los proyectos presentados por el Jefe de Gobierno.
- El coeficiente de éxito es mayor en los años electorales (años impares) y es particularmente alto en los años en los que se votó Jefe de Gobierno (2007, 2011, 2015). Asimismo, en una nueva gestión, desciende considerablemente el coeficiente de éxito de los proyectos presentados por el Jefe de Gobierno anterior. Esto también sucede aunque haya continuidad de partido político (de Macri a Rodríguez Larreta) y continuidad entre una mismo Jefe de Gobierno (de la primera gestión de Macri a la segunda).
- Esto es importante destacarlo: al haber una nueva gestión, la mayoría de proyectos de la anterior que siguen en comisiones no son aprobados. Resulta interesante indagar si existe una relación entre la cantidad de proyectos presentados por el Jefe de Gobierno y su aprobación: en 2014 y 2016 (segunda gestión de Macri) se presentaron una cantidad considerable de proyectos y, como puede notarse, aproximadamente la mitad fue aprobado y la otra mitad, rechazado. ¿Cuáles son esos proyectos? ¿Cuáles son los de Telerman en 2007, que tiene un nivel de aprobación tan alto? Esto lo seguiremos en próximas publicaciones.
- Además, relacionado al tiempo en las comisiones, los proyectos que han sido girados a más comisiones han tenido menos éxito. Este caso es particularmente claro en la gestión de Telerman, que tuvo proyectos que fueron girados a 5 o 6 comisiones. Desde la segunda gestión de Macri, los proyectos pueden ser girados a un máximo de tres comisiones.

Con estas primeras conclusiones, se puede notar que el éxito de los proyectos del Jefe de Gobierno no es algo obvio y requiere un análisis pormenorizado, tanto de los períodos, como de la composición de la Legislatura, el tema del proyecto, etc. Asimismo, resulta interesante seguir con la indagación de estos proyectos ya que los proyectos del Jefe de Gobierno tienen una condición particular: como ya afirma Calvo (2014), la aprobación o rechazo de los proyectos del Poder Ejecutivo repercute en el capital político del oficialismo. Esto es algo para continuar indagando en futuros trabajos.

Finalmente, como este trabajo fue diseñado y construido a partir del proyecto de Legislatura Abierta de la Ciudad de Buenos Aires, debemos reconocer el trabajo de apertura y puesta en disposición de los datos legislativos. Con el espíritu de contribuir en el mejoramiento de esta iniciativa, queremos concluir este informe señalando algunos problemas que encontramos en los datos abiertos de la Legislatura a la hora de realizar el análisis, con el objetivo de fortalecer las políticas de Estado Abierto.

- Disponer de una mayor cantidad de proyectos, anteriores a 2005. Asimismo, cuanto más atrás en el tiempo, hay más datos perdidos o incompletos.
- Revisar las fechas, ya que existen problemas de carga en ellas, tanto en la presentación de proyectos como en los “movimientos”.
- Problemas en la identificación de los legisladores y las legisladoras, vinculados al correspondiente partido. Esto es necesario para trabajos futuros en el que se compare el éxito según oficialismo y oposición.

