



OBSERVATORIO POLÍTICO
DOMINICANO

CUADERNOS DEL OPD

Iniciativas legislativas en República Dominicana (1995-2011)

Gaudy Esther Crispín Rosa

Serie Poder Legislativo



**FUNDACIÓN GLOBAL
DEMOCRACIA Y DESARROLLO**

Institución privada sin fines
de lucro dedicada a formular
propuestas innovadoras
de naturaleza estratégica sobre
temas de interés nacional,
elevar la calidad
del debate nacional y elaborar
políticas públicas para la
governabilidad y el desarrollo
económico y social del país.

**Iniciativas legislativas
en República Dominicana**

Crispín Rosa, Gaudy Esther

Iniciativas legislativas en República Dominicana / Gaudy Esther Crispín Rosa.
Santo Domingo : Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE);
Observatorio Político Dominicano, 2016.

68 p. (Serie poder legislativo)

ISBN: 978-9945-590-41-8

1. Poder legislativo - República Dominicana.

LC KGQ3070

Dewey 328.7293

© Editorial Funglode, Fundación Global Democracia y Desarrollo
Av. César Nicolás Penson 141, La Esperilla, Santo Domingo, República Dominicana
www.editorialfunglode.com

Todos los derechos de la obra están reservados.
Queda prohibida su reproducción total o parcial, sea por
medios mecánicos o electrónicos, sin la debida autorización.

Primera edición: Santo Domingo, junio de 2016

Título: Iniciativas legislativas en República Dominicana

Cuadernos del OPD: Serie Poder Legislativo

Autor: Gaudy Esther Crispín Rosa

Impresión: Serigraf

Impreso en República Dominicana

PODER LEGISLATIVO

INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN REPÚBLICA DOMINICANA

Gaudy Esther Crispín Rosa

COORDINADORA DE LA UNIDAD DE PODER LEGISLATIVO

Observatorio Político Dominicano

Nathanael Concepción

Director

Glenys Comas

Gestión Administrativa

Engels Villanueva

Coordinador de Proyectos

Modesto Cuesta

Gestor Editorial

Cinthia Lazala/Saiury Calcaño

Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas

Miguel Morrobel

Webmaster

Héctor Nicolás

Coordinadora Unidad de Ciberpolítica

Marjorie Félix

Coordinadora Unidad de Comunicación Política

Natanael Disla

Coordinador Unidad de Gobierno Local

Omar Pérez Rubiera

Coordinador Unidad de Partidos Políticos y Sistema Electoral

Gaudy Esther Crispín Rosa

Coordinadora Unidad de Poder Legislativo

Fanny Vargas

Coordinadora Unidad de Políticas Públicas

Dilenia Medina

Coordinadora Unidad de Sociedad Civil

El Observatorio Político Dominicano (OPD) es una iniciativa de la Fundación Global, Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) que se enmarca en su misión de:

- a) Analizar temas vitales para promover el desarrollo humano y el fortalecimiento democrático.
- b) Desarrollar propuestas de políticas públicas y planes de acción que ofrezcan respuestas a los problemas nacionales desde una perspectiva multidisciplinaria e integral.
- c) Contribuir a la formación de un núcleo crítico de la sociedad dominicana.

Observatorio Político Dominicano (OPD)

Avenida César Nicolás Penson 127, La Esperilla, Santo Domingo,
República Dominicana.

Tel. (809)685-9966 • opd@funglode.org

Contenido

Iniciativas legislativas en República Dominicana, 1995-2011.....	9
Metodología.....	10
Objetivo general	11
Objetivos específicos	11
Delimitación.....	12
Hipótesis planteadas.....	12
Introducción.....	12
I. Iniciativas legislativas en el contexto de República Dominicana.....	15
1.1 El proceso legislativo dominicano.....	15
1.2 Orden jurídico de las iniciativas legislativas	16
1.3 Introducción de iniciativas legislativas.....	16
1.4 La bicameralidad del Congreso dominicano.....	17
II. Iniciativas legislativas ante la Cámara de Diputados: 1995-2011	19
2.1 Iniciativas legislativas ante la Cámara de Diputados: 1995-2011	19
2.2 Producción legislativa en la Cámara de Diputados, según estatus: 1995-2011	20
2.3 Producción legislativa en la Cámara de Diputados, según procedencia: 1995-2011	25
III. Iniciativas legislativas y composición partidista.....	27
3.1. Iniciativas legislativas y composición partidista	27
3.2. Iniciativas legislativas y fuerza partidaria	30
IV. Producción legislativa durante los años de elecciones presidenciales y congresuales	37
4.1 Producción legislativa durante años de elecciones congresuales	37
4.2 Producción legislativa durante los años de elecciones presidenciales y la “luna de miel”.....	39
V. Éxito legislativo y participación legislativa en República Dominicana	45
5.1. Éxito legislativo	45

5.2. Participación legislativa	48
VI. Iniciativas legislativas una aproximación según materia	51
VII. Conclusiones y hallazgos	57
VIII. Recomendaciones	61
Referencias	65

Iniciativas legislativas en República Dominicana, 1995-2011

Resumen

Para los gobiernos latinoamericanos la productividad legislativa es un tema preponderante en el contexto de ubicarse como poder cogobernante dentro de su función legislativa. El congreso de República Dominicana, compuesto por dos cámaras, carecía de información sobre la producción histórica legislativa que le permitiera conocer y comparar las experiencias de sus homólogos a escala regional. Los resultados de este estudio muestran la producción y desempeño legislativo en el período comprendido entre 1995 y 2011 desde la perspectiva de composición partidista dentro del Congreso, así como un análisis sobre el comportamiento legislativo durante los años de elecciones presidenciales y congresuales, incluyendo el período de “luna de miel” entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo. Se incluye también el cálculo del indicador “éxito y participación legislativa para República Dominicana” y un comparativo a escala regional.

Abstract

Latin American governments for legislative productivity is an important issue in the context of collocated as ruling power in its legislative function.

The Dominican Congress, composed bicamerally, had no information on the legislative historical production, to let him know and compare the experiences of their counterparts at regional level. The results of this study show the production and legislative performance in the period during the years 1995-2011 from the perspective of composition within the congress party, and an analysis of the legislative behavior during the years of presidential and congressional elections, including the honeymoon period between legislative and executive. The calculation of success and legislative participation indicator for Dominican Republic and a comparative regional is also included.

DESCRIPTORES: PARLAMENTO, INICIATIVAS LEGISLATIVAS, PROYECTOS DE LEY, PODER LEGISLATIVO, ÉXITO LEGISLATIVO, PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA.

KEYWORDS: PARLIAMENT, LEGISLATIVE INITIATIVES, BILLS, LEGISLATURE, LEGISLATIVE SUCCESS, LEGISLATIVE PARTICIPATION.

METODOLOGÍA

El método utilizado para esta investigación es el mixto (cuantitativo y cualitativo), que tiene como finalidad analizar datos para describir las variables y explicar sus cambios y movimientos, así como el uso intensivo de las estadísticas generadas, sobre todo de manera descriptiva, posterior a la recolección de los datos. El análisis consiste en describir información y desarrollar temas. Se utilizó SPSS como paquete estadístico para mejorar el trabajo de manejo de datos.

La investigación también es de tipo exploratorio, ya que pretende brindar una visión general de tipo aproximativo respecto a una determinada realidad, y descriptivo, donde la preocupación primordial radica en describir algunas características fundamentales de determinados elementos utilizando criterios sistemáticos que permiten conocer su comportamiento, caracterizando así la realidad estudiada.

El método histórico también se utilizó vinculando el conocimiento a las distintas etapas de los elementos de análisis estudiados en su suce-

sión cronológica, para conocer la evolución y desarrollo del fenómeno de investigación, a través de la relevación de su historia, sus etapas, su desenvolvimiento en cada una de ellas y las conexiones históricas existentes. Al utilizarse el método histórico se concluye con que se aplicó el método lógico-deductivo.

Dentro de las técnicas se destacan la observación participante y el análisis de documentos. También se utilizó el paquete estadístico para las ciencias sociales SPSS, software para el análisis de datos.

La técnica de observación participante permitió captar la realidad desde la perspectiva de los protagonistas del estudio (legisladores), lo que favoreció obtener un cuerpo de datos descriptivos: las propias palabras de las personas, el desarrollo de fenómenos recogidos a través de descripciones detalladas de sucesos observados, penetrando así en la experiencia de los actores claves de la investigación, analizando sus propias reacciones, intenciones y motivos.

OBJETIVO GENERAL

Analizar los proyectos de ley propuestos ante la Cámara de Diputados durante el período 1995-2011.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1) Dar a conocer la producción legislativa de la Cámara de Diputados durante el período 1995-2011, según su procedencia y estatus.
- 2) Establecer la relación entre la producción legislativa dominicana y la composición partidaria del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.
- 3) Analizar el comportamiento de los proyectos de ley durante los años de elecciones presidenciales y congresuales.
- 4) Mostrar los cálculos del éxito legislativo y participación legislativa para la República Dominicana y compararlas con los demás países de la región.

DELIMITACIÓN

Para los fines del presente estudio, únicamente se tomará en cuenta como iniciativas legislativas la cantidad de proyectos de ley sometidos durante los años de estudios (1995-2011), no se incluyen resoluciones bicamerales que ratifican acuerdos, convenios, protocolos y contratos de préstamos internacionales; resoluciones internas, resoluciones aprobatorias de contratos de inmuebles, nombramientos diplomáticos, ni resoluciones bicamerales.

HIPÓTESIS PLANTEADAS

H1: La producción legislativa se fortalece en la medida en que el partido mayoritario en la Congreso es igual al partido de Gobierno.

H2: Los presidentes tienen más éxito en el Congreso durante sus primeros cien días de mandato (Teoría de la Luna de Miel).

H3: Durante los años de elecciones congresuales merma la producción legislativa por las actividades reeleccionistas de los congresistas.

INTRODUCCIÓN

La función legislativa consiste en la formulación o producción –a través de un proceso determinado por la Constitución– de normas jurídicas o leyes que se aplican a los habitantes de un Estado. En ese orden, una de las funciones primordiales del Poder Legislativo es –aunque no únicamente– formular el orden jurídico general del Estado.

Los parlamentarios son los únicos autorizados a proporcionar el marco legal que rige la sociedad y a los diferentes poderes que la dirigen, atribuciones que les han sido dadas por la delegación soberana del pueblo. Es el Poder Legislativo el que tiene las competencias para crear las condiciones en las que se desenvuelven los demás poderes del Estado, y el propio Legislativo, a través de la Ley Sustantiva y de las demás leyes adjetivas (Díaz, 2001).

Dentro de la teoría democrática, el Poder Legislativo o Parlamento está concebido como el estamento estatal que encarna la más amplia representación de los ciudadanos electores. Sobre este supuesto, representa tanto a los electores –desde el punto de vista de la territorialidad– como a la pluralidad de sectores sociales y fuerzas políticas que convergen en la sociedad.

El derecho de ejercer iniciativas legislativas es la prerrogativa que tienen algunos funcionarios y organismos de presentar propuestas de ley a los parlamentos o congresos, con el objeto de que sean tomados en cuenta, discutidos y votados formalmente, para su aprobación, modificación o rechazo. En la mayoría de los países latinoamericanos y en República Dominicana, estas propuestas son presentadas mediante proyectos de ley ante el órgano legislativo que corresponda.

Aunque las funciones del Poder Legislativo o Parlamento son muy amplias e incluyen otras funciones como representar, debatir y controlar, su actividad legislativa es la que lo ubica como poder cogobernante y le otorga una posición central en el proceso político de toma de decisiones.

En la actualidad, República Dominicana no cuenta con estudios acerca de la producción de la actividad parlamentaria, lo que dificulta evaluar la eficiencia y eficacia de la función legislativa; únicamente se generan debates sobre determinados tópicos y proyectos de ley durante un momento de coyuntura.

Este documento busca realizar un estudio exploratorio y descriptivo y dar a conocer de manera más representativa los avances o estancamientos que ha tenido la actividad legislativa del Congreso dominicano durante más de 15 años (1995-2011), tomando como indicador la cantidad de proyectos de ley sometidos a través de la Cámara de Diputados.¹ Esta serie temporal persigue destacar resultados significativos que pudieran revelar tendencias, pues los trámites de aprobación legis-

¹ La Constitución de la República Dominicana establece que las iniciativas de ley podrán ser sometidas a través de ambas cámaras: Senado de la República y la Cámara de Diputados. Este trabajo aborda únicamente las iniciativas de ley sometidas a través de la Cámara de Diputados.

lativa son amplios y sus resultados, por lo general, no pueden apreciarse en un corto período de tiempo.

En efecto, el objetivo de este análisis es establecer con precisión la cuantía de su contribución al proceso de gobierno y las características con que se desarrollan. Solo se ha tomado en cuenta el estatus de los proyectos de ley al año 2011, que incluyen proyectos aprobados,² perimidos y con otro estatus.

² Los proyectos de ley aprobados en la Cámara de Diputados no sugieren categóricamente su aprobación en ambas cámaras y que las leyes hayan sido promulgadas.

I. Iniciativas legislativas en el contexto de República Dominicana

Aunque las funciones del Poder Legislativo o Parlamento son muy amplias e incluyen otras funciones como representar, debatir y controlar, su actividad legislativa es la que lo ubica como poder cogobernante y le otorga una posición central en el proceso político de toma de decisiones.

1.1 EL PROCESO LEGISLATIVO DOMINICANO

De acuerdo con Sartori, las funciones del Parlamento se centran en la distinción entre control legislativo y control político: el primero de estos atiende a la capacidad que tienen las legislaturas para presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley. El control político hace referencia al seguimiento que el Poder Legislativo realiza de las decisiones una vez estas han sido adoptadas y está relacionado con la fiscalización de las acciones llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo, el Gobierno Central y organismos autónomos y descentralizados.

El Congreso agota su función legislativa cuando actúa como poder constituyente o como órgano legislativo ordinario. Esta sagrada función de hacer la ley es compartida con otras dos: (1) la fiscalizadora, a través de la cual el Congreso tiene la responsabilidad de fiscalizar o supervisar el desempeño del Poder Ejecutivo cuando realiza las tareas que la Constitución de la República pone a su cargo; (2) la de

representación de ciudadanos, que resulta de trascendental importancia para los legisladores, pues en la relación con sus electores, legitima la gestión que realiza en representación de la ciudadanía (Díaz, 2001).

1.2 ORDEN JURÍDICO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Las características del proceso legislativo dominicano son conocidas para los agentes políticos y están reguladas por la Constitución de República Dominicana, tanto en lo que respecta a las leyes de trámite ordinario como a los actos legislativos de trámite especial y mayoría calificada.

Se denomina iniciativa legislativa a la potestad que constitucionalmente se le atribuye a uno o más órganos del Estado para iniciar el procedimiento de trámite de forma válida que culmine en la aprobación, modificación o derogación de una ley.

Hurtado (s.f) la define como la facultad de presentar proyectos de ley que recae en los parlamentos y se extiende a algunas instituciones que, por su naturaleza especializada, pueden contribuir en la transformación del ordenamiento jurídico.

La manifestación de las iniciativas legislativas se considera a través del proyecto de ley por el Congreso y es llevada a cabo por las cámaras –senadores y diputados– de acuerdo con la Constitución y sus reglamentos. Esta concepción permite catalogar las iniciativas legislativas dominicanas como “iniciativas legislativas compartidas”, donde la atribución es conllevada por diferentes órganos del Estado además del cuerpo legislativo.

Según el *Manual de técnica legislativa del Congreso dominicano* (2004), el concepto de “iniciativa legislativa” se emplea como sinónimo de “proyecto” para aludir las propuestas presentadas formalmente al Congreso Nacional.

1.3 INTRODUCCIÓN DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Los cuerpos parlamentarios están sujetos al estatuto constitucional, que determina su estructura y su funcionamiento; cada uno tiene una

composición diferente y goza de cierta autonomía para regular su gobierno interno a través de sus reglamentos, pues la misma Constitución asigna expresamente a las dos cámaras la facultad de dictar por separado su propia normativa interna (art. 90.3).

De acuerdo con el artículo 96 de la Constitución dominicana, tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes: 1) Los senadores y los diputados, 2) el presidente de la República, 3) la Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales y 4) la Junta Central Electoral en asuntos electorales.

Existe así mismo, la iniciativa legislativa popular³ para presentar proyectos ante el Poder Legislativo. De acuerdo con el artículo 97 constitucional, esta iniciativa puede ser ejercida con no menos del dos por ciento (2%) de los inscritos en el registro de electores y es un derecho que asiste a una fracción del cuerpo electoral a proponer la aprobación de leyes.

1.4 LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO DOMINICANO

A lo largo del tiempo se ha entendido la bicameralidad como una garantía suplementaria de separación de poderes que actúa como un elemento de equilibrio, tanto dentro del Congreso, como con los demás órganos gubernamentales, al ofrecer pesos y contrapesos, lo que ofrece un pluralismo y brinda oportunidad de mejorar los procesos legislativos.

Son varias las formas en las que el tipo de estructura parlamentaria puede afectar el cumplimiento de las funciones del Parlamento. La inclusión de una segunda cámara suele ser asociada con cuestiones de representación política, típicamente de los intereses de entidades territoriales en sistemas federales, pero también responde a razones de eficiencia (Llanos y Nolte, 2003). Para Tsebelis y Money (1997: 40),

³ Esta figura fue introducida en la reforma de la Constitución de 2010. Recientemente se aprobó un proyecto de ley que busca su regulación y que establece el procedimiento y las restricciones para su ejercicio.

el bicameralismo incentiva un mutuo “control de calidad” entre las cámaras y aumenta la información disponible en el trabajo legislativo.

El sistema bicameral predominante en República Dominicana establece que las iniciativas pueden ser sometidas ante cualquiera de las dos cámaras legislativas. Los congresistas que ejerzan el derecho a iniciativa en la formación de las leyes pueden sostener su moción en la otra cámara. De igual manera, los demás que tienen este derecho pueden hacerlo en ambas cámaras personalmente o mediante un representante.

La conformación del Congreso dominicano por dos cámaras pudiera presentar como más complejo el proceso de elaboración de leyes y la formación de mayorías de gobierno que a su vez generaría procesos burocráticos que ralentizarían los trabajos de conocimiento, aprobación o rechazo de las iniciativas propuestas. En ese sentido, se ha planteado la idea de establecer la unicameralidad en el Congreso dominicano.

Pese a las críticas que apuntan a la debilidad institucional y a la dualidad en la lógica de funcionamiento del Congreso, hay que mencionar que estos cuestionamientos tienen críticas rebatibles y destacar el cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución otorga a ambas cámaras, lo que se traduce en un componente elemental de legitimidad y democracia. Esto mismo ocurre en cuanto a las competencias del Congreso para sus funciones de representación, control y producción legislativa.

II. Iniciativas legislativas ante la Cámara de Diputados: 1995-2011

En promedio, entre 1995 y 2011 se han sometido 100 proyectos de ley por año a través de la Cámara de Diputados, una cantidad inferior a los más de 120 diputados con que cuenta la cámara baja desde 1994.

2.1 INICIATIVAS LEGISLATIVAS ANTE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: 1995-2011

Una de las funciones principales del Congreso es la de legislar,⁴ lo que conlleva identificar los problemas sociales, económicos y políticos que afectan a la nación, presentarlos ante los demás representantes, analizarlos, formular iniciativas orientadas a su solución, conocerlas y aprobarlas según dictamine la ley; de igual manera, velar por la promulgación, conocimiento de sus destinatarios y posterior cumplimiento de las leyes resultantes.

Empero, el trabajo legislativo no se concreta al simple hecho de presentar un proyecto de ley, sino que va más allá: comprende que la comisión se reúna, elabore el dictamen, logre mayoría o unanimidad de sus integrantes y sea discutida por las cámaras para su posterior

⁴ Según la Real Academia Española, legislar se define como dar, hacer o establecer leyes.

aprobación o rechazo. De igual manera, además de las iniciativas sometidas ante la Cámara de Diputados, las que se someten a través del Senado deben ser vistas y estudiadas por la Cámara de Diputados, como lo estipula la ley.

Los siguientes resultados muestran una aproximación de evaluación de la producción legislativa. No existe una metodología de ponderación de las leyes ni una forma de medir la productividad legislativa. Las leyes son solo un conjunto dentro de las obligaciones y actividades que desarrolla el Poder Legislativo.

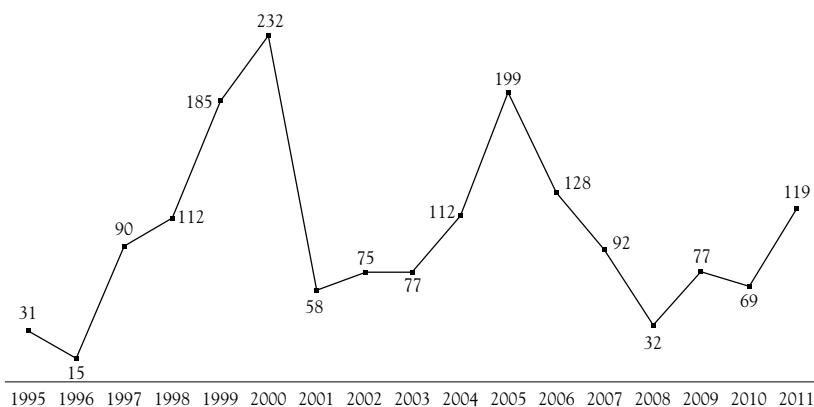
En el caso de la Cámara de Diputados, la distribución de las iniciativas de estudio no abarcan resoluciones bicamerales que ratifican acuerdos, convenios, protocolos y contratos de préstamos internacionales; resoluciones internas, resoluciones aprobatorias de contratos de inmuebles, nombramientos diplomáticos, ni resoluciones bicamerales.

Independientemente de que la cifra indique un esfuerzo considerable de parte de los legisladores en el desempeño de una de las funciones que la Constitución les asigna, cualquier cuantificación es solo una aproximación para la evaluación de la gestión legislativa, ya que las leyes presentan distintos niveles de complejidad y relevancia que deben ser estudiados a profundidad.

2.2 PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SEGÚN ESTATUS: 1995-2011

Durante el período 1995-2011, se sometieron 1,703 proyectos de ley a través de la Cámara de Diputados, un promedio de 100 proyectos por año. Como muestra el Gráfico núm. 1, la cantidad de iniciativas legislativas varía de un año a otro, mostrando un patrón heterogéneo a través del tiempo.

En el año 1996 se presentaron 15 iniciativas, pero a partir de ese año esta cantidad mostró una tendencia al alza y alcanzó las 112 propuestas en 1998, lo que representó un incremento de un 400 %. Ese ritmo de crecimiento se mantuvo hasta llegar a 232 proyectos de ley en el año 2000, la cantidad más alta de toda la serie de estudio.

GRÁFICO I. Evolución de la cantidad de proyectos de Ley sometidos a través de la Cámara de Diputados (1995-2011)


Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016), a partir de los datos de la Cámara de Diputados

El año 2001 registró una abrupta disminución: la cantidad de proyectos presentados fue de 58. El ritmo de crecimiento se mantuvo constante y moderado hasta el año 2005, cuando alcanzó su segundo valor más alto en todo el período estudiado: 199 proyectos. A partir de ese año comenzó un ritmo descendente que terminó en 32 iniciativas en 2008.

En 2009 se verificó un aumento en la cantidad de iniciativas introducidas en la Cámara de Diputados, cuando se presentaron 77 proyectos. Esta cifra tuvo una ligera recaída en 2010 (69), tras la cual comenzó a crecer de manera moderada hasta alcanzar los 119 proyectos de ley en 2011.

El Cuadro núm. 1 muestra los años donde se sometió una mayor cantidad de proyectos de ley: 1999, 2000 y 2005, así como los años los cuales se sometió menor cantidad (1995, 1996 y 2008).

CUADRO NÚM. I Cantidad de proyectos de Ley sometidos a la Cámara de Diputados, según estatus al año 2011

Años	Total	Aprobados	Perimidos	Otros estatus
1995	31	30	1	0
1996	15	15	0	0
1997	90	89	1	0
1998	112	20	78	14
1999	185	43	125	17
2000	232	98	114	20
2001	58	46	7	5
2002	75	65	6	4
2003	77	74	1	2
2004	112	102	3	7
2005	199	55	4	140
2006	128	47	11	70
2007	92	68	13	11
2008	32	32	0	0
2009	77	49	9	19
2010	69	31	1	37
2011	119	17	0	102
Total	1,703	881	374	448
Promedio	100	52	22	26

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016), a partir de los datos de la Cámara de Diputados.

En promedio, se han sometido 100 iniciativas legislativas a través de la Cámara de Diputados, lo que representa una cantidad inferior al número de diputados existentes en la Cámara Baja, los cuales sobrepasan los 120 desde el año 1994. El dato no incluye el hecho de que algunos de los proyectos de ley fueron sometidos a través de las diferentes comisiones, casos en los cuales varios diputados pueden presentarse como proponentes de la misma iniciativa.⁵

⁵ El presente estudio se basa en la premisa de que todos los diputados presentan sus proyectos a través de la Cámara de Diputados. Además, el total incluye proyectos de ley

Los datos presentados evidencian que las leyes dominicanas no establecen límites a la cantidad de iniciativas que deben ser presentadas ante el Congreso Nacional: este número puede variar de un año a otro y no responde a un patrón homogéneo, por lo que es independiente del año y el estatus del país a escala económica, política y social.

CUADRO NÚM. 2 Cantidad de proyectos sometidos a la Cámara de Diputados (1995-2011) con otro estatus, según estatus año 2011

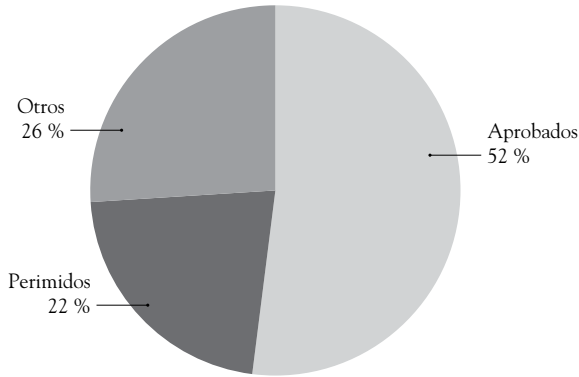
Estatus	Cantidad
Aplazado	2
Depositado	284
Devuelto para corrección	1
Pendiente de discusión	5
Enviado a comisión	120
Pendiente orden de día	1
Perdió vigencia	1
Plazo vencido	1
Rechazado	6
Remitido al Poder Ejecutivo	1
Retirado	25
Sustituido	1
Total	448

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016), a partir de los datos de la Cámara de Diputados.

La cantidad de proyectos de ley presentados durante el período 1995-2011, no entraña necesariamente un éxito en la aprobación de las iniciativas, ya que de las 1,703 presentadas, solamente se aprobaron 881 (52%), 374 perimieron (22%) y el restante 26% (448 iniciativas) adquirió diferentes estatus: proyectos aplazados, rechazados, enviados a comisión, depositados y retirados, entre otros.

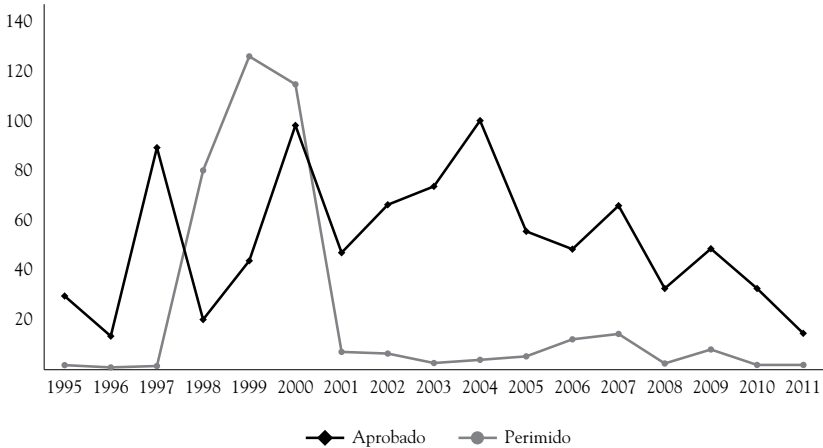
sometidos por los demás órganos con atribuciones para presentar iniciativas de ley.

GRÁFICO 2. Porcentaje de la cantidad de proyectos sometidos a la Cámara de Diputados (1995-2011), estatus al año 2011



Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2015), a partir de los datos de la Cámara de Diputados

GRÁFICO 3. Evolución cantidad de proyectos de ley aprobados y perimidos (1995-2011)



Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016), a partir de los datos de la Cámara de Diputados

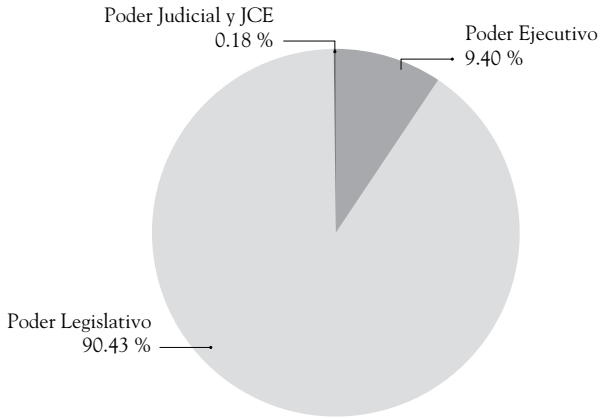
Tomando en consideración la evolución histórica de los proyectos de ley aprobados y perimidos presentada en el Gráfico núm. 3, se advierte que en la mayoría de los años de estudio, la cantidad de proyectos de ley aprobados superó los perimidos. Únicamente entre 1998 y 2000, estos últimos (317 en total) superaron a los aprobados (161). Como se observó, durante esos años, la cantidad de proyectos sometidos fue la mayor en toda la serie temporal: 529 proyectos.

La diferencia en el período 1998-2000, en cuanto al patrón establecido, pudiera ser explicada por la composición partidista existente en el Congreso, ya que su grado de institucionalidad puede ser influenciado por las fortalezas y debilidades de los partidos y los sistemas de partidos, el peso político y las pugnas y acciones entre cada uno de ellos.

2.3 PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SEGÚN PROCEDENCIA: 1995-2011

De los órganos constitucionalmente facultados para someter proyectos de ley, las cámaras congresuales son las que representan la mayor cantidad de iniciativas propuestas: 90.43 %. El 9.40 % fue sometido a través del Poder Ejecutivo, mientras que el Poder Judicial y la Junta Central Electoral se reparten el 0.18 % restante. La Cámara de Cuentas no sometió ningún proyecto de ley durante el período de estudio.

GRÁFICO 4. Porcentaje de proyectos de ley sometidos ante la Cámara de Diputados, según órgano de procedencia Acumulado 1995-2011



Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016), a partir de los datos de la Cámara de Diputados

III. Iniciativas legislativas y composición partidista

La capacidad del presidente en el proceso legislativo está estrechamente relacionada con la interacción entre los poderes constitucionales que le otorgan flexibilidad para ejercer poder en la agenda política, aún sin contar con mayoría legislativa y los poderes partidarios.

3.1. INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y COMPOSICIÓN PARTIDISTA

En las elecciones de 1994 la concertación de alianzas por los partidos mayoritarios permitió una bipolarización (PRD y PRSC). Ya en las elecciones de 1996 los partidos mayoritarios reforzaron la concertación de alianzas y, a pesar del establecimiento de la segunda vuelta –donde las votaciones estuvieron divididas entre PRD, PLD y PRSC–, se mantuvo un alto nivel de bipolaridad (PRD y PLD) que determinó unos resultados muy cerrados. Al final el Partido de la Liberación Dominicana resultó triunfante gracias al respaldo de Joaquín Balaguer a través de la coalición del Partido Reformista Social Cristiano.

Durante las elecciones celebradas entre 1966 y 1994, se eligieron de forma conjunta los representantes a los cargos nacionales, provinciales y municipales, por un período de cuatro años. Luego de las reformas introducidas a la Constitución en 1994, desde 1996 la elección

presidencial se realizaba de manera separada de las congresuales y las municipales.⁶

Para 1996 la bipolarización se trasladó al PLD-PRD, resultado de importantes factores: a) El desplazamiento del PRSC a un tercer lugar como resultado de la salida de Balaguer, fruto de la reforma constitucional que prohibió la reelección inmediata; b) la falta de apoyo de Balaguer al candidato presidencial de su partido, Jacinto Peynado, que debilitó notablemente los votos reformistas en la primera vuelta; 3) el respaldo público de Balaguer al candidato presidencial del PLD, Leonel Fernández, mediante el pacto patriótico firmado con Bosch que determinó el triunfo de Fernández frente a Peña Gómez en la segunda vuelta, al sumarle el PRSC un 12.31 % al total de votos alcanzado por el PLD en la primera vuelta (38.94 %), lo que le permitió superar al PRD por una diferencia de 2.5 % de los votos (Bernard, 2013).

Esta pugna histórica por la Presidencia del país ofrece pinceladas sobre las posiciones PLD, PRD y PRSC y su contexto histórico fuera del Congreso Nacional. A escala congresual, para el año 1994, la existencia de fuerzas parlamentarias, donde el binomio PLD-PRSC sumaba 63 de 120 diputados, dependía en su mayoría de los reformistas para sacar adelante los proyectos de ley –al menos hasta el inicio de la legislatura de 1998, cuando, a pesar de haber obtenido una mayor cantidad de puestos que el PRSC (49/17), no fueron mayoría dentro de la Cámara Baja.

Como se aprecia en el Cuadro núm. 3, en 1998 el PRD obtuvo 83 curules (56 %) en el Congreso, lo que redujo de manera significativa la participación del PRSC. El PLD se posicionó con el 28 % del total de diputados.

⁶ Para el año 2010, se volvió a unificar el proceso electoral, luego de una nueva reforma constitucional.

CUADRO NÚM. 3 Evolución de la composición partidaria de la Cámara de Diputados, período 1994-2010

Partidos	1994	1998	2002	2006	2010
PRSC	50	17	36	43	3
PRD	57	83	73	39	73
PLD	13	49	41	96	102
Total	120	149	150	178	178

Fuente: Junta Central Electoral.

CUADRO NÚM. 4 Resultado partidista según mayoría en el Congreso y partido oficial del presidente de República Dominicana, período 1994 - 2010

Períodos presidenciales	Partido oficial del presidente	Partido mayoritario en el Congreso	Resultado partidista
1994-1996	PRSC	PRD	Partidos diferentes
1996-2000	PLD	PRD	Partidos diferentes
2000-2004	PRD	PRD	Partidos iguales
2004-2008	PLD	PRD (2004-2006) / PLD (2006-2008)	Partidos diferentes (2004-2006) y partidos iguales
2008-2012	PLD	PLD	Partidos iguales

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016).

Una relación entre las condiciones partidarias de los congresistas y el surgimiento del PLD como partido de fortaleza en el Congreso pudiera constituir un punto de inflexión para explicar porque perimieron tantos proyectos entre 1998 y 2000.

Si observamos el comportamiento de los años 1998 y 2004, en ambos años se sometió la misma cantidad de proyectos de ley (112); sin embargo, en 1998, la existencia de partidos diferentes en cada uno de los poderes (mayoría del PRD en el Congreso y Presidencia del PLD) provocó que la mayoría de los proyectos sometidos perimiera y que solo 20 fueran aprobados. La situación fue diferente en 2004: al existir partidos iguales dominando ambos poderes (Presidencia PRD y mayoría PRD en el Congreso), se aprobaron 102 y solo perimieron 10.

3.2. INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y FUERZA PARTIDARIA

Si el Gobierno no cuenta con una mayoría suficiente en el Parlamento, las dificultades para sacar adelante su agenda serán mayores que si cuenta con el apoyo de un amplio porcentaje de escaños en el Congreso, ya que el presidente debe recibir más apoyo de los legisladores electos por su mismo partido que de aquellos de otros partidos (García, 2009).

El Cuadro núm. 5 muestra que en conjunto, durante los años en los que el partido predominante en el Congreso Nacional fue *diferente* al del partido del presidente, la cantidad de iniciativas legislativas presentadas fue mayor: hasta un 12 % más que el total de los años donde el partido del presidente fue igual al predominante en las cámaras, lo que demuestra un mayor nivel de dinamismo y de competencia dentro del órgano parlamentario.

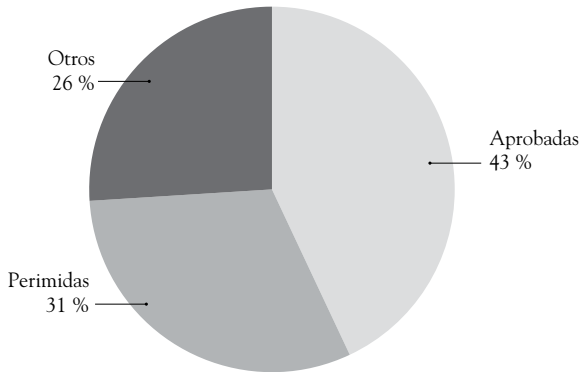
Cuando el partido mayoritario en el Congreso y el del Ejecutivo fue el mismo, la cantidad de iniciativas presentadas fue menor, contraria a las aprobadas (20 % más). La cantidad de iniciativas que perimieron también fue menor (22 % menos).

CUADRO NÚM. 5 Cantidad total de iniciativas legislativas presentadas, según partido mayoritario en el Congreso con igual o diferencia con el partido al que pertenece el presidente

Detalle	Total	Aprobadas	%	Perimidas	%	Otros	%
Partido mayoritario en el Congreso diferente al del Presidente	961	412	43	303	32	246	26
Partido mayoritario en el Congreso igual al del Presidente	742	469	63	71	10	202	27
Diferencia	219	57	20	232	22	44	20

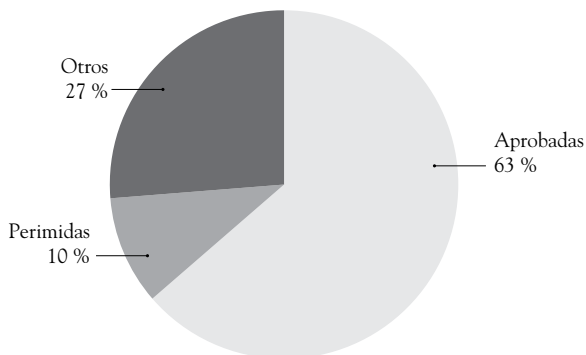
Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016).

GRÁFICO 5. Porcentaje de proyectos de ley durante los años en que el partido mayoritario en el Congreso fue diferente al del presidente



Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016)

GRÁFICO 6. Porcentaje de proyectos de ley durante los años en los que el partido mayoritario en el Congreso fue igual al del presidente



Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016)

La relación entre grupo parlamentario y partido político encuentra su más clara manifestación en la existencia de la disciplina de voto. Sencillamente, los miembros del grupo, al serlo también (al menos normalmente) de un partido –y de un partido que los ha llevado a la Cámara–, encuentran reducida o suprimida su libertad de optar a la hora de los votaciones, teniendo que seguir las instrucciones que reciban del partido en este sentido. Es el medio más importante de control que el partido articula sobre la actuación del grupo, aunque no el único, como antes se ha analizado (Ramírez, 1979).

El diputado sigue siendo representante teórico de la totalidad de la nación, representada en la imagen –ya lejana– de sus electores. Seguirá también existiendo la prohibición constitucional de ligar su actuación al mandato imperativo. Entre ambos supuestos incidirá la estructura de partidos que compone la Cámara y que condiciona esa teórica libertad del parlamentario (Ramírez, 1979).

CUADRO NÚM. 6 Cantidad de iniciativas presentadas según año de inicio del período presidencial

Años	Total	Aprobados	Perimidos	Otros
1995 (Ene-Jul)	11	10	1	
1995 (Ago-Dic)	20	20		
1996 (Ene-Jul)	0			
1996 (Ago-Dic)	15	15	0	
1997 (Ene-Jul)	44	44		
1997 (Ago-Dic)	46	45	1	
1998 (Ene-Jul)	0			
1998 (Ago-Dic)	112	20	78	14
1999 (Ene-Jul)	106	28	70	8
1999 (Ago-Dic)	79	15	55	9
2000 (Ene-Jul)	180	82	87	11
2000 (Ago-Dic)	52	16	27	9
2001 (Ene-Jul)	58	46	7	5
2001 (Ago-Dic)	0			

2002 (Ene-Jul)	23	17	6	
2002 (Ago-Dic)	52	48		4
2003 (Ene-Jul)	61	59		2
2003 (Ago-Dic)	16	15	1	
2004 (Ene-Jul)	48	45	2	1
2004 (Ago-Dic)	64	57	1	6
2005 (Ene-Jul)	106	36	2	68
2005 (Ago-Dic)	93	19	2	72
2006 (Ene-Jul)	85	21	6	58
2006 (Ago-Dic)	43	26	5	12
2007 (Ene-Jul)	43	29	13	1
2007 (Ago-Dic)	49	39		10
2008 (Ene-Jul)	1	1		
2008 (Ago-Dic)	31	31		
2009 (Ene-Jul)	37	26	5	6
2009 (Ago-Dic)	40	23	4	13
2010 (Ene-Jul)	34	4		30
2010 (Ago-Dic)	35	27	1	7
2011 (Ene-Jul)	92	17		75
2011 (Ago-Dic)	27			27
Total	1,703	881	374	448

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016).

La cooperación y competencia entre los partidos asociados, así como las relaciones con otros partidos y las oposiciones que se presentan, moldean los trámites de discrecionalidad política de los parlamentos y la formación de mayorías que forman los procesos y construyen la agenda legislativa.

La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo con oposición mayoritaria es un punto de atención que ha devenido en argumentaciones de crisis políticas, bloqueo institucional y hasta ingobernabilidad (Jiménez, 2007).

En ese sentido, cuando el presidente no tiene mayorías en el Congreso tiene que buscar otros mecanismos para desarrollar su programa

de gobierno. La capacidad del presidente en el proceso legislativo está estrechamente relacionada con la interacción entre los poderes constitucionales que le otorgan flexibilidad para ejercer poder en la agenda política, aún sin contar con mayoría legislativa y los poderes partidarios, que son las facultades presidenciales para definir el proceso de elaboración de las leyes, así como el control que tiene sobre su partido o partidos y del número de los escaños que estos ostenten (Shugart, M., y Mainwaring, S., 1997).

En esos casos, las facultades legislativas del presidente van desde proponer iniciativas legislativas, la posibilidad de participar en su discusión, el derecho de ejercer o no el veto u observaciones. Además, podría incluirse la expedición de reglamentos, entre otras facultades a nivel de relaciones dentro de los partidos que les permiten obtener mediante tratos los objetivos y las acciones necesarias a nivel legislativo.

Según Chasqueti (2001), en un sistema presidencial los partidos de oposición tienen más chance de ejercer control que en un sistema parlamentario, porque no necesariamente se encuentran en una situación minoritaria. Estando en mayoría en el Parlamento, o en alguna de las cámaras, la oposición puede hacer uso de los mecanismos de control político, como también intervenir activamente en el proceso de elaboración de leyes, e incluso, bloquearlo.

En el caso dominicano una buena parte de las agrupaciones políticas acude a alianzas con los partidos mayoritarios. Los partidos minoritarios, aun no representando un peso fuerte en el electorado, contribuyen a inclinar la balanza a través de coaliciones y a sacar adelante determinados proyectos de ley.

Si los sistemas de partidos son más institucionalizados⁷ es más factible la conformación de coaliciones legislativas que definan la agenda política. En esas circunstancias, el presidente tiende a buscar incenti-

⁷ Un sistema de partidos es institucionalizado cuando: 1) Hay competencia regular entre partidos, 2) los partidos tienen raíces estables en la sociedad, 3) los partidos y las elecciones son los mecanismos para determinar quién gobierna y 4) las organizaciones partidarias deben ser relativamente sólidas (Mainwaring y Scully, 1997).

vos hasta recurriendo a miembros claves de las legislaturas para buscar consensos y lograr el respaldo del Congreso en sus iniciativas (Jiménez, 2007). Generalmente, los partidos políticos tienen sus fundamentos ideológicos, la historia dominicana ha demostrado que estos quedan de lado a la hora de realizar bloques o alianzas ya que se logran ligar partidos de derecha, izquierdistas y cristianos, entre otros.

Un informe realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2006 cuestiona lo que ocurre cuando el partido del presidente no controla la legislatura.

(...) en este caso, los presidentes tienen diferentes mecanismos para llevar adelante su programa de gobierno. Pueden formar una coalición basada en el apoyo estable de otros partidos, por ejemplo, o pueden utilizar diferentes monedas de cambio para persuadir a los legisladores para que apoyen ciertas medidas legislativas, construyendo coaliciones diferentes para diferentes medidas de política. Las monedas de cambio utilizadas incluyen recompensas tales como nombramientos a cargos políticos, concesiones de política o cambios que beneficien a las jurisdicciones del legislador o a la base de apoyo del partido, proyectos de inversión local, transferencias presupuestarias y/o cargos públicos o contratos del Estado. Estas opciones no son mutuamente excluyentes, porque incluso en el caso de las coaliciones estables, los presidentes necesitan utilizar diferentes alicientes, como cargos en el gabinete o concesiones de políticas para formar coaliciones, o para evitar que estas se desintegren.

Pese a esta situación hay que enfocarse en buscar la forma de canalizar la verdadera representación popular, es decir, aumentar el grado de participación popular en las decisiones legislativas, situación que se ha intentado aventajar a través de la implementación y el desarrollo de los llamados instrumentos de la democracia semi-directa.

IV. Producción legislativa durante los años de elecciones presidenciales y congresuales

4.1 PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DURANTE AÑOS DE ELECCIONES CONGRESUALES

En este apartado se persigue corroborar el comportamiento de la actividad legislativa durante el último año de gestión legislativa considerado.

Las variaciones de la producción legislativa durante años de elecciones congresuales pudieran obedecer a algunos factores, entre ellos: a) durante el inicio de los períodos legislativos algunos legisladores no cuentan con la experiencia legislativa y desconocen el proceso y la funcionalidad; b) el proceso de aprobación de un proyecto de ley es largo y los diputados, en su mayoría, desean reelegirse, por lo que dedican mayor tiempo a su labor de representación o a aprobar proyectos que les beneficien directamente para tales fines.

Se asume que los miembros del Congreso son actores racionales motivados por dos objetivos: la producción de políticas y la búsqueda de la reelección (Bond *et al.*, 2002). En función de estas dos características los congresistas no organizan su comportamiento bajo la lógica de la dispersión o la confrontación ideológica irreconciliable, sino que funcionan como un cuerpo legislativo coherente, en donde las diferencias entre bancadas o partidos –en ciertas ocasiones– se postergan a

un segundo plano buscando el desarrollo como institución legislativa. Esto se logra aumentando la productividad, es decir, aprobando más leyes provenientes del Congreso y que estas tengan mayor relevancia política.

CUADRO NÚM. 7 Comportamiento legislativo durante el último año previo al cambio de mandato congresual

Congresuales	Total	Aprobadas	%	Perimidas	%	Otro estatus	%
1997 (Ago-Dic)-1998 (Ene-Jul)	46	45	98	1	2	0	0
2001 (Ago-Dic)-2002 (Ene-Jul)	23	17	74	6	26	0	0
2005 (Ago-Dic)-2006 (Ene-Jul)	178	40	22	8	4	130	73
2009 (Ago-Dic)-2010 (Ene-Jul)	74	27	36	4	5	43	58

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016).

El Cuadro núm. 7 muestra que existen dos espacios en torno al comportamiento de las iniciativas legislativas durante el último año de los legisladores comprendido en el tiempo de estudio. Antes del año 2002, la tendencia de la última actividad legislativa era estudiar y aprobar la mayor cantidad de proyectos de ley existentes; en consecuencia, se observan elevados porcentajes de proyectos aprobados: 98 y 74 % respectivamente. Sin embargo, durante los últimos dos períodos analizados esta tendencia cambió y el enfoque pasó de aprobar la mayor cantidad de leyes, a presentar y depositar leyes, sin que esto significase un cierre en el ciclo de las leyes propuestas. Esto pudiera ser explicado por la gran cantidad de legisladores con ánimos de reelección.

Para las elecciones congresuales de 2006, 114 de los 150 diputados (76 %) buscaron reelegirse en sus cargos; algunos de ellos llevaban tres, cuatro y hasta cinco períodos constitucionales consecutivos. Durante este año la cantidad de iniciativas legislativas fue elevada: 178; sin

embargo, la mayoría de estas iniciativas no fue aprobada, su estatus correspondía a enviados a comisión y depositados, de manera que los diputados presentaban los proyectos de ley, pero la labor parlamentaria de análisis y estudio de las leyes nunca llegaba a su fin. Lo mismo ocurrió para las elecciones de 2010, cuando aproximadamente 86 diputados (49 %) lograron la reelección.

El análisis previo permite concluir que durante estos últimos dos años, la cantidad de proyectos de ley sometidos antes de las elecciones congresuales fue mayor que en aquellos años en los que no hubo elecciones. Los congresistas se centraron únicamente en presentar las propuestas, intentando posicionarse como actores relevantes y enfrentar la reelección como políticos productivos; sin embargo, las tasas de aprobación resultaron bajas en comparación con otros años.

La reelección ha significado probablemente uno de los mayores incentivos para la profesionalización de la labor parlamentaria. Cuando el juego se repite, los actores son capaces de actuar de forma coordinada debido a un mayor manejo de la información (North, 1993). Los incumbentes –en la mayoría de los casos– logran retener el escaño (Carey, 2002), permitiendo que el Congreso esté conformado en parte importante por funcionarios de experiencia y conocimiento de los procesos legislativos. La conducta legislativa puede explicarse por el incentivo de ser reelecto (Mayhew, 1974) complementado con el interés de ser un actor más relevante en el proceso de producción de políticas y no solo un *rubber stamp* o un instrumento decorativo del sistema político (Visconti, 2011).

4.2 PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DURANTE LOS AÑOS DE ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LA “LUNA DE MIEL”

La función legislativa es compartida con el Poder Ejecutivo, el cual cuenta con una participación importante en la producción legislativa y los cambios institucionales. El sistema legislativo dominicano requiere necesariamente el concurso de ambas cámaras para la elaboración de las leyes y del Poder Ejecutivo para su aprobación y promulgación.

Luna de miel entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

El tiempo es un recurso escaso, sobre todo en el accionar político, donde puede existir competencia para hacer prevalecer sus intereses en un período de tiempo predeterminado. Tal es el caso del Congreso dominicano: un escenario que tiende al equilibrio entre las fuerzas allí representadas, pero donde los actores aprovechan todo margen para inclinar la balanza a su favor.

Como se observó en el Cuadro núm. 4 (p. 29), los períodos 94-96, 96-00 y 04-06 fueron de difícil articulación entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo al ser controlados cada uno por partidos políticos diferentes. Esta realidad hizo que la aprobación de piezas clave del programa de gobierno de los presidentes dependiera en gran medida de la disposición de los partidos de oposición para cooperar, así como de la eficacia de los presidentes para negociar y convencer a estos partidos para que apoyen sus iniciativas.

En este contexto es que cobra relevancia la denominada “luna de miel” (*honeymoon*), término que alude a la combinación de los siguientes elementos: el tiempo inmediato posterior al estreno del presidente al frente del gobierno, una disposición positiva por parte de diversos actores para negociar con el presidente y una opinión pública y prensa, más o menos favorable hacia el presidente. Estos tres elementos generarían una relación productiva entre los actores políticos que se vería reflejada en la aprobación de un número mayor de leyes impulsadas por el presidente (Domínguez, 2001; Neustadt, 1991; Vásquez, 2013).

Los datos del próximo cuadro confirman la hipótesis de que los presidentes tienen más éxito en el Congreso durante sus primeros cien días en el cargo. El cuadro también incluye las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo entre 1996 y 2011.⁸

⁸ El inicio del mandato presidencial en República Dominicana es el 16 de agosto, se han incluido también los proyectos de ley aprobados durante el inicio de diciembre, ya que algunos proyectos de ley son recibidos de la otra cámara legislativa, ya aprobados.

CUADRO NÚM. 8 Cantidad de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo durante el período de luna de miel y las presentadas durante su primer año de mandato presidencial

Presidente	Proyectos sometidos durante el período de luna de miel	Proyectos aprobados durante el período de luna de miel	%	Proyectos sometidos durante el primer año de mandato presidencial
Leonel Fernández (1996-1997)	0	0	0	0
Hipólito Mejía (2000-2001)	3	3	100	6
Leonel Fernández (2004-2005)	9	9	100	12
Leonel Fernández (2008-2009)	5	5	100	11

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016).

Los datos indican que el presidente con más iniciativas presentadas en su período de luna de miel fue Leonel Fernández en el período 2004-2008. Además, tanto él como Hipólito Mejía supieron aprovechar este período de tiempo a su favor, pues presentaron más del 45 % de las iniciativas que habrían de presentar a través del Ejecutivo durante su primer año de mandato presidencial. Esto pudiera resultar porque los presidentes arribaron al poder con una carpeta de políticas públicas y proyectos de ley necesarios implementar durante su primer año de gobierno.

Empero la afirmación anterior, y como se verá en el capítulo 5, República Dominicana cuenta con un nivel de éxito legislativo de 88 %, lo que significa que los proyectos de ley que son presentados ante el Poder Ejecutivo tienen un elevado nivel de aceptación, independientemente del período en que se encuentre.

De cara a un futuro incierto, los éxitos en los períodos de luna de miel adquieren un valor particularmente valioso para los presidentes. Conforme avanza su mandato, estos se enfrentan a lo que Paul Light

(1999) denominó “ciclo de descenso de influencia” producido por la progresiva erosión del apoyo público, una probable disminución de sus espacios legislativos en las elecciones intermedias y a un clima dominado por los fracasos legislativos y políticos del presidente. Estos elementos terminarían por distanciar a las fuerzas políticas, lo que conlleva el declive del desempeño del Ejecutivo en la arena legislativa. Frente a este escenario, al jefe del Ejecutivo le queda utilizar lo capitalizado al inicio de su mandato (*honeymoon*) para, en función de ello, subraya Theodore Lowi (1993), forjar una imagen de éxito y prestigio e intentar seguir negociando (Vásquez, 2013).

Comportamiento legislativo de la producción legislativa durante el año previo al cambio de mandato presidencial

El comportamiento de la producción legislativa durante el último año previo al cambio de mandato presidencial arroja que, exceptuando el año 2000, la mayoría de los proyectos de ley fue aprobada durante el año previo a las elecciones presidenciales.

CUADRO NÚM. 9 Comportamiento legislativo durante el último año previo al cambio de mandato presidencial

Presidenciales	Total	Aprobadas	%	Perimidas	%	Otro estatus	%
1995 (Ago-Dic)-1996 (Ene-Jul)	20	20	100	0	0	0	0
1999 (Ago-Dic)-2000 (Ene-Jul)	259	97	37	142	55	20	8
2003 (Ago-Dic)-2004 (Ene-Jul)	64	60	94	3	5	1	2
2007 (Ago-Dic)-2008 (Ene-Jul)	50	40	80	0	0	10	20

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016).

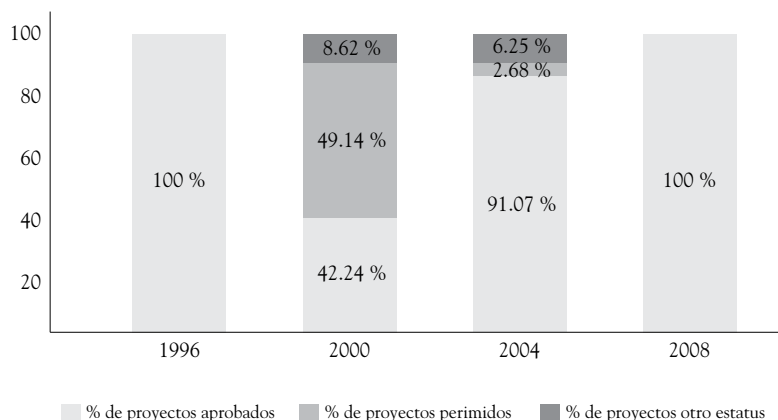
El análisis de la cantidad de proyectos de ley sometidos a través de la Cámara de Diputados durante los años de elecciones presidenciales en República Dominicana permite constatar que no existe una tendencia en relación directa entre la cantidad de proyectos de ley

presentados ante la Cámara de Diputados y la relación con los cambios de mandato presidencial. Sin embargo, durante los años 1996, 2004 y 2008 se presentaron cantidades significativas de proyectos de ley aprobados: por encima del 80 %.

Al examinar los años electorales íntegros, incluyendo el período de luna de miel, puede concluirse que durante los años de elecciones presidenciales se presentaron los mayores porcentajes de proyectos aprobados, como muestra el Gráfico núm. 6: se aprobó el 100 % de los proyectos sometidos a través de la Cámara de Diputados, excluyendo el año 2000, cuando solo se aprobó el 42 %.

Durante los años de elecciones presidenciales (1996, 2004 y 2008) se obtuvieron porcentajes de 100, 91 y 100, respectivamente, de proyectos aprobados, por lo que los legisladores aprueban la mayoría de las leyes durante estos años.

GRÁFICO 7. Porcentaje de proyectos de Ley aprobados, perimidos y otro estatus, durante los años de elecciones presidenciales



Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2015)

Al comparar el gráfico anterior con la evolución de la composición partidaria (Cuadro núm. 3), de la Cámara de Diputados, se observa que

para los años 1996 y 2008, la mayoría partidista en la Cámara Baja era adversa al partido del presidente de la República (PLD). Para el año 2000, esta mayoría correspondió al PRD, al igual que la Presidencia, lo que se constituyó en un caso excepcional.

Durante los diferentes años de elecciones presidenciales quedó de manifiesto la adversidad entre mayoría partidista dentro de la Cámara de Diputados y el partido que ocupó la Presidencia de la República. Sin embargo, la tendencia fue la misma: la aprobación de la mayoría de los proyectos de ley sometidos ante la Cámara Baja, lo que dejó en evidencia una relación Poder Legislativo-Poder Ejecutivo fuerte e influyente.

Cuando el presidente no tiene mayorías en el Congreso debe buscar alternativas para poder influir en la agenda política, a través de los diferentes mecanismos de control que constitucionalmente le son otorgados.

V. Éxito legislativo y participación legislativa en República Dominicana

5.1. ÉXITO LEGISLATIVO

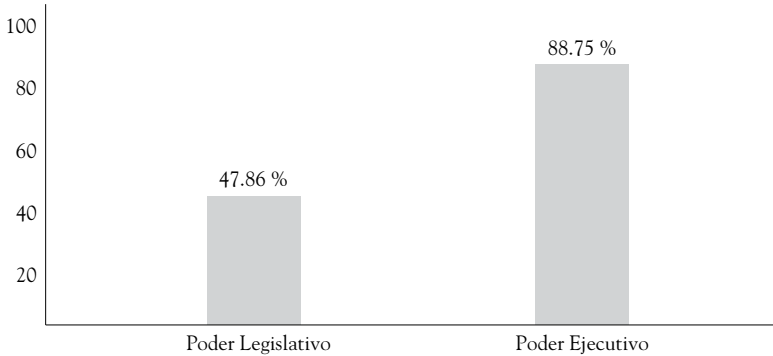
El trabajo titulado *La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos* (2005), de la profesora Mercedes García Montero, avanza en la construcción de dos indicadores que relacionan el papel de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la actividad del Congreso. Estos indicadores son el éxito legislativo y la participación legislativa y miden el peso de cada uno de los poderes sobre la actividad legislativa de los parlamentos latinoamericanos. En ese mismo sentido, Cox y Morgenstern (2001) ubican los procesos de toma de decisiones de los parlamentos democráticos en tres modalidades básicas: generativa, reactiva y proactiva.

Más en detalle, el “éxito legislativo” hace referencia a la relación que existe entre el número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo o el Legislativo y la cantidad que finalmente es aprobada (Alcántara *et al.*, 2005). Se trata de dar cuenta del éxito en la proposición de leyes de ambas ramas de poder. Este es el indicador que aparece con mayor frecuencia en los diferentes estudios.

Este indicador nos dice que de los proyectos de ley presentados por cada Poder, que porcentaje de proyectos fueron aprobados (éxito). Para la República Dominicana, el 88.8% de los proyectos de ley sometidos

por el Poder Ejecutivo tuvieron éxito, versus un 47.9% de los proyectos de ley sometidos por el Poder Legislativo fueron aprobados.

GRÁFICO 8. Éxito legislativo en República Dominicana, según proponente de la ley 1995-2011



Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016), a partir de los datos de la Cámara de Diputados

García Montero (2009) menciona que

(...) una de las debilidades del indicador éxito legislativo está en la sobreestimación del peso del Ejecutivo, ya que si bien los gobiernos se limitan a enviar proyectos que realmente querrían ver convertidos en leyes, lo cual incrementa su tasa de “éxito”, los legisladores presentan más proyectos, sabiendo previamente que tienen escasas o nulas posibilidades de ser aprobados. Este hecho obedece a la dificultad que tiene para un legislador situar en la agenda legislativa una iniciativa de su autoría y conlleva que el “éxito” del Poder Legislativo sea muy inferior, aunque ello no significa que el Congreso no influya ni participe en la legislación que finalmente es sancionada.

Además de la explicación dada por García Montero, el elevado nivel de éxito legislativo presente en la región pudiera ser explicado por

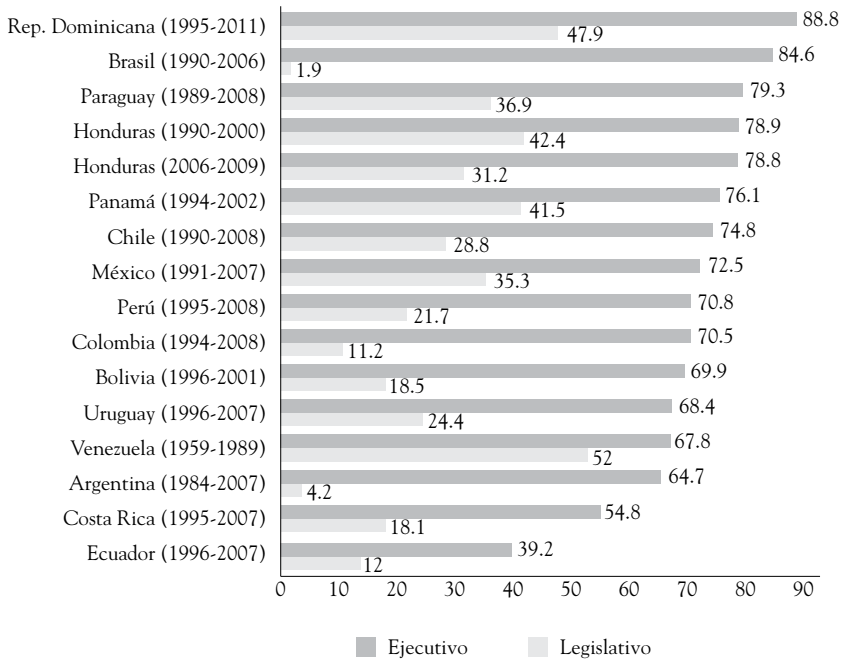
la existencia de un gabinete que rodea a los presidentes, quienes en su mayoría cuentan con técnicos y especialistas para el desarrollo de los proyectos de ley, construyendo así piezas legislativas, en muchos casos mejor sustentadas que aquellas presentadas por legisladores. Estos últimos, generalmente cuentan con un área común y compartida para el desarrollo de los proyectos de ley, o bien los formulan de manera personal y no cuentan con un vasto personal a su disposición para su elaboración.

Como ya se ha mencionado, algunos autores enfatizan que los presidentes que no poseen una mayoría en el parlamento tienen mayores dificultades para controlar la agenda legislativa y tener éxito. Este caso no se valida necesariamente en República Dominicana. Lo que sí es destacable es que el número efectivo de partidos y el multipartidismo existente en el país, se consoliden en factores potencialmente peligrosos, ya que se entiende que el éxito legislativo puede verse favorecido por las elevadas tasas de cambio realizadas por el Ejecutivo. Además, un mayor número de partidos implica un mayor costo de transacción para el Ejecutivo y un mayor nivel de negociación, pudiendo surgir beneficios particulares o bien de los diversos partidos políticos presentes en el Congreso, todos beneficiándose del aparato estatal.

La situación anterior, aunada a la poca información que transmiten los parlamentos hacia los ciudadanos, en torno a la publicación de todos los votos parlamentarios de los proyectos de ley, alimentan el elevado grado de desconfianza de los ciudadanos hacia el Congreso Nacional dominicano y eleva la percepción de corrupción y clientelismo político.

Como se puede observar en el Gráfico núm. 9, la mayoría de los países con estadísticas legislativas y que cuentan con Estados presidencialistas, presentan elevados niveles de éxito legislativo. República Dominicana, Brasil y Paraguay, se destacan como los países de mayor éxito mostrado. Sin embargo, todos los países demostraron poseer un nivel de éxito mayor para el Ejecutivo y superior al Legislativo.

GRÁFICO 9. Éxito del Ejecutivo y del Legislativo por país, período de gobierno y período de estudio completo



Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016), a partir de los datos de la Cámara de Diputados para República Dominicana y datos de Mercedes García Montero para el resto de los países

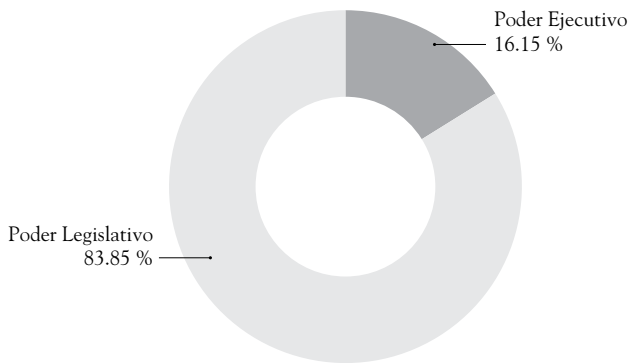
5.2. PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA

La participación legislativa no es más que la relación entre las leyes aprobadas presentadas por el Ejecutivo o el Legislativo y las aprobadas en total.

El Gráfico núm. 10 ofrece información sobre el peso e influencia, tanto del Legislativo como del Gobierno, sobre la legislación total aprobada, el porcentaje de proyectos de ley que inician uno y otro poder en relación con la cantidad total de proyectos que se presentaron en el Congreso Nacional durante el período de estudio. Los datos

muestran que los legisladores han sido responsables de la mayoría de los proyectos de ley presentados: 83.85 %.

GRÁFICO 10. Participación legislativa en República Dominicana, según poder proponente de la ley, 1995-2011



Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016), a partir de los datos de la Cámara de Diputados

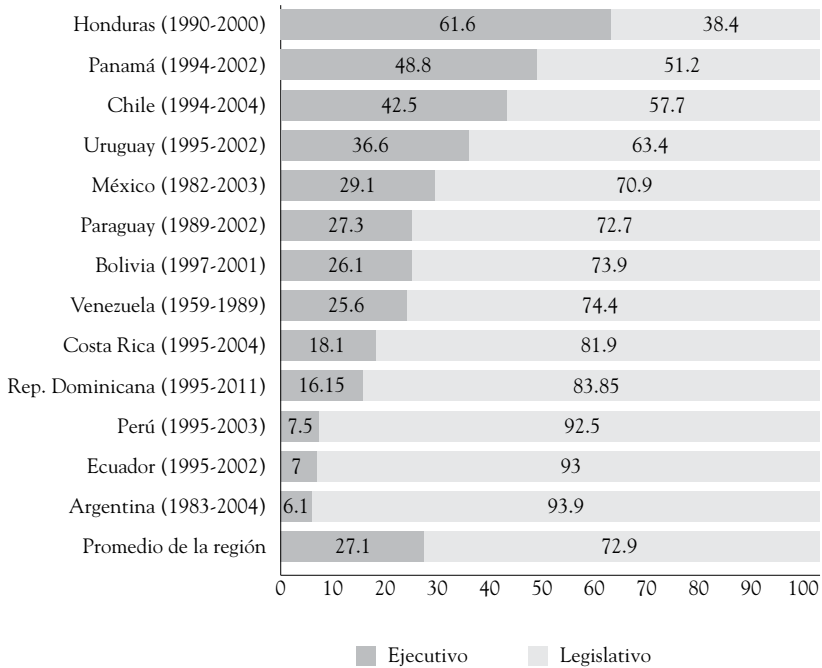
La doctora García Montero detalla significativamente cada uno de los casos presentados y expone la razón de los diferentes porcentajes:

En los casos de Argentina, Ecuador y Perú, más del 90 % de las iniciativas fue presentado por los congresistas. En Panamá, Chile y Uruguay se observa una mayor igualdad entre ambos poderes en la proposición de iniciativas, aunque con una relativa superioridad del Legislativo (García, 2007).

Por último, Honduras destaca claramente por la preponderancia del Ejecutivo en la introducción de proyectos: el 61.6 % de la legislación presentada en el Congreso durante 1990-1996 fue introducida por el Gobierno, siendo un caso único entre los estudiados. Estos datos parecen desmentir, excepto para el citado caso hondureño, que los parlamentos latinoamericanos se limitan solamente a enmendar y discutir

los proyectos del Ejecutivo, pues son precisamente los legisladores quienes inician más propuestas (García, 2007).

GRÁFICO II. Porcentaje que suponen los proyectos de ley de uno y otro poder en cada país, en relación con el total de proyectos presentados en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016), a partir de los datos de la Cámara de Diputados para la República Dominicana y datos de Mercedes García Montero para el resto de los países

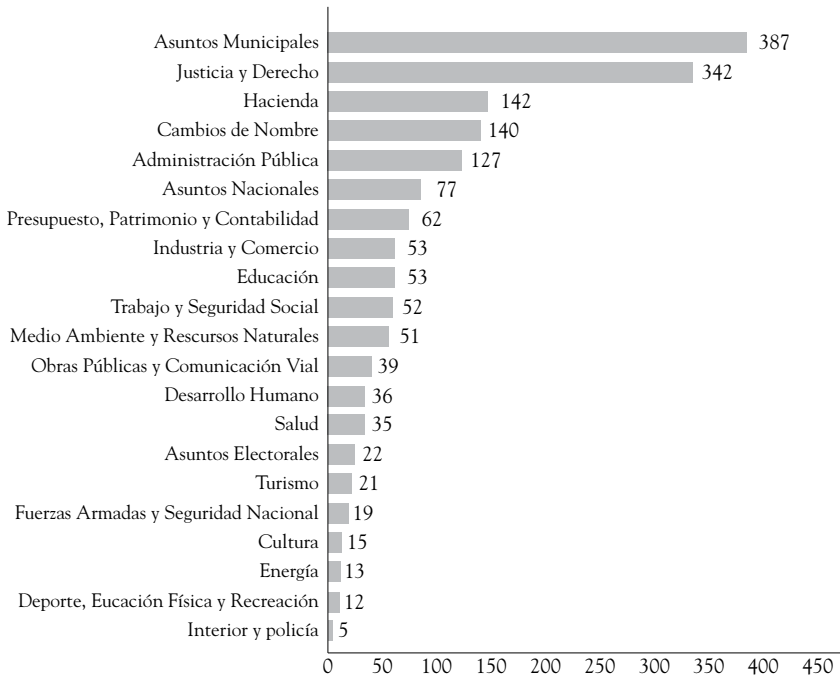
República Dominicana se encuentra cerca de la media de la región (16.15 % Ejecutivo y 83.85 % Legislativo), equiparándose con países como Costa Rica, donde existe un sistema unicameral.

VI. Iniciativas legislativas: una aproximación según materia

Este apartado muestra una clasificación de las iniciativas legislativas según materia durante el período de estudio. La clasificación responde a una división por temas y categorías. Para realizar la tipificación se tomó como referencia la división existente en la Cámara de Diputados en torno a las comisiones que estudian los proyectos de ley.

Los datos muestran que durante los años de estudio la mayoría de los proyectos de ley sometidos han girado en torno a Asuntos municipales (23%); Justicia y derecho (20%), y Hacienda (8.3%). Las materias menos esbozadas han sido las de la Interior y Policía; Deporte, Educación Física y Recreación; y Energía.

Resulta interesante distinguir que en la materia más sometida –asuntos municipales (387)–, 321 de ellas corresponden a proyectos de ley de a elevación territorial.

GRÁFICO 12. Cantidad de los proyectos de ley según materia legislativa

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016), a partir de los datos de la Cámara de Diputados

CUADRO NÚM. 10 Cantidad y porcentaje de los proyectos de ley según materia legislativa

Materia	Cantidad	%	Descripción
Interior y Policía	5	0.3	Asuntos relativos al mantenimiento del orden público, la seguridad ciudadana, la regulación del uso de armas de fuego y explosivos, la migración y extranjería, al régimen administrativo de las provincias.
Deporte, Educación Física y Recreación	12	0.7	Materias referentes a las políticas, regulación y fomento del deporte, la educación física y la recreación.

CUADRO NÚM. 10 Cantidad y porcentaje de los proyectos de ley según materia legislativa

Materia	Cantidad	%	Descripción
Energía	13	0.8	Asuntos referentes al desarrollo energético del país.
Cultura	15	0.9	Materias referentes a las políticas que promuevan y estimulen, en los ámbitos nacionales e internacionales, las diversas manifestaciones y expresiones científicas, artísticas y populares de la cultura dominicana, al enriquecimiento, promoción y conservación del patrimonio cultural, el folklore, los monumentos, la identidad nacional, individual y colectiva, y los derechos de autor.
Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional	19	1.1	Asuntos relativos a la defensa de la independencia y soberanía de la nación, a la integridad de los espacios geográficos, a la prevención y mitigación de desastres, así como las regulaciones y políticas referentes a la custodia, supervisión y control de las armas, municiones y demás pertrechos militares, y equipos de guerra.
Turismo	21	1.2	Asuntos relativos a la regulación de políticas, estrategias y acciones que estimulen el desarrollo turístico sostenible del país, al igual que la promoción y la adopción de medidas tendentes a la protección del sector.
Asuntos Electorales	22	1.3	Legislación en materia electoral, el registro civil, el seguimiento a los reglamentos dictados por la Junta Central Electoral y de la fiscalización de los recursos puestos a su disposición.
Salud	35	2.1	Asuntos relativos a la salud, a las medidas sanitarias, al ejercicio de la medicina y profesiones afines, y a los productos farmacéuticos, establecimientos y laboratorios de salud.
Desarrollo Humano	36	2.1	Asuntos relativos a los estudios y análisis de la interrelación y dinámicas que se verifican entre las diferentes variables que inciden en la condición y calidad de vida de la población, para facilitar el empoderamiento ciudadano y el diseño de políticas públicas que potencien el desarrollo humano; y el seguimiento a la ejecución presupuestaria de los programas para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio.

CUADRO NÚM. 10 Cantidad y porcentaje de los proyectos de ley según materia legislativa

Materia	Cantidad	%	Descripción
Obras Públicas y Comunicación Vial	39	2.3	Temas relacionados con la aprobación, contratación, adjudicación, construcción y financiamiento de obras públicas; la regulación de la construcción de infraestructuras, tanto públicas como privadas; el desarrollo, mantenimiento y regulación del uso de autopistas, carreteras, calles y caminos vecinales, puertos y aeropuertos, y supervisar el sistema de peajes nacionales y el uso de los recursos generados para el mantenimiento vial. También conoce de los problemas que afectan el transporte terrestre, aéreo y marítimo, y de los asuntos relativos a la modernización, organización y crecimiento de los medios de transporte, así como sobre modificaciones de su régimen jurídico.
Medio Ambiente y Recursos Naturales	51	3.0	Temas relativos a la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y de los recursos naturales, asegurando su sostenibilidad y compatibilidad con el desarrollo humano, y del seguimiento y evaluación de los estudios de impacto e informes ambientales.
Trabajo y Seguridad Social	52	3.1	Asuntos relativos a las regulaciones laborales para empleadores y trabajadores, las medidas de generación de empleo, las regulaciones sobre prevención de riesgos en el trabajo, incapacidad laboral, accidentes de trabajo y otros temas relacionados al ámbito laboral.
Educación	53	3.1	La Comisión de Educación es responsable de las materias referentes al sistema educativo nacional en sus niveles de educación inicial, básica y media, tanto público como privado.

CUADRO NÚM. 10 Cantidad y porcentaje de los proyectos de ley según materia legislativa

Materia	Cantidad	%	Descripción
Industria y Comercio	53	3.1	Asuntos referentes a las políticas industrial, minera, de comercio, zonas francas, propiedad industrial, al desarrollo energético del país, la promoción de la micro, pequeña y mediana empresa, la participación de las organizaciones solidarias (cooperativas) en la economía y la protección al consumidor.
Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad	62	3.6	Asuntos de formulación y evaluación de la política relacionada con la asignación, administración eficiente y registro de los recursos financieros y materiales del Estado; de las funciones presupuestarias, de contrataciones públicas de bienes, obras, servicios y concesiones; de la administración de los bienes muebles e inmuebles y la contabilidad del sector público no financiero; del análisis, seguimiento y evaluación de la Ley de Presupuesto General del Estado aprobada cada año; presentar, cuando menos al final de cada semestre, una evaluación pormenorizada de la ejecución del mismo, por los diferentes clasificadores presupuestarios establecidos
Asuntos Nacionales	77	4.5	Días festivos, declaraciones de días, entre otros.
Administración Pública	127	7.5	Asuntos relacionados con legislación que se refiere a la organización general del Estado, la capacidad sancionadora de la administración pública y la aplicación del Estatuto de la Función Pública, a la fiscalización del organigrama y la estructura y cantidad de cargos que debe presentar el Poder Ejecutivo, conjuntamente con el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, cada año.
Cambios de Nombre	140	8.2	Asignación y cambios de nombres a escuelas, centros deportivos, calles, entre otros.

CUADRO NÚM. 10 Cantidad y porcentaje de los proyectos de ley según materia legislativa

Materia	Cantidad	%	Descripción
Hacienda	142	8.3	Asuntos atinentes a las políticas fiscal y económica del gobierno y de los lineamientos estratégicos que apruebe el Consejo Nacional de Desarrollo, la legislación de los regímenes tributario y aduanero, de la normativa legal en materia de exoneraciones de los impuestos, tasas y derechos, la política salarial y previsional del sector público, mercado de valores, valores públicos y especies timbradas, sistema de seguros y reaseguros, evaluación de la política y legislación relacionada con la captación de los recursos financieros, del sistema previsional regulado por las leyes vigentes, y otros temas relacionados; el seguimiento de la legislación que ordene pagos, captación de ingresos, registro y custodia de los fondos y valores emitidos, la administración de las cuentas bancarias; y lo relativo al sistema monetario y financiero.
Justicia y Derecho	342	20.1	Asuntos relativos a la organización judicial, a la creación y supresión de tribunales, y aquellas normativas a través de las cuales se estructura el sistema de justicia y sus normas de procedimiento.
Asuntos Municipales	387	22.7	Asuntos concernientes al Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales en relación con todo lo referente al ordenamiento territorial, la descentralización administrativa y el desarrollo de los mismos, así como hacer investigaciones de los asuntos que afecten las comunidades, canalizando soluciones a través de los organismos correspondientes.
Total	1,703	100.0	

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE (2016), a partir de los datos de la Cámara de Diputados.

VII. Conclusiones y hallazgos

Pese a las críticas que apuntan a la debilidad institucional y a la dualidad en la lógica de funcionamiento del Congreso dominicano, hay que mencionar que el cuestionamiento tiene críticas rebatibles. Debe destacarse el cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución otorga a la Cámara de Diputados, lo que se traduce en un componente elemental de legitimidad y democracia. Esto mismo ocurre en cuanto las competencias del Congreso, sus funciones de representación, control y producción legislativa.

Para poder argumentar sobre la producción legislativa dominicana, es imprescindible observarla desde una perspectiva general, tomando en consideración, no sólo la producción individual de los legisladores, sino también, la producción positiva o negativa de los períodos, poderes proponentes de los proyectos de ley y el éxito y participación alcanzada. Verlo holísticamente, de no hacerlo de esta manera pudiéramos pecar de soslayar elementos importantes y que influyen en la producción legislativa.

Durante el período 1995-2011, se sometieron a través de la Cámara de Diputados unos 1,703 proyectos de ley, cifra que indica un promedio de 100 iniciativas sometidas anualmente.⁹ La cantidad de proyectos de

⁹ Se asume que los diputados sometan la mayoría de sus proyectos de ley a través de la cámara a la que pertenecen.

ley sometidos a la Cámara de Diputados no responde a un patrón homogéneo, independientemente del año y el estatus económico, político y social del país. La productividad legislativa positiva acumulada se alzó con el 52 % de las iniciativas aprobadas, el 22 % perimidas y el restante 26 % quedó catalogado en otro estatus. Históricamente, el porcentaje de los proyectos aprobados en la Cámara de Diputados es mayor que los perimidos, exceptuando el período comprendido entre 1998 y 2000, cuando el resultado fue contrario.

La respuesta –aprobación, perimida u otro estatus– hacia los proyectos sometidos ante la Cámara de Diputados puede depender de diferentes factores: la composición partidista dentro de la cámara, los años de elecciones presidenciales y los años de elecciones congresuales.

Los años en los que el partido predominante en el Congreso Nacional ha sido *diferente* al del partido del presidente, la cantidad de iniciativas legislativas presentadas fue mayor, lo que demuestra un mayor grado de dinamismo y de competencia dentro del órgano. Cuando los partidos fueron *diferentes*, la cantidad de proyectos aprobados fue menor y mayor la cantidad de proyectos perimidos.

Durante los años en los que el partido mayoritario en el Congreso fue *el mismo* del Ejecutivo la cantidad de iniciativas presentadas resultó menor, pero se aprobó mayor cantidad de iniciativas y la cantidad de las que perimieron fue menor.

La composición partidista dentro de la cámara, el control mayoritario de las bancadas –en contraposición con el partido de gobierno– y las pugnas políticas, influyen significativamente en el proceso de producción legislativa, siendo necesario un consenso interno a nivel político que garantice el buen funcionamiento de la actividad legislativa.

Los resultados muestran dos escenarios en torno al comportamiento de las iniciativas legislativas durante el último año de los legisladores en el Congreso Nacional dominicano. Para los años de elecciones congresuales (1998 y 2002), la tendencia durante el último año de la actividad legislativa era estudiar y aprobar la mayor cantidad de proyectos de ley existentes; en consecuencia, se observan elevados porcentajes de proyectos aprobados. Sin embargo, durante los últimos dos períodos

analizados (2006 y 2010) la tendencia cambió y el enfoque pasó hacia someter y depositar leyes, sin que esto significase un cierre en el ciclo de las leyes propuestas. Esto pudiera explicarse por la gran cantidad de legisladores con ánimos de reelección para esos períodos: 76 y 49 %, respectivamente.

En cuanto al comportamiento de producción legislativa durante el último año previo al cambio de mandato presidencial –exceptuando el año 2000–, la mayoría de los proyectos de ley fue aprobada durante estos años, lo que demuestra una fuerte influencia Poder Legislativo-Poder Ejecutivo durante el período, marcado por el activismo político.

Los datos confirman la hipótesis de que los presidentes tienen más éxito en el Congreso durante sus primeros cien días en el cargo. Tanto el presidente Leonel Fernández, como Hipólito Mejía, durante sus mandatos supieron utilizar este período de tiempo a su favor, llegando a presentar en ese lapso más del 45 % de las iniciativas que presentarían durante su primer año de mandato presidencial. Los éxitos en los períodos de luna de miel adquieren un valor particularmente valioso para los presidentes, quienes por su nivel de aceptación y popularidad adquieren aprobación de los proyectos que someten.

El Poder Legislativo cuenta con un mayor nivel de participación legislativa pero cuenta con menor porcentaje de éxito legislativo, contrario al Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo ha tenido mayor éxito legislativo en cuanto a la aprobación de los proyectos de ley que presenta ante el Congreso Nacional (88.75 %), a diferencia del Poder Legislativo, que cuenta con el 47.86 % de las iniciativas aprobadas. Esta situación es igual en la mayoría de los países de la región. En cuanto a la participación legislativa, el Poder Legislativo es responsable de la mayoría de los proyectos de ley que se presentan (83.85 %).

Este documento evidencia que los legisladores coordinan intereses y aumentan su influencia, siempre enfocados en dos objetivos: aumentar la productividad de la institución -aunque no siempre con los resultados esperados- y conseguir la reelección en el cargo. La coordinación entre los legisladores de diferentes bancadas y partidos es fundamental para el éxito legislativo.

En lo que respecta al proceso de producción legislativa, el equilibrio y la tensión existente entre los diferentes actores que intervienen en el proceso, que incluyen las necesidades del gobierno, los intereses de los diferentes bloques partidistas, los intereses de los grupos de interés, así como los intereses propios de los legisladores, conducen a un espacio de búsqueda de transición en el que los procesos de cambios deberán ser consensuados, en pro de una reconversión política e institucional. Estos mismos debates y búsqueda de intereses conducen a mejorar la calidad de producción, buscando ajustarse a los procesos de innovación y corrigiendo las debilidades que pudieran existir en el camino hacia una mejor representatividad.

VIII. Recomendaciones

El hermetismo de datos e informaciones sobre el accionar del Congreso Nacional limita la posibilidad de realizar estudios profundos sobre factores que impactan la producción legislativa. Si bien se han realizado esfuerzos, ante todo informáticos, para dotar a la ciudadanía de instrumentos de empoderamiento y participación ciudadana y rendición de cuentas, las informaciones disponibles en algunos casos son proclives a ser de baja calidad, limitadas en el tiempo, o peor aún estar carente de datos valiosos, como por ejemplo, los votos de los legisladores ante los diferentes proyectos de ley.

Es importante que en el proceso de rendición de cuentas del Congreso Nacional dominicano se presenten informaciones sistemáticas sobre la producción legislativa de manera más amigable.

Resulta imperativo presentar datos que aborden diferentes tópicos de la producción legislativa, como son: productividad legislativa por legislador, proyectos de ley sometidos en tiempo real, votos de los legisladores hacia los diferentes proyectos de ley e iniciativas legislativas (contratos, resoluciones, etc.) y asistencia por legislador a sesiones y comisiones, permitiendo al ciudadano efectuar un monitoreo parlamentario y de producción legislativa no solo a escala general, ya presentado en este trabajo, sino también a escala individual, y donde se pueda vincular la función legislativa de creación de leyes con la de representatividad de los ciudadanos. Esta última resulta ser la de más

difícil medición, pero con las informaciones puntuales podrían proyectarse las líneas de políticas públicas más perseguidas por los congresistas y ponderar si estas responden a las necesitadas identificadas por las provincias que representan.

Los proyectos de ley que se presentan en una nación, sobretodo en el caso de República Dominicana, un país emergente, son un reflejo de las acciones que se realizan y que encaminan al Estado hacia el fortalecimiento del régimen jurídico nacional. Los ciudadanos deben conocer todo lo concerniente a la producción legislativa y su proceso para saber hacia dónde van y conocer las reglas del juego que posteriormente permitirán analizar, ponderar y elegir durante períodos importantes a los representantes del Poder Legislativo.

Cantidad de proyectos sometidos a través de la Cámara de Diputados, según procedencia período 1995-2011																
Años	Procedencia															
	Poder Ejecutivo			Poder Judicial			Poder Legislativo				Junta Central Electoral		Total aprobadas	Total perimidas	Total otros	
	Total Presentadas	Aprobadas	Perimidas	Otro estatus I	Total presentadas	Aprobadas	Perimidas	Otro estatus	Total presentadas	aprobadas						
1995	4	3	1		26	26			1	1			31	30	1	0
1996	0	0	0		15	15							15	15	0	0
1997	4	4	0		86	85	1						90	89	1	0
1998	5	1	4		107	19	74	14					112	20	78	14
1999	9	3	6		176	40	119	17					185	43	125	17
2000	5	4	1	1	226	93	113	20					232	98	114	20
2001	3	2	1		55	44	6	5					58	46	7	5
2002	7	6	1		68	59	5	4					75	65	6	4
2003	12	12	0		65	62	1	2					77	74	1	2
2004	18	18	0		94	84	3	7					112	102	3	7
2005	11	9	1	1	188	46	3	139					199	55	4	140
2006	23	22	0	1	105	25	11	69					128	47	11	70
2007	25	25	0		66	43	12	11	1	1			92	68	13	11

Cantidad de proyectos sometidos a través de la Cámara de Diputados, según procedencia período 1995-2011																		
Años	Procedencia																	
	Poder Ejecutivo			Poder Judicial			Poder Legislativo				Junta Central Electoral		Total presentadas	Total aprobadas	Total perimidas	Total otros		
	Total Presentadas	Aprobadas	Perimidas	Otro estatus 1	Total presentadas	Aprobadas	Perimidas	Otro estatus	Total presentadas	aprobadas								
2008	5	5	0				27	27				0			32	32	0	0
2009	14	14	0				63	35	9	19					77	49	9	19
2010	5	5	0				64	26	1	37					69	31	1	37
2011	10	9	0	1			109	8	101						119	17	0	102
Total	160	142	15	3	2	1	1,540	737	358	445	1	1	1,703	881	374	448		

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE a partir de los datos de la Cámara de Diputados.

Nota: Cifras sujetas a rectificación.

REFERENCIAS

- ALCÁNTARA Sáez, M., García Montero, M. y López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- BANCO Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Editorial Planeta Mexicana, México, D.F.
- BERNARD, E. (2013, 11 de enero): “Elecciones presidenciales del 1996 en República Dominicana”. Recuperado de <http://erickbernard.blogspot.com/>
- CÁMARA de Diputados, www.camaradediputados.gov.do
- CARILLO, F.; Bodemer, K. (2007). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. GIGA, BID, REDGOB. La Paz, Bolivia. Plural editores.
- CERVANTES, J. (1998). *El Poder Legislativo y la democracia. Los retos actuales*, *Investigaciones jurídicas*, México, Universidad de Guanajuato.
- CHASQUETTI, D. (2001): *Democracia, multipartidismo y coaliciones: evaluando la difícil combinación*. En J. Lanzano (comp.). *Tipos de presidencialismos y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 319-359.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2010.

- COX, G. W., McCubbins, M. (1999). “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”. Presentado en la Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Washington.
- DÍAZ, S. (2001). *Técnica legislativa del Congreso Nacional dominicano*. En: Serie Parlamentos y Democracia. Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la OEA. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH. *La técnica legislativa en Centroamérica y la República Dominicana*. San José, Costa Rica: Mars Editoriales (341-342).
- DOMINGUEZ, Casey Byrne Knudsen (2001): *Is it a honeymoon? An Empirical Investigation of the President’s First Hundred Days*. *Congress and the Presidency* 32, 63-78.
- GARCÍA Montero, M. (2007): *La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos*. En: *Lateinamerika Analysen* 17 (2): 3-24.

- GARCÍA, M. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* España, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. CYAN, S.A., 269.
- GERMOSÉN, P. (2006, 16 de mayo). Mayoría legislativa busca la reelección. *Periódico Hoy*. Recuperado de <http://hoy.com.do/mayoria-legisladores-busca-la-reeleccion/>
- GUJARATI, D. (2004). *Econometría*. México: MCGRAW-HILL.
- HURTADO, V. (s.f.): “La iniciativa legislativa, conceptos fundamentales y su aplicación en Perú”. Presentación de la *Escuela Electoral y de Gobernabilidad*. Lima, Perú.
- JIMÉNEZ, M. (junio de 2001). “Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina”. *Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, México. Opinión Pública, Campinas*, 13(1), 148-184.
- LIGHT, P. (1999). *The President’s Agenda. Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- LLANOS, M.; Nolte, D. (2003): “Bicameralism in the Americas: Around the extremes of symmetry and incongruence”. En: *Journal of Legislative Studies*, 9(3), 54-86.
- LOWI, Th. (1993). *El presidente personal: facultad otorgada, promesa no cumplida*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- MAINWARING, S. y Scully T. (1997): “La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina”. En: *Revista América Latina Hoy*, 16, 91-108.
- MEJÍA, M., (2010, 22 de mayo). 20 senadores y unos 86 diputados lograron reelección en Congreso. *Diario Libre*. Recuperado de http://www.diariolibre.com/noticias/2010/05/22/i246430_senadores-unos-diputados-lograron-reeleccion-congreso.html
- NEUSTADT, R. (1991). *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The Free Press.
- RAMÍREZ, M. (1979): “Teoría y práctica del grupo parlamentario”. En: *Revista de Estudios Políticos*, 1979, (Nueva Época), núm. 11 (septiembre-octubre 1979). Tomado de <file:///C:/Users/gcrispin/Downloads/Dialnet-TeoriaYPracticaDelGrupoParlamentario-1273243.pdf>
- REFLEXIÓN Democrática (2008): *Informativo Reflexión Democrática*, 104, 2.
- SANTANA, L., Jáquez A. (2004). *Manual de técnicas legislativas del Congreso Nacional*, (Borrador segunda edición).
- SARTORI, G. (1992): *Elementos de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.

- SAURA, A. (1999). Actividad legislativa en el Estado social de derecho. En: *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. Universidad Rovira I Virgili. 2 pp.
- SHUGART, M. y Mainwaring, S. (1997): Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. En: Mainwaring, S. et al. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- TSEBELIS, G; Money, J. (1997): *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VÁSQUEZ, C. (2013): “La luna de miel entre los presidentes de minoría y el Congreso de los diputados en México”. Tomado de: <http://www.condistintosacentos.com/la-luna-de-miel-entre-los-presidentes-de-minoria-y-el-congreso-de-los-diputados-en-mexico/>
- VENTURA, I. (2010): “Análisis de la producción legislativa 1990-2008”. *UKessays.com*. Recuperado de <http://www.ukessays.com/dissertations/language/analisis-de-la-produccion-legislativa.php#ixzz37feqfoHC>
- VISCONTI, G. (2011): “Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia?”. En: *Revista de Ciencias Políticas*, 31 (1), 91-115, Pontificia Universidad Católica de Chile.



**OBSERVATORIO POLÍTICO
DOMINICANO**

Calle César Nicolás Penson 127, La Esperilla,
Santo Domingo, República Dominicana.
Tel. (809) 685-9966 • comunicaciones@opd.org.do
www.opd.org.do

ISBN: 978-9945-590-41-8



9 789945 590418