

Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa

María Paula Bertino
Universidad de Buenos Aires (Argentina)

DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.04](https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.04)

RECIBIDO: 26 de diciembre de 2013

APROBADO: 22 de mayo de 2014

MODIFICADO: 25 de agosto de 2014

RESUMEN: Este artículo recapitula las principales discusiones respecto al uso de la actividad legislativa como variable dependiente en los estudios politológicos. Si bien exhaustivo, no es excluyente, y muestra las principales tendencias del uso de dicha variable. Partiendo de la idea de que existe una división del trabajo legislativo en los presidencialismos, se intenta exponer aquí las diversas formas en las que se ha tratado de apreciar dicha división, a fin de contribuir a una nueva visión que pueda enfocarse en los efectos que esta genera sobre la dinámica de gobierno.

Asimismo, este artículo propone la apertura de nuevas agendas de investigación en torno al uso de la actividad legislativa como variable dependiente. Se plantean aquí los debates aún abiertos, e incluso aquellos olvidados, y se propone retomar la agenda de estudios y orientarla hacia la observación y evaluación de las legislaturas bicamerales.

PALABRAS CLAVE: producción legislativa • actividad legislativa • relaciones Ejecutivo-Legislativo

Este artículo se desprende de las revisiones de estados del arte y las discusiones que al respecto surgieron con colegas, orientadas a la redacción de la tesis de doctorado de la autora. Fue concebido en el marco de una estancia de investigación en la Universidad de la República (Uruguay) financiada por una beca del Grupo Montevideo, en 2011. El artículo fue finalizado en noviembre de 2013, en el marco de una estancia de investigación en el Institute for Latin American Studies (ILAS) del German Institute for Global and Area Studies (GIGA) (Alemania) financiada por las becas René Hugo Thalmann de la Universidad de Buenos Aires.

Legislative Activity, Success and Importance as Factors behind Legislative Output

ABSTRACT: This article summarizes the main arguments regarding the use of legislative activity as a dependent variable in political studies. While comprehensive, it is not exclusive, and it shows this variable's main trends. Starting from the idea that there is a division of legislative work in presidential systems, this paper attempts to show the various ways in which this division has been assessed, to contribute to a new vision which focuses on the effects this has on the dynamics of government.

In addition, this article proposes establishing new research agendas on the use of legislative activity as a dependent variable. Raised here are debates which remain open, as well as those which have been forgotten; this paper proposes that the research agenda be resumed and directed at the observation and evaluation of bicameral legislature.

KEYWORDS: legislative output • legislative activity • Executive-Legislative relations



Atividade legislativa, êxito e importância como fatores por trás da produção legislativa

RESUMO: Este artigo recapitula as principais discussões a respeito do uso da atividade legislativa como variável dependente nos estudos de ciência política. Embora exaustivo, não é excludente, e mostra as principais tendências do uso dessa variável. Partindo da ideia de que existe uma divisão do trabalho legislativo nos presidencialismos, tenta-se expor as diversas formas nas quais se tem tentado apreciar essa divisão a fim de contribuir a uma nova visão que possa estar enfocada nos efeitos que esta gera sobre a dinâmica do governo.

Além disso, este artigo propõe a abertura de novas agendas de pesquisa sobre o uso da atividade legislativa como variável dependente. Propõem-se debates ainda abertos, e inclusive esquecidos, e a retomada da agenda de estudos e sua orientação à observação e avaliação das legislaturas bicamerais.

PALAVRAS-CHAVE: produção legislativa • atividade legislativa • relações Executivo-Legislativo

Introducción¹

Centrados en la preocupación de explicar las relaciones entre poderes en los presidencialismos, una rama de los estudios legislativos ha dedicado gran parte de la literatura a describir y explicar la producción legislativa en cuanto a su relevancia.² Estos estudios tienden a concentrar su mirada sobre dos cuestiones: qué tipo de leyes se formulan y cuáles son aprobadas. Dentro de cada una de estas cuestiones surgen preguntas que dan lugar a agendas de investigación que continúan sobre el tapete. La puerta de entrada a estos cuestionamientos es, por lo general, el comportamiento de los legisladores en relación con los resultados legislativos. ¿Qué tipo de leyes producen los congresos? ¿Cuánta incidencia tienen los presidentes en los resultados legislativos? ¿Cuál es la relación entre ejecutivos y legislativos en la producción legislativa?

En este artículo se expone una revisión crítica, exhaustiva, mas no excluyente, de las diferentes teorías en torno al uso de la actividad legislativa como variable dependiente. Para ello, es necesario distinguir entre sistemas de gobiernos parlamentarios y presidenciales, y entrar en el debate sobre la posición que las legislaturas asumen frente a los poderes ejecutivos. Los autores y las teorías que aquí se presentan refieren sus trabajos a sistemas presidenciales, en su mayoría latinoamericanos, y se concentran en analizar las leyes como un producto sujeto a la intervención de diversas variables. Los criterios que aquí se plantean para entender la actividad legislativa pretenden ilustrar aquellos aspectos a partir de los cuales la producción de las leyes puede ser entendida como variable dependiente. Sin embargo, esto no implica que la producción legislativa no pueda utilizarse en otros estudios como variable independiente.

Los congresos han sido catalogados por varios autores como marginales o reactivos a partir de la centralidad que ha tomado el Ejecutivo. Sin embargo, la condición reactiva de las asambleas legislativas no las convierte en poco

1 Los agradecimientos a Miguel De Luca, Daniel Chasquetti, Gisela Sin, Mariana Llanos, Martín D'Alessandro y los colegas anónimos por sus comentarios a versiones previas de este artículo. Los errores u omisiones son responsabilidad de la autora.

2 Estrictamente hablando, los estudios que toman a la producción legislativa como variable dependiente no se concentran exclusivamente en sistemas presidenciales, pero en este caso, y dado que este artículo se orienta a las miradas que sobre este fenómeno se plantean para América Latina, el énfasis se pondrá en este tipo de investigaciones.

significantes. Uno de los objetivos de este artículo es, justamente, mostrar que la reactividad de las legislaturas implica, antes bien, otro tipo de división de trabajo legislativo que la llegada del “Ocaso de los Legislativos”.³ Tal como lo muestra el secreto de la ineficiencia, la lógica que imponen las votaciones eficientes en sistemas presidenciales lleva a que las legislaturas cumplan un rol diferenciado del rol legislativo del poder ejecutivo.

El objetivo de este artículo es también distinguir una tipología de la legislación. Para ello, es necesario incursionar en conceptos centrales como *pork barrel* y las diversas dimensiones a partir de las cuales se han medido los proyectos de ley. En los apartados que siguen se expondrán diferentes propuestas de medición y conceptualización de los tipos de leyes que se presentan en los congresos. De la misma forma, se revisarán las diferentes propuestas de medición del éxito y la importancia legislativos.

Con este fin, el artículo se divide en cinco secciones. La primera retomará los planteos que definen el modelo de secreto de ineficiencia de los sistemas presidencialistas y la incorporación del *pork barrel* como indicador dentro de las mediciones para la actividad legislativa. En la segunda sección se pasará revista a los diversos intentos de la disciplina por establecer tipologías de legislación, prestando especial atención a aquella categorización que define las leyes propias de los congresos reactivos o marginales. En un tercer apartado del artículo se cuestionarán los intentos de establecer índices de medición de importancia legislativa, con el fin de avanzar en una posible definición. En la cuarta sección se trabajarán el concepto de éxito legislativo y los debates que genera la medición del mismo respecto a la posibilidad de definición de actores más o menos exitosos en términos legislativos. Por último, se expondrán breves conclusiones respecto a estas cuestiones y se planteará una serie de propuestas de avance para la disciplina.

3 La preeminencia de los poderes ejecutivos presidencialistas en los procesos de toma de decisión ha llevado a debates académicos en torno al rol de las legislaturas. En lo que refiere a América Latina, se han elaborado diversas explicaciones, entre las que caben mencionar Alcántara Sáez y García Montero (2011), Ames (1995), Bonvecchi y Zelaznik (2009 y 2011), De Riz (1994), Ferreira Rubio y Goretti (1996), Figueiredo y Limongi (1997 y 2000), Mainwaring y Shugart (2002), Mustapic (2000), Mustapic y Goretti (1992, 1993), Mustapic y Ferretti (1995), Molinelli (1991a, 1991b, 1992 y 1995), Samuels (2000) y Serrafiero (2005). Estos y otros estudios intentan explicar las herramientas constitucionalmente asignadas a los ejecutivos que permiten sortear la parálisis legislativa que generan los gobiernos divididos o la relación que se establece entre ambas ramas de gobierno.

1. *Pork barrel* y el secreto de la ineficiencia en los presidencialismos

En 1987 Gary Cox acuñó el término “efficient secret”, en referencia a cómo los sistemas electorales y los partidos otorgaban a los electores la posibilidad de generar votaciones eficientes para la satisfacción de sus preferencias durante una elección gubernamental. El supuesto que guía el modelo de Cox es que los candidatos que se presentan a elecciones pertenecen a partidos políticos disciplinados y nacionalmente orientados. Esto permite que el sistema sea eficiente, puesto que los votantes tienen, en el marco de una elección general, opciones claras sobre la política nacional entre los candidatos que compiten.⁴ El secreto de la eficiencia refiere, entonces, a la posibilidad de generar instancias de gobernabilidad, y en su definición contiene la idea de que la eficiencia consiste en lograr la legitimidad de una decisión de gobierno a partir de la alineación entre las preferencias del Congreso y del Ejecutivo.

Planteado de esta manera, el secreto de la eficiencia no puede extrapolarse teóricamente a los sistemas presidenciales porque la alineación entre Ejecutivo y Legislativo no es una condición *sine qua non* para el mantenimiento del gobierno y de la gobernabilidad en estos sistemas. Tal como señalan Shugart y Carey, “la separación de poderes no garantiza por sí misma el vínculo entre el Ejecutivo y la Asamblea, ni en período de elecciones, ni durante el funcionamiento de estas instituciones entre elecciones” (1992, 171).⁵ De hecho, la separación de poderes de los sistemas presidenciales permite incluso combinaciones de presidentes con fuertes poderes legislativos, y asambleas con configuraciones débiles.⁶ Según estos autores, esto no significa que necesariamente enfrenten crisis de gobernabilidad; por lo tanto, es posible hablar de un secreto de ineficiencia en los sistemas presidencialistas.⁷

4 El ejemplo prototípico de este tipo de sistemas es Gran Bretaña. La condición parlamentaria del sistema político influye en la definición de eficiencia que describe Cox.

5 Traducción propia del original.

6 El debate respecto a las relaciones entre ejecutivos y legislativos es mucho más amplio de lo que pretende abarcar este artículo. En referencia a la cuestión que los trae a colación, solo es necesario señalar que la multiplicidad de configuraciones que puede tomar esta relación en sistemas presidenciales ha sido tipificada por Cox y Morgenstern (2001) de manera bastante concreta, en relación con los presidencialismos latinoamericanos.

7 Al tratar este término, los autores hacen referencia a todos los sistemas presidencialistas. Estudios posteriores que se mencionan en este artículo (Amorim Neto y Santos 2003) retoman el modelo para analizar países latinoamericanos.

El secreto de la ineficiencia supone exactamente lo contrario al planteo de Cox, esto es, que en las asambleas los legisladores se comportan intentando satisfacer intereses parroquiales, o incluso personales de sus electorados, para así garantizar su reelección en el cargo. Y aunque en términos de Cox este comportamiento inhibiría la posibilidad de concretar políticas en el ámbito nacional, puesto que no existirían incentivos para que los legisladores acuerden sobre cuestiones a nivel nacional, esto no sucede.⁸

El secreto de la ineficiencia supone que los partidos políticos de alcance nacional se componen de un conjunto de liderazgos locales. Cada uno de estos líderes está preocupado por satisfacer las preferencias de sus distritos preservando la autonomía de los mismos, al tiempo que busca presidentes con fuertes poderes legislativos, que logren llevar adelante políticas nacionales. Cuando estos líderes locales acceden a bancas en el Congreso, negocian transferencias de recursos a sus distritos con el Ejecutivo para poder cubrir las preferencias parroquiales (*pork barrel*) que facilitaron el acceso a dicha banca. Para ello, los líderes conceden al Ejecutivo la prerrogativa de distribución del presupuesto nacional, a fin de poder concentrarse en la provisión de bienes a su electorado, sin tener que hacerse responsables directos de la conducción del gobierno nacional.⁹

Según Amorim Neto y Santos (2003) el modelo del secreto de la ineficiencia supone una suerte de “distribución de tareas” dentro del proceso de producción legislativa. Siguiendo esta lógica, los legisladores presentarán proyectos de bajo impacto orientados a beneficiar a sus electores, mientras que el Ejecutivo, utilizando sus prerrogativas legislativas o a través de un legislador, presentará *major bills*. Los proyectos presentados por los legisladores tendrán una menor expectativa de ser aprobados, porque los legisladores no invierten tiempo en buscar su aprobación, mientras que los proyectos presentados o patrocinados por el Ejecutivo tienen mayor tasa de aprobación. Por último, aquellos proyectos presentados por legisladores que se aprueban apuntan a beneficiar a sus electores y a sus distritos. Las investigaciones que trabajan desde el modelo del secreto de

8 Tampoco existirían incentivos para la disciplina partidaria ni para la conformación de partidos con orientación nacional.

9 Este planteo no contradice la tesis de Aldrich (1995) sobre el comportamiento de los partidos y los legisladores en los congresos.

la ineficiencia, entonces, deben concentrar su atención en la definición de dos cuestiones centrales. La primera es el concepto de *pork barrel* y, la segunda, el impacto de las leyes o de los proyectos.

El término *pork barrel* alude a las transferencias y distribución de recursos a los distritos (que puede ser una provincia, una sección, etcétera) de los legisladores, que estos consiguen mediante negociaciones: es la forma a partir de la cual se concretan los intereses parroquialistas de los legisladores. Gráficamente, el término *pork barrel* hace referencia a una localización geográfica de recursos materiales dentro de un territorio cuyas fronteras están definidas electoralmente por el distrito que representa el legislador. Que la condición de consecución de estos recursos implique negociación supone que estos últimos forman parte, por ejemplo, del presupuesto nacional. La negociación del legislador consiste en ofertar su voto por recursos específicos para el distrito dentro del presupuesto nacional.

En relación con la pregunta sobre el tipo de leyes generadas, la aproximación a la producción legislativa como variable dependiente suele considerarse desde dos perspectivas: aquellas que centran su atención en la gobernabilidad y aquellas que hacen foco en el alcance de las políticas públicas que emanan de dicha legislación. Las primeras, entonces, observan las tensiones y los consensos que se generan entre ejecutivos y legislativos, mientras que las segundas tienden a concentrarse en la relación que el gobierno en su conjunto establece con los electores. Ambas perspectivas consideran las legislaturas como un todo, sin discriminación de la división que puede existir en sistemas bicamerales, y tratan de establecer la existencia de un predominio, ya sea del poder ejecutivo o del poder legislativo, en la creación de leyes y la consecuente formulación de políticas públicas relevantes para la ciudadanía.

La preocupación sobre la aprobación de la legislación se concentra sobre el concepto de éxito legislativo. En este tipo de investigaciones, lo que se intenta demostrar, por lo general, es quién lidera la producción legislativa (Aleman y Calvo 2007; García Montero 2009; Bonvecchi y Zelaznik 2009). En estos casos, la pregunta sobre la eficiencia o importancia de la legislación es reemplazada por la pregunta relativa a cuál de las ramas de gobierno tiene más poder.

2. ¿Sobre qué temas se legisla? ¿Cómo establecer categorías para la producción legislativa?

Taylor-Robinson y Diaz (1999), en el estudio sobre la legislatura hondureña, llaman la atención respecto al concepto de legislatura marginal. Partiendo del supuesto que las legislaturas marginales son aquellas que funcionan como sello de goma del Ejecutivo, su investigación se concentró en ilustrar la legislación producida por este tipo de congresos.¹⁰ Contra los supuestos que guiaban la literatura, este artículo seminal mostró que, si bien frente a cuestiones de relevancia nacional y de interés para la presidencia el Congreso opera siguiendo la voluntad del Ejecutivo, su actividad legislativa es amplia, y así también lo es su alcance sobre la legislación. De hecho, muestra que los legislativos etiquetados como “marginales” proponen una lógica de división del trabajo legislativo en donde el Ejecutivo nacional presenta (y recibe aprobación de) los proyectos de alcance nacional, mientras que en la Asamblea Nacional, los legisladores se ocupan de producir las leyes relativas a sus distritos, o incluso, a sus electores particulares, y esta legislación es aprobada. En sintonía, entonces, con la premisa del secreto de la ineficiencia en cuanto supuesto que los guía, el planteo de Taylor-Robinson y Diaz apunta a establecer categorías respecto al objetivo político de las leyes emanadas de la legislatura. Para la definición del mismo, los autores proponen analizar las leyes en dos sentidos: el nivel de agregación de la propuesta y los efectos del proyecto.

Por nivel de agregación, los autores apuntan a los sujetos directos a quienes afecta la ley. Así, establecen un índice para medir dicho enfoque, que separa las leyes en individuales, locales, sectoriales, regionales o nacionales. Las leyes de efecto individual tratan sobre personas particulares o jurídicas (un ciudadano o bien una organización social, como podría ser la Cruz Roja). Las locales, sobre ciudades o municipios; las sectoriales, sobre grupos de interés (colegios

10 El estudio de Taylor-Robinson y Diaz se concentra en el análisis de la legislación del Congreso hondureño entre 1990 y 1996. Los resultados de dicha investigación, y sobre todo la codificación de los proyectos de ley, resultan generalizables para las leyes emanadas por todas las legislaturas, marginales o no. Existen estudios previos que influenciaron esta categorización pero que fueron superados por este estudio. Entre ellos, destacan Polsby (1963), Salisbury (1968), Di Palma (1976). Para una mejor recopilación de estos planteos, ver Rodríguez (2012).

profesionales, o regulación sobre los impuestos a una actividad específica); las regionales apuntan a cuestiones vinculadas con territorios que exceden un municipio pero que no tienen alcance sobre toda la población del país (construcción de rutas, gasoductos, ayudas económicas por desastres naturales, etcétera), y las nacionales, que afectan a toda la población del país (aquí los autores no sólo incluyen impuestos nacionales, por ejemplo, sino tratados internacionales, conmemoración de días patrios o de próceres, aquellas que tienen como objeto cualquier agencia o sector del gobierno nacional y las que tienen que ver con el prestigio internacional del Estado). De esta forma, combinan dos enfoques en un único índice. Por un lado, hay codificación sobre actores sociales (leyes individuales y sectoriales afectan a actores individuales o colectivos que intervienen en la sociedad), y, por el otro, ajustan las categorías a criterios territoriales (las leyes codificadas como locales, regionales y nacionales responden a categorías de divisiones territoriales, y refieren a comunidades).

El segundo criterio para definir el objetivo de las leyes tiene que ver con los efectos del proyecto. Por efectos, los autores aluden al impacto de la ley sobre el sujeto directo.¹¹ Esta variable tiene cuatro categorías: beneficiosas, contraproductivas, mixtas y neutrales. La categoría beneficiosa refiere a las leyes que reportan ganancias a los sujetos directos y no suponen costo para un sujeto indirecto. La segunda categoría describe las piezas de legislación que generan costos; estos pueden ser para el sujeto directo o el indirecto.¹² La categoría mixta apunta a leyes cuya implementación genera costos a corto plazo para algún sector (o sujeto secundario de la legislación), pero en sí mismas son beneficiosas.¹³ Por último, las neutrales son leyes que no generan ni ganancias ni costos.

11 Si las leyes a las que se les aplica este índice tuvieran un sujeto indirecto asociado a la legislación, las leyes también se codifican según los efectos que causan sobre el segundo sujeto.

12 Un aumento en los impuestos a una actividad específica es contraproductivo para el sujeto directo de esa ley. Pero, por ejemplo, un aumento en los salarios de los trabajadores es beneficioso para el sujeto directo, que son los trabajadores, pero es contraproductivo para los empresarios, que deberán aumentar el salario de sus empleados y, por lo tanto, perderán dinero. Lo mismo sucede si una ley cambia el servicio militar de obligatorio a voluntario. En estos casos, el sujeto perjudicado son las Fuerzas Armadas. Se consideran contraproductivos aquellos proyectos de ley que imponen costos financieros o regulaciones a los sujetos directos o indirectos que se ven afectados en dicha propuesta de legislación.

13 Los autores sugieren como ejemplo las leyes de protección del medioambiente. Son, en sí mismas, beneficiosas para toda la sociedad, pero en su implementación perjudican a sectores

En la combinación de estas variables, los autores intentan acercar posiciones respecto a qué proyectos pueden considerarse importantes. Un proyecto importante será aquel que genere controversias; y se espera que los proyectos controversiales tengan como característica un alcance nacional y un efecto contraproducente o mixto. Los proyectos individuales o locales, de efectos beneficiosos o neutrales, serán considerados, según este enfoque, proyectos poco controversiales y, por lo mismo, de baja importancia.¹⁴

A pesar de que para estos autores la división de tareas legislativas permite desmitificar la marginalidad de un congreso, la clasificación relativa a la importancia de las leyes impacta sobre la relevancia que toman las leyes que se producen. Las leyes importantes serán presentadas y promovidas en mayor medida por los ejecutivos. Y aunque esto no convierte en marginales a las legislaturas, reduce el impacto de la producción de los legisladores en las políticas públicas nacionales.

Con posterioridad, el índice elaborado por Taylor-Robinson y Diaz fue retomado y complementado por Amorim Neto y Santos (2003) con el fin de aplicar el modelo del secreto de la ineficiencia de Shugart y Carey (1992) a la legislatura nacional brasileña.¹⁵ Sobre las variables previamente señaladas (nivel de agregación de la ley y efectos sobre los sujetos), los autores proponen adicionar una tercera variable, referida al tema de la ley. Así, proponen distinguir los proyectos en ocho categorías: administrativos, económicos, honoríficos, presupuestarios, políticos, sociales, cultural-científico-tecnológicos y medioambientales.

La inclusión de la variable de tema al que apunta el proyecto de ley resulta relevante, puesto que en su investigación los autores observan cómo las restricciones constitucionales, esto es, las limitaciones congresionales para iniciar

de la sociedad que deben hacer inversiones de dinero para adaptarse a la nueva normativa, o bien pueden encontrar prohibiciones en sus respectivos ámbitos.

14 Si bien la investigación planteada por Taylor-Robinson y Diaz (1999) trata principalmente de desmentir supuestos referidos a los comportamientos de los legisladores en legislaturas consideradas marginales, así como de cuestionar la etiqueta de “marginal” aplicada a las legislaturas latinoamericanas, esto no es materia de este artículo, y no se desarrollará aquí. Sin embargo, vale mencionar que los resultados de esta investigación permiten cuestionar con éxito supuestos que imperaban en los estudios politológicos sobre América Latina.

15 Esta investigación retoma la producción legislativa de la Cámara Baja brasileña entre 1985 y 1999. Específicamente, analiza las leyes aprobadas en ese período, pero también retoma todos los proyectos de ley presentados en la Cámara durante 1995.

legislación presupuestaria o económica, inhiben en los legisladores la posibilidad de presentar legislación que favorezca el aumento del *pork barrel* para sus distritos, lo que los obliga a negociar con el Ejecutivo este tipo de recursos. En términos del modelo del secreto de la eficiencia, la inclusión de la variable “tema” es fundamental para comprobar si en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo la tensión referida al *pork barrel* influye aún más que la tensión partidaria.

a. El concepto de legislación particularista

Otros autores que retoman el índice de Taylor-Robinson y Diaz para complementarlo son Mejía Acosta, Pérez Liñán y Saiegh (2009).¹⁶ A fin de ilustrar cómo los métodos de selección dentro del partido (antes que las reglas electorales) perfilan el comportamiento de los legisladores, los autores apuntan a la actividad legislativa como variable dependiente, señalando que la misma será particularista o general en función del tipo de lista, la magnitud del distrito, las reglas referidas a la reelección, el sistema de partidos, la frecuencia electoral y la selección de candidatos.

La legislación particularista es considerada por los autores como *pork barrel*. Por lo tanto, y a fin de establecer indicadores que permitan identificar cuándo hay *pork barrel*, proponen retomar el índice de Taylor-Robinson y Diaz y modificarlo, reemplazando la variable “efectos sobre el sujeto directo de la legislación” por las categorías presentadas por Lowi (1964) sobre el enfoque de las políticas públicas. La tipología de Lowi sobre el impacto social de las políticas públicas se presenta como una alternativa que permite asociar con mayor facilidad qué tipo de legislación es orientada a los distritos. Las categorías de Taylor-Robinson y Diaz (beneficiosas, contraproducentes o mixtas) permiten identificar la intención de la legislación con el sujeto directo de la misma y apuntan fuertemente a la idea de representación. Pero las categorías de Lowi (1964) referidas al propósito de la legislación permiten desentrañar de forma más clara la existencia de la condición de *pork barrel* en los proyectos presentados y las leyes emanadas de la legislatura.

Las categorías establecidas por Lowi son tres. Considera que las políticas públicas pueden ser distributivas, redistributivas o regulatorias. Las políticas distributivas, señala, “son políticas que virtualmente no son políticas para nada, pero son decisiones

16 La aplicación del modelo de legislación particularista se realiza sobre los proyectos iniciados en las cámaras de diputados de Paraguay (1992-2003) y Ecuador (1979-2002).

altamente individualizadas que solo por acumulación pueden ser llamadas políticas” (Lowi 1964, 690). Son políticas públicas consideradas “de patronazgo”, en donde no existe la confrontación entre quien propone la política y los beneficiarios de la misma. En términos de legislación, una ley puede considerarse distributiva cuando la misma asigna fondos públicos, u otro tipo de activos, a grupos particulares o individuos.

La contraparte de las políticas distributivas son las políticas redistributivas. Este tipo de políticas involucran la interrelación entre un grupo importante de individuos (y, por lo tanto, jamás pueden clasificarse como patronazgo ni ser individualizadas) y supone un impacto sobre las clases o sectores sociales. Afecta a la transferencia entre estos sectores sociales, y en términos de legislación, la redistribución se detecta allí donde, justamente, se promueven transferencias entre sectores de la sociedad.

Las políticas públicas regulatorias, por último, son aquellas que sin ser estrictamente individualizables, en el momento de implementarse afectan a los individuos, pero en su formación y concepción son pensadas en términos generales. Son consideradas políticas regulatorias aquellas en las cuales, a corto plazo, puede señalarse que alguien gana y alguien pierde. En términos de legislación regulatoria, estas pueden caracterizarse como aquellas que imponen reglas o regulaciones para actividades específicas.

Como puede distinguirse en esta tipología, la utilización de los conceptos acuñados por Lowi aplicados a la producción legislativa permite distinguir con mayor claridad la existencia o no de legislación de *pork barrel*. Reemplazando las categorías de Taylor-Robinson y Diaz, lo que Mejía Acosta *et al.* logran es delinear claramente cuándo hay particularismo legislativo, porque, aun cuando una ley puede tener efectos mixtos para los sujetos directos o indirectos, solo habrá *pork barrel* cuando una política sea distributiva y de enfoque individual o local. Sin embargo, a diferencia de las tipologías mencionadas previamente, estos autores no hacen referencia a la idea de importancia. La condición de legislación particularista no supone que sean leyes menos relevantes.

3. El legado de Mayhew. ¿Cómo clasificar la importancia de la legislación?

Las investigaciones que concentran su atención en la producción legislativa relacionando la misma con la gobernabilidad tienden a hacer énfasis en la importancia de la legislación. El antecedente más importante, en este sentido, es el

desarrollado por Mayhew (1991). En su obra, y a partir del afán de mostrar que incluso en gobiernos divididos es posible mantener la gobernabilidad, el autor desarrolla el primer antecedente de índices de importancia legislativa.

Es central distinguir aquí la diferencia entre estos enfoques y los descriptos previos. Los intentos de establecer criterios objetivos que determinen la importancia de un proyecto o de una ley no se preocupan por establecer hacia qué población se orienta el mismo, o cuán beneficiosos o contraproducentes son sus efectos; incluso, es poco relevante el tema que trate el proyecto. El establecimiento de la importancia legislativa intenta señalar, generalmente, las tensiones que se producen entre Ejecutivo y Legislativo respecto a la posible sanción de un proyecto de ley. En cuanto importantes, los proyectos de ley serán más debatidos, y se supone que tendrán mayores consecuencias en la definición de las relaciones entre poderes. Volviendo al planteo del secreto de la ineficiencia, los proyectos importantes tienden a emanar del Ejecutivo y a ser refrendados por el Legislativo. La cuestión, sin embargo, sigue siendo la definición de criterios objetivos que permitan sostener esta afirmación.

Entonces, y a fin de establecer dichos criterios, Mayhew (1991) esboza el primer intento de índice de importancia legislativa. Dicho índice es necesario para el autor, quien desea distinguir proyectos y leyes importantes para derribar el mito de que en gobiernos divididos el Ejecutivo no puede pasar legislación por el Congreso, así como el Congreso legisla menos en situaciones de gobierno unificado. De esta manera, Mayhew elabora un índice en donde incluye las percepciones de los académicos y la opinión pública como los indicadores fuertes para establecer la importancia legislativa. Serán considerados importantes aquellos proyectos que hayan sido tomados por la prensa como suficientemente relevantes para escribir notas en relación con los mismos, y que los académicos consideren suficientemente importantes como para escribir artículos sobre su tratamiento. Como puede apreciarse, este índice, aunque objetivo, es bastante limitado.¹⁷

17 Incluso, podría hablarse de sesgo en la utilización de la variable académica. Por lo general, la disciplina atraviesa modas temáticas. Esto es, se estudian temas que están en boga. Si bien el hecho de que un tema esté de moda habla de que es un tema “importante”, esa importancia es relativa. Es importante para la comunidad académica, pero puede no tener ningún tipo de importancia para la ciudadanía o para el gobierno.

En una línea de pensamiento similar, Buquet, Chasquetti y Moraes (1999) intentan establecer un nuevo índice de importancia legislativa para analizar la relación entre ejecutivos y congresos en Uruguay. Coincidiendo con lo planteado por Mayhew, los autores recuperan en el índice la repercusión en la opinión pública, pero agregan variables (hasta completar cinco) que determinarán la importancia de un proyecto. Para estos autores, la importancia de las leyes puede establecerse en función de su origen (poder ejecutivo u oposición), el alcance (amplio o reducido), la repercusión en la opinión pública (alta o baja), el debate en el piso (existe o no existe) y el resultado de la votación del proyecto (por unanimidad o dividida). Cada una de estas variables *dummies* establece valores de las leyes, que oscilarán entre 0 y 5 puntos. El índice de importancia de Buquet *et al.* establece que valores que resulten entre 4 y 5 señalan proyectos de importancia alta, mientras que aquellos que se ubiquen entre 2 y 3 puntos serán de importancia media. Se calificarán como proyectos de importancia baja aquellos cuyo registro sea entre 0 y 1 punto. Como es posible observar, este índice también tiene pretensiones de objetividad.

Howell, Adler, Cameron y Riemann (2000), también desde la perspectiva planteada por Mayhew, retoman las leyes aprobadas por el Congreso estadounidense entre 1945 y 1994 y proponen una clasificación por importancia de las leyes, que las dividiría en cuatro tipos: destacadas, especializadas, ordinarias y menores.¹⁸ La clasificación de las leyes en estos tipos estará determinada por la opinión de expertos y por su aparición en los medios públicos. La innovación radica en las cuatro categorías de leyes según su importancia, y la demostración de que los niveles de importancia de las leyes afectan su aprobación en gobiernos divididos.

Desde otro enfoque, Zelaznik (2012) plantea la posibilidad de definición de importancia en función de la agenda presidencial. Para ello, considera una

18 En la traducción de los tipos se pierde el énfasis propuesto por los autores. Las leyes serán *landmark enactments*, *major enactments*, *ordinary enactments* y *minor enactments*, siendo las *landmark enactments* las más importantes, y las *minor enactments*, las de menor importancia. La definición de cada categoría tiene que ver con cuántas fuentes las mencionan como importantes. Las *landmark enactments* serán mencionadas por todos los periódicos y por el anuario legislativo. Las *major enactments* tendrán mención en el anuario legislativo y en uno de los periódicos. Las *ordinary enactments* solo se mencionarán en el anuario legislativo, y las *minor enactments* serán la categoría residual.

de las variables planteadas por Buquet *et al.* (2009), el origen de los proyectos presentados, entendiendo que todo proyecto presentado por el Ejecutivo es importante,¹⁹ y privilegia aquellos que se orientan hacia la agenda de gobierno, que define como económico-social. Esta agenda engloba “iniciativas en 7 áreas de política pública: a) empresas públicas: privatización, estatización o creación de empresas estatales; b) legislación previsional: organización del sistema de jubilaciones y pensiones, y creación de fuentes de ingresos para su financiamiento; c) legislación laboral: cambios en las formas de negociación colectiva, en las formas de contratación, en el tratamiento de accidentes laborales, en las contribuciones patronales, en las asignaciones familiares, d) legislación impositiva: creación y derogación de impuestos, modificación de tasas, determinación de excepciones, legislación penal-tributaria, y de procedimientos tributarios; e) presupuesto: leyes anuales de presupuesto, modificaciones de la ley anual de presupuesto, modificación de la ley de administración financiera y de la ley complementaria permanente de presupuesto; f) educación: organización del sistema educativo en los tres niveles de enseñanza, y creación de fuentes de ingresos para su financiamiento; y g) económicas: ordenamiento macroeconómico, promoción de sectores productivos, otros” (Zelaznik 2012, 77). Zelaznik establece así tres categorías para la importancia legislativa: leyes de agenda (aquellas que engloban las cuestiones previamente señaladas), leyes de importancia (las presentadas por el Ejecutivo pero que no forman parte de la agenda económica-social) y leyes no importantes, que son todas aquellas que, o bien no presentan el Ejecutivo y los legisladores de su contingente, o bien presentan el Ejecutivo o los legisladores de su contingente legislativo pero se encuadran en las excepciones. Este índice, si bien objetivo, presenta problemas para trasladar las categorías hacia un análisis que excluya las leyes y los proyectos presentados por el poder ejecutivo.

19 “[...] Con la excepción de los tratados y acuerdos internacionales, la designación de cónsules honoríficos y la aceptación de condecoraciones internacionales, las autorizaciones anuales para que el presidente pueda ausentarse del país, c) la autorización de ingreso y egreso de tropas para ejercicios conjuntos de las fuerzas armadas argentinas con las de otros países, d) la expropiación, transferencia y donación de inmuebles, e) el otorgamiento de beneficios extraordinarios, pensiones gratificables, e indemnizaciones, la condonación de deudas, g) los cambios de hora oficial, h) los cambios en las leyes de feriados y días no laborables, i) los homenajes (emplazamiento de monumentos, emisión de monedas conmemorativas, ascensos militares post-mortem etc.)” (Zelaznik 2012, 77).

Las que no tienen criterio de objetividad son las sugerencias de Cameron (2000) respecto a la forma de identificar legislación importante. En palabras del autor, no resulta sencillo establecer los criterios que definen la importancia de la legislación, sino que el investigador puede por sí mismo, y “viendo” las leyes, establecer cuáles son importantes y cuáles no. Este criterio de selección es absolutamente subjetivo, y, sin embargo, ha probado ser eficaz (Palanza y Sin 2011).

Tabla 1. Propuestas para la medición de importancia legislativa

	Mayhew (1991)	Buquet, Chasquetti y Moraes (1999)	Howell, Adler, Cameron y Riemann (2000)	Zelaznik (2012)
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de expertos • Medios de comunicación • Pares académicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Origen • Alcance • Repercusión en la opinión pública • Debate • Votación 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de expertos • Medios de comunicación • Medios especializados 	<ul style="list-style-type: none"> • Origen • Temática
Categorías	<ul style="list-style-type: none"> • Importantes • No importantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Importancia alta • Importancia media • Importancia baja 	<ul style="list-style-type: none"> • Destacadas • Especializadas • Ordinarias • Menores 	<ul style="list-style-type: none"> • De agenda • Importantes • No importantes

Fuente: elaboración propia con base en Mayhew (1991), Buquet *et al.* (1999), Howell *et al.* (2000) y Zelaznik (2012).

Sin embargo, los intentos por establecer criterios generales y objetivos para definir la importancia de las leyes han caído en picada. La adopción de estos criterios como definitorios y, sobre todo, como indicadores de la gobernabilidad no ha tenido efecto. En parte, porque el establecimiento de la categoría “importante” a una ley solo es aplicable *ex post*, y esto inhibe la posibilidad de los investigadores de adelantarse al estudio de una ley potencialmente importante. La aproximación *ex post* deja de lado la posibilidad de evaluar incentivos de los tomadores de decisiones respecto a la temática, limitando la capacidad de comprensión respecto al proceso de generación de las políticas públicas. En parte, porque a pesar de los esfuerzos de los investigadores, se ha considerado que estos índices

no logran eliminar todos los sesgos y quedan marcados por un preconceito que establece la importancia a partir del origen de los proyectos, generando una preeminencia del poder ejecutivo. O bien, por las agendas de otros actores —académicos, periodistas— que no necesariamente se encuentran en sintonía con la agenda de quienes proponen la legislación.

La cuestión del sesgo en la definición de qué leyes son o no importantes, relevantes o de agenda, es quizá la mayor dificultad para el establecimiento de criterios unificados para la definición de esta variable. Porque, planteada desde esta perspectiva, la importancia solo será una variable relevante al analizar las relaciones entre el Ejecutivo y la legislatura —y el origen ejecutivo definirá *per se* la importancia de la ley—, y, por ende, no resultará una variable interesante al analizar, por ejemplo, la relación oficialismo-oposición dentro de una legislatura. Suponer que los legisladores no presentan legislación importante reduce el rol del Congreso como cuerpo y de los legisladores como actores dentro de un sistema político. Supone un rol pasivo de la legislatura en un esquema de gobernabilidad, y esta perspectiva no se ajusta necesariamente a las dinámicas políticas que se dan, por ejemplo, en los ámbitos subnacionales o en esquemas de coalición de gobierno.

El mapa de estudios referidos a la importancia legislativa está lejos de resolverse. Los estudios referidos al tema no han acercado posiciones con otras miradas respecto a los resultados legislativos. De hecho, son pocos los estudios que discriminen sobre la base de la importancia de la legislación producida dentro de los congresos y por los legisladores. Las preguntas de para quién es importante y cómo esa relevancia impacta en la toma de decisiones siguen latentes. Queda entonces abierta una agenda para los estudios legislativos: la definición de importancia en la legislación, así como la forma de medirla.

4. Éxito legislativo y los debates en torno a la medición

Todos los intentos descriptos antes para categorizar la producción legislativa refieren a leyes aprobadas. En todos los estudios señalados, la ley (un proyecto aprobado por las cámaras) es el resultado final que se espera medir. Aun cuando las categorías presentadas en las secciones anteriores puedan aplicarse a los

proyectos de ley, la intención de todos los estudios presentados está orientada a medir la ley como producto final de las negociaciones entre ramas de gobierno.

Esta distinción entre proyectos de ley (*bills*) y leyes (*laws*) es fundamental para los estudios que se concentran en medir el éxito legislativo; dicho éxito supone que un proyecto se convierta en ley. En el marco de los estudios legislativos han surgido varias investigaciones que intentan describir y explicar qué proyectos se convierten en ley y cuáles de ellos “mueren en las cámaras”. El objetivo de estas es, por lo general, poder establecer, por un lado, si existe alguna rama del poder que legisle con mayor éxito y, también, observar en algún punto quién legisla en los sistemas de gobierno, por otro. Existen asimismo estudios que se concentran en explicar las razones del éxito legislativo, aunque estos últimos toman por lo general el caso del Congreso estadounidense.²⁰

El éxito legislativo es considerado una tendencia. Ahora bien, el resultado de esta tendencia puede ser interpretado como variable dependiente, y se puede intentar explicar, a través de su uso, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, oficialismo y oposición, en función de la misma. Visto así, el éxito legislativo será entonces el resultado de lógicas de cooperación o de conflicto entre las ramas de poder, o bien indicador de la capacidad de gobernabilidad de cada uno de los poderes. Las variables explicativas, que pueden ser desde partidarias, institucionales hasta actitudinales, permitirían alumbrar, entonces, mejor los fenómenos por explicar. Al mismo tiempo, los estudios que utilizan el éxito legislativo como variable dependiente permiten debatir las nociones de marginalidad o centralidad de los congresos.²¹

Alemán y Calvo (2007), entre otros, utilizan el éxito legislativo como indicador de la actividad legislativa. Para estos autores, quienes presenten mayores tasas de aprobación (presidente o Congreso) tendrán más incidencia en la toma

20 Sobre esta línea de investigación no se profundizará en este artículo, pero se recomienda la lectura de Adler y Wilkerson (2005), Anderson, Box-Steffensmeier y Sinclair-Chapman (2003), Franzitch (1979), Moore y Thomas (1991), entre otros. Para el caso argentino, es posible ver esto en Calvo y Tow (2009).

21 Nótese que, al referirse a éxito legislativo, este apartado deja de lado el tratamiento de la extensa literatura en torno a la emisión de decretos o medidas provisorios de los presidentes, y se concentra en las investigaciones relacionadas con la aprobación de proyectos presentados por los ejecutivos en las cámaras. Para un análisis sobre DNU, ver Ferreira Rubio y Goretti (1996), Figueiredo y Limongi (1997 y 2000), Mustapic (2000), Molinelli (1991a y 1996), Molinelli, Palanza y Sin (1999), Samuels (2000), Serrafiero (2005), entre otros.

de decisiones públicas. En la búsqueda de desmitificar la posición marginal del Congreso argentino, así como de señalar que la condición de gobierno dividido no limita la incidencia de los presidentes en la toma de decisiones, Alemán y Calvo analizan las tasas de éxito tanto de ejecutivos como del Congreso durante las presidencias de Alfonsín y Menem, concluyendo que las leyes presentadas por el Ejecutivo tienen menor tasa de éxito que las presentadas por los legisladores.

Por otro lado, García Montero (2009) toma la tasa de aprobación como resultado de los procesos de decisión en sistemas presidenciales, con el objetivo de evaluar los roles y el peso del Ejecutivo y las legislaturas en dicho proceso, para poder esclarecer los factores que influyen en esta dinámica. A partir de comparar los presidencialismos latinoamericanos, la autora toma el éxito legislativo como una variable dependiente que, influenciada por variables partidarias, institucionales y actitudinales, permite observar en qué circunstancias ejecutivos o legislativos conducen el proceso de toma de decisiones. El éxito legislativo también es tratado por Taylor-Robinson y Diaz (1999), aunque no afecta la importancia de la producción legislativa, que es el propósito principal de su trabajo. En los resultados, observan que el éxito legislativo depende del origen institucional y, luego, partidario de los proyectos, antes que de los niveles de importancia de los mismos.²² Este indicador también es tomado por Amorim Neto y Santos (2003), quienes, además de observar los orígenes institucionales y partidarios de los proyectos, intentan establecer sobre qué temáticas hay mayores tasas de éxito legislativo.

Tal como señalan Barrett y Eshbaugh-Soha (2007), no todas las leyes son iguales. No todas pueden contarse de la misma forma, y se debe dar lugar a la ponderación, no solo porque hay leyes de diversa importancia, y esto debería notarse al leer los resultados legislativos, sino por otra cuestión fundamental, que tiene que ver con la capacidad de la legislatura de modificar proyectos iniciados por el Ejecutivo. Tal como lo observan Bonvecchi y Zelaznik (2009), esta posibilidad de modificaciones afecta la aprobación del proyecto, y a su vez tiene efectos sobre la medición del éxito de los diferentes poderes. Según estos autores, el éxito

22 En los resultados de la investigación puede verse que los proyectos presentados por el Ejecutivo tienen mayores posibilidades de convertirse en ley. Y entre los proyectos presentados por los legisladores, los que responden a partidarios del Ejecutivo tienen mayor tasa de aprobación (y, por lo tanto, de éxito) que los correspondientes a partidarios de la oposición.

legislativo de los presidentes debería distinguir las leyes presentadas y aprobadas sin modificación de las modificadas, puesto que estas últimas no necesariamente formarán parte de la agenda presidencial. Siguiendo esta lógica, y considerando el doble tratamiento que se da a los proyectos en sistemas bicamerales, sería necesario tener en cuenta que las Cámaras Revisoras pueden modificar los proyectos iniciados en Cámaras de Origen.²³ Si el éxito legislativo pretende ser una medición que indique las relaciones (de consenso o de conflicto) entre las ramas de gobierno, es necesario que estas dos observaciones se tengan en cuenta. De otra forma, las lecturas que se hagan de las tasas de éxito estarán sesgadas.

En fin, la aprobación de la ley resulta un tema interesante para los politólogos. Al mismo tiempo, resulta un desafío, puesto que inferir que altas tasas de éxito legislativo suponen preeminencia de una rama de gobierno por sobre la otra sería, por lo menos, metodológicamente erróneo, más cuando el debate respecto a la importancia legislativa aún está en instancia de gestación; considerar que todas las leyes “valen lo mismo” sería un error. Tal fue la lógica que le permitió a Mayhew pensar en la necesidad de crear un índice de importancia para poder discriminar qué leyes contar o cómo ponderar las leyes en función de su importancia.

Conclusiones

La idea de “división del trabajo legislativo” se propuso hasta ahora en términos de ejecutivos y legislativos. Planteado desde el secreto de la ineficiencia, el uso de la producción legislativa como variable dependiente muestra la existencia

23 Al respecto, Tsebelis y Money (1997) establecen que los sistemas bicamerales tienden a reducir sus conflictos sobre una dimensión. Esto se debe a que la distancia entre las cámaras se convierte en un elemento importante. Mientras más distantes sean las cámaras (más incongruentes, dicen los autores), mayor será la posibilidad, por un lado, de no alterar el statu quo —o la no aprobación de la ley propuesta—, y por el otro, una vez tomada la decisión del cambio, de centrar la discusión en una dimensión de conflicto. La reducción de las dimensiones del conflicto tiene su explicación en la disminución de actores individuales de veto. En este sentido, cuando la posibilidad de alteración del statu quo recaer en sistemas bicamerales, el conflicto se centra en la idea de “take-it-or-leave-it”. Las cámaras, o bien acuerdan sobre la aprobación de la legislación, o no lo hacen. Y si acuerdan, las modificaciones de la Cámara Revisora afectan las preferencias de la Cámara de Origen.

de esta división del trabajo legislativo. Específicamente, en lo que respecta a la presentación de diversos tipos de leyes —particulares o generales—, los estudios retomados en este artículo muestran que existe dicha división y que la misma es la que permite el funcionamiento de los sistemas presidenciales. Asimismo, la utilización de las tendencias de éxito mostraría que esta división del trabajo tiene sentido dentro de los sistemas presidencialistas.

En lo que respecta a los estudios de las legislaturas, y a pesar de que más de la mitad de los legislativos latinoamericanos presentan una conformación bicameral, esta idea de división del trabajo legislativo no ha sido trasladada al análisis intralegislativo. En función de los supuestos planteados por las teorías aquí descritas, podría pensarse que las diversas configuraciones que toman los sistemas bicamerales pueden generar, a su vez, una división dentro de las legislaturas. Esta agenda no ha sido profundamente explorada hasta el momento. Una de las intenciones de este artículo es recapitular las diversas mediciones, a fin de proponer el traslado de las mismas para observar la producción legislativa dentro de los sistemas bicamerales. Teniendo en cuenta que las variaciones de los sistemas bicamerales pueden darse tanto sobre su simetría —esto es, la prerrogativa de originar leyes— como sobre su congruencia —que refiere a las bases de representación sobre las cuales se sostiene cada Cámara—, y que varias de las explicaciones propuestas arriba señalan que son algunas variables que componen estas dimensiones las que originan o sostienen diferencias en la producción legislativa, resulta al menos pertinente plantear la posibilidad de trasladar estas mediciones al ámbito intralegislativo.

También subyace a esta propuesta de apertura de agenda la idea de que esa actividad diferenciada se da entre cámaras de la misma legislatura. Por ende, uno de los objetivos es retomar los estudios legislativos y trasladar la pregunta sobre quién legisla —que plantean los estudios recapitulados hasta el momento— a sobre qué se legisla en las cámaras. Para ello, todas las investigaciones retomadas en este artículo aportan miradas sobre la actividad legislativa y la posibilidad de su medición. Y esta propuesta resulta pertinente, por cuanto permite profundizar los debates respecto al rol que cumplen las legislaturas en sistemas presidenciales. Más allá de medir la reactividad de las legislaturas bicamerales, el planteo que aquí se expone intenta ilustrar qué tipos de proyectos (particulares o generales) se presentan en las cámaras. De esta forma, se podría sortear la carga valorativa

planteada por la condición de marginalidad o centralidad de las legislaturas —o bien, de alguna de las cámaras en sistemas bicamerales— para lograr profundizar el conocimiento en torno al funcionamiento de este tipo de legislaturas.

Asimismo, se plantea en este artículo la necesidad de reapertura de la agenda de investigación referida a la importancia de las leyes, entendiendo que, tal como se señala en apartados anteriores, no existe un consenso general respecto a cómo definir la importancia de una ley, y en cuanto a que esta condición de importancia afecta a la categorización de las legislaturas como centrales o marginales. La profundización de los estudios en torno a la actividad legislativa también propone la generación de agendas compartidas que avancen sobre nuevas mediciones o convenciones generales para la definición de este concepto.

En este sentido, lograr establecer tipologías de leyes —o de proyectos— vuelve a poner sobre el tapete la discusión sobre las relaciones entre poderes, y, como se ha señalado previamente, desafía la valoración de reactividad o proactividad de los congresos.

Referencias

1. Adler Scott y John Wilkerson. 2005. *The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives*. Documento preparado para el Congreso anual de la American Political Science Association. Washington.
2. Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero. 2011. *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
3. Aldrich, John. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Party Politics in America*. Chicago: University of Chicago Press.
4. Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo. 2007. *Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina*. En *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, eds. Guillermo O'Donnell, Joseph S. Tulchin, Augusto Varas y Adam Stubits, 7-37. Washington: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
5. Ames, Barry. 1995. *Electoral Rules, Constituency Pressures and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress*. *The Journal of Politics* 57 (2): 324-343.
6. Amorim Neto, Octavio y Fabiano Santos. 2003. *The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies*. *Legislative Studies Quarterly* 28 (4): 449-479.
7. Anderson, William, Janet Box-Steffensmeier y Valeria Sinclair-Chapman. 2003. *The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives*. *Legislative Studies Quarterly* 28 (3): 357-386.

8. Barrett, Andrew y Matthew Eshbaugh-Soha. 2007. Presidential Success on the Substance of Legislation. *Political Research Quarterly* 60 (1): 100-112.
9. Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik. 2011. Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999-2007). *Journal of Politics in Latin America* 3 (3): 127-150.
10. Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik. 2009. When Ayes Sound like Nays? Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999-2007). Documento presentado para el XXI Congreso del IPSA World Congress of Political Science. Santiago de Chile, Universidad de Chile.
11. Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. 1999. *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
12. Calvo, Ernesto y Andrés Tow. 2009. Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino. *Desarrollo Económico* 49 (195): 451-477.
13. Cameron, Charles. 2000. *Veto Bargaining: The Politics of Negative Power*. Nueva York: Cambridge University Press.
14. Cox, Gary. 1987. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press.
15. Cox, Gary y Scott Morgenstern. 2001. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics* 33 (2): 171-190.
16. De Riz, Liliana. 1994. *Radicales y peronistas: el Congreso Nacional entre 1983 y 1989*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
17. Di Palma, Giuseppe. 1976. Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament. *Legislative Studies Quarterly* 1 (2): 147-149.
18. Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti. 1996. Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994). *Desarrollo Económico* 36 (141): 443-474.
19. Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi. 2000. Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics* 32 (2): 151-170.
20. Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi. 1997. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação. *Revista Novos Estudos* 47: 127-154.
21. Franzitch, Stephen. 1979. Who Makes Our Laws? The Legislative Effectiveness of Members of the Congress. *Legislative Studies Quarterly* 5 (3): 409-428.
22. García Montero, Mercedes. 2009. *Presidente y parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS.
23. Howell, William, Scott Adler, Charles Cameron y Charles Riemann. 2000. Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-1994. *Legislative Studies Quarterly* 25 (2): 285-312.
24. Lowi, Theodore J. 1964. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics* 16 (4): 677-715.
25. Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

26. Mayhew, David. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. Nueva Haven: Yale University Press.
27. Mejía Acosta, Andrés, Aníbal Pérez Liñan y Sebastián Saiegh. 2009. Las bases partidarias de la legislación particularista en Ecuador y Paraguay. En *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, eds. Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez, 299-325. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Iberoamérica.
28. Molinelli, Guillermo. 1995. Relaciones Presidente-Congreso en Argentina 1983-95. Documento presentado en el II Congreso Nacional de Ciencia Política. Mendoza.
29. Molinelli, Guillermo. 1992. Diseños institucionales, legislaturas “fuertes” y proceso de nominación. *Revista Contribuciones* 4: 7-20.
30. Molinelli, Guillermo. 1991a. *Presidentes y congresos en la Argentina. Mitos y realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
31. Molinelli, Guillermo. 1991b. Los sistemas electorales. En *Introducción a la ciencia política*, comp. Julio Pinto, 351-386. Buenos Aires: Eudeba.
32. Molinelli, Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin. 1999. *Congreso, presidencia y justicia en Argentina. Materiales para su estudio*. Buenos Aires: CEDI/FGS, Temas.
33. Moore, Michael y Sue Thomas. 1991. Explaining Legislative Success in the U.S. Senate. The Role of Majority and Minority Parties. *The Western Political Quarterly* 44 (4): 959-970.
34. Mustapic, Ana María. 2000. Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico* 156 (39): 571-595.
35. Mustapic, Ana María y Mateo Goretti. 1993. El Congreso de la transición democrática. Documento de Trabajo No. 121. ITDT.
36. Mustapic, Ana María y Mateo Goretti. 1992. Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín. *Desarrollo Económico* 126 (39): 251-269.
37. Mustapic, Ana María y Natalia Ferretti. 1995. *El Veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem*. Working Paper No. 14. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella
38. Palanza, Valeria y Gisela Sin. 2011. *Veto Bargaining and the Line-Item Veto. I Encuentro Internacional Legislativos en América Latina: mirada crítica y agendas pendientes*. Belo Horizonte: Alacip.
39. Polsby, Nelson. 1963. *Community Power and Political Theory*. Nueva Haven: Yale University Press.
40. Rodríguez, Cecilia. 2012. Explorando la actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas. Documento preparado para el Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Salamanca, Salamanca.
41. Salisbury, Robert. 1968. The Analysis of Public Policy: A Search of Theories and Roles. En *Political and Public Policy*, ed. Austin Ranney, 151-178. Chicago: Markham Publishing Company.

42. Samuels, David. 2000. Concurrent Elections, Discordant Results. *Presidentialism, Federalism and Governance in Brazil*. *Comparative Politics* 33 (1): 1-20.
43. Serrafiero, Mario. 2005. *Exceptocracia ¿confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*. Buenos Aires: Lumiere.
44. Shugart, Matthew S. y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
45. Taylor-Robinson, Michelle y Christopher Diaz. 1999. Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies* 32 (5): 589-625.
46. Tsebelis, George y Jeantte Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
47. Zelaznik, Javier. 2012. Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno. En *Los legisladores en el Congreso argentino: prácticas y estrategias*, eds. Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik, 61-113. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.



María Paula Bertino es doctora en Ciencia Política por la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General San Martín (Argentina). Actualmente se desempeña como docente investigadora en la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (Argentina), donde coordina el Grupo de Investigación sobre Dinámicas Políticas Subnacionales en América Latina. Entre sus publicaciones está: “Los estudios legislativos y la cuestión bicameral”. *Postdata* 17 (1), 2012.

Correo electrónico: mpbertino@gmail.com