

La producción legislativa como variable dependiente. Apuntes para una agenda de investigación en América Latina

María Paula Bertino

Afiliación Institucional: UBA/CONICET/UNSAM

Correo Electrónico: mpbertino@gmail.com

Resumen:

Este artículo recorre los estudios relativos a la rama legislativa, para dar cuenta de los diversos enfoques a partir de los cuales se han trabajado los Congresos y las Legislaturas. A partir de plantear las distintas teorías que se han esbozado para trabajar a la producción legislativa como variable dependiente dentro de los estudios legislativos, propone establecer nuevas miradas sobre las investigaciones centradas en las Asambleas y los Congresos y la legislación de que ellos emana.

Tomando como objeto de análisis ocho períodos legislativos de dos provincias bicamerales argentinas, este estudio propone la inclusión de la dimensión de congruencia como variable relevante al momento de analizar la producción legislativa de los congresos bicamerales.

1 - Introducción

Centrados en la preocupación de explicar las relaciones entre poderes en los presidencialismos¹, una rama de los estudios legislativos ha dedicado gran parte de la literatura a describir y explicar la producción legislativa en términos de su relevancia. Estos estudios tienden a concentrar su mirada sobre dos cuestiones: que tipo de leyes se formulan y cuales son aprobadas. Dentro de cada una de estas cuestiones, surgen preguntas que dan lugar a agendas de investigación que continúan en el tapete.

La puerta de entrada a estos cuestionamientos es, por lo general, el comportamiento de los legisladores en relación a 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?

2 - Pork Barrell y el secreto de la ineficiencia en los presidencialismos.

En 1987 Gary Cox acuñó el término “efficient secret” en referencia a como 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 la teoría 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 en dicha elección². El secreto de la eficiencia refiere 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. Y esto es así porque la alineación entre Ejecutivo y Legislativo no es una condición sino *qua non* para el mantenimiento del gobierno y de la gobernabilidad en estos sistemas. Tal como señalan Shugart y Carey (1992)... “la

¹ Estrictamente hablando, los estudios que toman a la producción legislativa como variable dependiente no se concentran exclusivamente en sistemas presidenciales, aunque la mayoría de ellos sí lo hacen.

² 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

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”... (p. 171). De hecho, la separación de poderes de los sistemas presidenciales permite incluso combinaciones de presidentes con fuertes poderes legislativos, y asambleas con configuraciones débiles³. En términos de Shugart y Carey, esto no significa que necesariamente enfrenten crisis de gobernabilidad. De hecho, y siguiendo a estos autores, es posible hablar de un secreto de ineficiencia en los sistemas presidencialistas⁴.

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 garantizarse la reelección en el cargo. Y aunque en términos de Cox este comportamiento inhibiría la posibilidad de concretar políticas a nivel nacional, puesto que no existirían incentivos para que los legisladores acuerden sobre cuestiones a nivel nacional⁵, esto no sucede.

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 (el pork barrell) 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.

³ 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 sólo 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 a los presidencialismos latinoamericanos.

⁴ 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

⁵ Tampoco existirían incentivos para la disciplina partidaria, ni para la conformación de partidos con orientación nacional

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 “mayor 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 esponsorados 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 la ineficiencia, entonces, deben concentrar su atención en la definición de dos cuestiones centrales para este trabajo. La primera es el concepto de pork barrell. Y la segunda refiere al impacto de las leyes o de los proyectos.

El término de Pork Barrell refiere a las transferencias y distribución de recursos a los distritos⁶ de los legisladores, que éstos consiguen mediante negociaciones. Es la forma a partir de la cual se concretan los intereses parroquialistas de los legisladores. Gráficamente, el término de pork barrell 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 a 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 scope de las políticas públicas que emanan de dicha legislación. Los primeros entonces, observan las tensiones y los consensos que se generan entre ejecutivos y legislativos, mientras que los segundos tienden a concentrarse en la relación que el gobierno en su conjunto establece con los electores. Ambas perspectivas consideran a

⁶ El distrito puede ser una provincia, una sección electoral, una municipalidad dentro de la sección, una intendencia, un barrio, etc.

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 quien lidera la producción legislativa (Calvo, Alemán y Calvo, García Montero, 2009, etc.) En estos casos la pregunta sobre la eficiencia o importancia de la legislación es reemplazada por la pregunta relativa a cuanto más poder tiene cada una de las ramas del gobierno.

3 - ¿Sobre que temas se legisla? Como establecer categorías para la producción legislativa

Michelle Taylor-Robinson y Christopher Díaz, en su estudio sobre la legislatura hondureña⁷, 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 dar cuenta de la legislación producida por este tipo de Congresos⁸. Contra los supuestos que guiaban la literatura, este artículo seminal demuestra 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 scope sobre la legislación. De hecho demuestra que los legislativos mal llamados “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 que esta legislación es aprobada.

En sintonía entonces, con la premisa del secreto de la ineficiencia en tanto supuestos que lo guían, el planteo de Taylor-Robinson y Diaz apunta a establecer categorías

⁷ En este estudio se toma como objeto el congreso unicameral hondureño, entre los años 1990 y 1996, y analiza las leyes que allí se presentan

⁸ El estudio de Taylor-Robinson y Díaz 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.

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 refieren a los sujetos directos a quienes afecta la ley. Así, establecen un índice para medir dicho enfoque, que separa a 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 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 a toda la población del país (construcción de rutas, gasoductos, ayudas económicas por desastres naturales, etc.) 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 solo 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 refieren al impacto de la ley sobre el sujeto directo⁹. Esta variable tiene cuatro categorías: beneficiosas, contraproducentes, mixtas y neutrales. La categoría beneficiosa refiere a las leyes que reportan ganancias a los sujetos directos, y no reportan costo para un sujeto indirecto. La segunda categoría refiere a piezas de legislación que generan costos. Estos pueden ser para el sujeto directo o el indirecto¹⁰. La categoría mixta refiere a leyes cuya implementación genera

⁹ 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.

¹⁰ Un aumento en los impuestos a una actividad específica es contraproducente 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 contraproducente para los empresarios que deberán aumentar el salario de sus empleados y por lo tanto, perderán dinero. Lo mismo sucede si una ley establece la voluntariedad del servicio militar si previamente era obligatorio. En estos casos, el sujeto perjudicado

costos a corto plazo para algún sector (o sujeto secundario de la legislación) pero en si mismas son beneficiosas¹¹. Por último, las neutrales son leyes que no generan ni ganancias ni costos.

En la combinación de estas variables, los autores intentan acercar posiciones respecto a que 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 importancia¹².

Con posterioridad, el índice elaborado por Taylor-Robinson y Díaz fue retomado y complementado por Amorim Neto y Santos (2003) a fin de aplicar el modelo del secreto de la ineficiencia de Shugart y Carey en la legislatura nacional brasileña¹³. 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 o tópico de la ley. Así, proponen distinguir entre ocho categorías los proyectos, a ser: administrativas, económicas, honoríficas, presupuestarias, políticas, sociales, cultural-científico-tecnológicas, 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 como las restricciones constitucionales (esto es, las limitaciones congresionales para iniciar legislación presupuestaria o económica) inhiben a los legisladores la posibilidad de presentar legislación que favorezca el aumento del pork barrell para sus distritos, y se ven obligados 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

refiere a las fuerzas armadas. Se considera contraproducentes a 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

¹¹ Los autores sugieren como ejemplo las leyes de protección del medio ambiente. Son, en si mismas, beneficiosas, pero en su implementación perjudican a sectores de la sociedad.

¹² Si bien la investigación planteada por Taylor-Robinson y Díaz trata principalmente de desmentir supuestos referidos a los comportamientos de los legisladores en legislaturas consideradas marginales, así como de cuestionar el concepto de “marginal” aplicado 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

¹³ Esta investigación retoma la producción legislativa de la Cámara Baja brasileña entre 1985 y 1999. Específicamente, trabaja sobre las leyes aprobadas en ese período, pero también retoma todos los proyectos de ley presentados en la Cámara durante el año 1995.

comprobar si en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo la tensión referida al pork influye aún más que la tensión partidaria.

3.1 - El concepto de legislación particularista.

Otros autores que retoman el índice de Taylor-Robinson y Díaz para complementarlo son Mejía Acosta, Perez Liñan y Saiegh (2006)¹⁴. A fin de dar cuenta de 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 barrell. Por lo tanto, y a fin de establecer indicadores que permitan identificar cuando hay pork, proponen retomar el índice de Taylor-Robinson y Díaz 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 que tipo de legislación es orientada a los distritos. Las categorías de Taylor-Robinson y Díaz (beneficiosas, contraproducentes o mixtas) permiten identificar la intención de la legislación con el sujeto directo de la misma, y refieren fuertemente a la idea de representación. Mas las categorías de Lowi referidas al propósito de la legislación permiten desentrañar de forma más clara la existencia de la condición de pork en los proyectos presentados y las leyes emanadas por 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 altamente individualizadas que sólo por acumulación pueden ser llamadas políticas”.... (Lowi, 1964, p. 690). Son políticas públicas consideradas “de patronazgo”, en donde no

¹⁴ La aplicación del modelo de legislación particularista se realiza sobre los proyectos iniciados en las Cámaras Bajas de Paraguay (1992-2003) y de Ecuador (1979-2002)

existe la confrontación entre quien propone la política y los beneficiarios de la misma. En términos de legislación, puede considerarse una ley 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 involucra la interrelación entre un grupo importante de individuos (y por lo tanto jamás puede clasificarse como patronazgo ni ser individualizada) 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, al 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, esta puede caracterizarse como aquella que impone 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 Díaz, lo que Mejía Acosta, Perez Liñan y Saiegh logran es delinear claramente cuando hay particularismo legislativo. Porque aún cuando una ley puede tener efectos mixtos para los sujetos directos o indirectos, sólo habrá pork cuando una política sea distributiva y de enfoque individual o local.

4 - El legado de Mayhew: Como clasificar la importancia de la legislación

Aquellas 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 que desarrolla Mayhew (1991). En su obra, y a partir de buscar demostrar que incluso en gobiernos divididos es posible mantener la gobernabilidad, este autor desarrolla el primer antecedente de índices de importancia legislativa.

Es central distinguir aquí la diferencia entre estos enfoques y los descriptos previamente. Los intentos de establecer criterios objetivos que determinen la

importancia de un proyecto o de una ley no se encuentran preocupados por establecer hacia que población se orienta la misma, o cuan beneficiosos o contraproducentes son sus efectos. Incluso resulta poco relevante el tema que trate el proyecto. El establecimiento de la importancia legislativa intenta dar cuenta, generalmente, de las tensiones que se producen entre ejecutivo y Legislativo respecto a la posible sanción de un proyecto de ley. En tanto importantes, los proyectos de ley serán más debatidos, y se supone 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, 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 a los mismos, y que los académicos consideren suficientemente importantes como para escribir artículos sobre su tratamiento. Como puede apreciarse, este índice aunque objetivo resulta bastante limitado¹⁵.

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 establecerán cuando un proyecto es importante y cuando no.

¹⁵ 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

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 hablarán de proyectos de alta importancia, mientras que aquellos que se ubiquen entre 2 y 3 puntos serán de media importancia. Se calificarán como proyectos de baja importancia aquellos cuyo registro sea entre 0 y 1 punto. Como es posible observar, este índice también tiene pretensiones de objetividad.

Desde otro enfoque, Zelaznik (2012) plantea la posibilidad de definición de importancia en función de la agenda presidencial. Para ello, considera una de las variables planteadas por Buquet et al., el origen de los proyectos presentados, entendiendo que todo proyecto presentado por el Ejecutivo es importante¹⁶, 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 del 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

¹⁶ ... “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 armada argentinas con las de otros países, d) la expropiación, transferencia y donación de inmuebles, e) el otorgamiento de beneficios extraordinarios, pensiones graciabiles, 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)

sectores productivos, otros”... (Zelaznik (2012)). 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 las leyes no importantes, que son todas aquellas que o bien no presenta el Ejecutivo y los legisladores de su contingente, o bien presenta 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.

Las que no tienen criterio de objetividad son las sugerencias de Cameron 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 si mismo y “viendo” las leyes, establecer cuales son importantes y cuales no. Este criterio de selección es absolutamente subjetivo, y sin embargo, ha probado ser eficaz (Sin y Palanza, 2011).

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 definatorios de la importancia legislativa, y sobre todo, como indicadores de la gobernabilidad no ha tenido efecto. En parte porque el establecimiento de la categoría “importante” a una ley sólo es aplicable ex post. En parte porque a pesar de los esfuerzos de los investigadores, se ha considerado que estos índices no logran eliminar todos los sesgos. También porque las formas de medición de esta variable resulta altamente costosa para los investigadores.

El mapa de estudios referidos a la importancia legislativa está lejos de resolverse. Los estudios referidos a la temática 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 a la legislación producida por los congresos. Las preguntas de para quien es importante y como 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.

5- Éxito legislativo y los debates en torno a la medición

Todos los intentos descriptos anteriormente para categorizar la producción legislativa refieren a leyes aprobadas. En todos los estudios señalados, la ley (un proyecto aprobado por las Cámaras y sancionado por el Ejecutivo) es el resultado final que se espera medir. Aún 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. Y en el marco de los estudios legislativos, han surgido varios estudios que intentan describir y explicar que proyectos se convierten en ley, y cuales de ellos “mueren en las Cámaras”.

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 las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, oficialismo y oposición, en función de la misma

Calvo y Alemán (2006) entre tantos otros, utilizan el éxito legislativo como indicador de la actividad legislativa. Quienes presenten mayores tasas de aprobación (Presidente o Congreso) tendrá más incidencia en la toma de decisiones públicas. García Montero (2009) por otro lado, toma la tasa de aprobación como resultado de los procesos de decisión en sistemas presidenciales.

El éxito legislativo también es tratado por Taylor-Robinson y Díaz, aunque no afecta la importancia de la producción legislativa, que es el propósito principal de su trabajo. En sus resultados, observan que el éxito legislativo depende del origen institucional y luego partidario de los proyectos, antes que de los niveles de importancia del mismo¹⁷. Y por Amorim Neto y Santos quienes además intentan establecer sobre que temáticas hay mayores tasas de éxito legislativo.

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

¹⁷ 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.

suponen preeminencia de una rama de gobierno por sobre la otra sería, cuanto menos, metodológicamente erróneo. Aún cuando el debate respecto a la importancia legislativa aún se encuentre 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 que leyes contar o como ponderar las leyes en función de su importancia.

Tal como señalan Barrett y Eshbaugh-Soha (2007) no todas las leyes son iguales. No todas las leyes pueden contarse de la misma forma y debe hacerse lugar a la ponderación. No sólo porque hay leyes de diversa importancia, y esto debería notarse al momento de 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. Y en sistemas bicamerales, por la posibilidad de las Cámaras Revisoras de modificar los proyectos iniciados en las Cámaras de Origen. Si el éxito legislativo pretende ser una medición que de cuenta de las relaciones (de consenso o de conflicto) entre 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.

Tal como se señaló al comienzo de este capítulo, todas las perspectivas abordadas apuntan a dar cuenta de las relaciones entre Ejecutivos y Legislativos. El uso de la producción legislativa como variable dependiente no ha tratado de reflejar las relaciones entre Cámaras, o por lo menos, no hasta ahora. De la misma forma, las mediciones señaladas en este capítulo nunca han sido aplicadas a escala subnacional

6- Actividad Legislativa en las provincias bicamerales Argentinas: un modelo de medición intracameras.

El secreto de la ineficiencia latinoamericana se orienta a dar cuenta de estas relaciones entre Presidentes y Congresos. La idea de “división del trabajo legislativo” se planteo hasta ahora en términos de ejecutivos y legislativos. Sin embargo, poco se ha dicho respecto a como los legislativos bicamerales “dividen” la producción de las leyes del Congreso en su conjunto. El supuesto que recorre este artículo plantea que diferentes sistemas bicamerales dividen la actividad legislativa de maneras diversas. Que la estructura institucional de los bicameralismos (esto es la simetría y la congruencia de las Cámaras) genera diferentes tipos de actividad legislativa en los bicameralismos.

Ahora bien, también subyace a este supuesto 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 quien legisla – que plantean los estudios recopilados hasta el momento - a sobre que 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, definiendo a partir de la adaptación de las mismas a los casos subnacionales un marco teórico para la evaluación de la producción legislativa de las Cámaras provinciales.

El requerimiento de adaptación al nivel subnacional es esencial. Todas estas investigaciones se concentran en casos nacionales. La definición de las categorías de las variables deben ser adaptadas al nivel subnacional. Al mismo tiempo, y a pesar de que las provincias argentinas tienen altos niveles de autonomía, existe legislación nacional que tiene impacto sobre la producción legislativa de las Cámaras provinciales, así como también es posible encontrar efectos contagio de la legislación nacional sobre los proyectos presentados en las legislaturas provinciales¹⁸ y viceversa. Sin embargo, las perspectivas presentadas en este apartado permiten enmarcar teóricamente un modelo explicativo de la producción legislativa intracámaras.

Más allá de medir la marginalidad de las Legislaturas bicamerales provinciales en Argentina, el modelo que aquí se presenta intenta dar cuenta de que tipos de proyectos (particulares o generales) se presentan en las Cámaras

Se sugiere aquí que la estructura que tome el bicameralismo afectará el resultado de la producción legislativa, tanto en el tipo de proyectos presentados como en el éxito de los mismos. Que legislaturas bicamerales incongruentes tienen una mayor tasa de proyectos particularistas, y que estos, a su vez, se presentan en los Senados. Que la variable del sistema electoral es la que tiene mayor influencia en la definición de la congruencia de las Cámaras, y que allí donde el sistema electoral es de tendencia mayoritaria, y por lo tanto centrado en el candidato, el comportamiento de la cuerpo legislativo tenderá a la presentación de mayor cantidad de proyectos particularistas, pero estos no pueden ser calificados como de baja importancia.

¹⁸ Puede pensarse en las leyes de cupo femenino en las provincias, legislación ambiental, o adaptación de la legislación de tránsito. Las reformas electorales generaron efectos contagio ente las provincias.

Esto representa un aporte central en el marco de los estudios legislativos. Puesto que incluso cuando la comparación se plantea sobre las producciones legislativas de las Cámaras de representación poblacional, será necesario tener en cuenta que la existencia o no de una Cámara de representación territorial modifica los resultados de la producción legislativa total de ese Congreso. Esto es, que los resultados de esta investigación señalan que es necesario tener en cuenta la estructura institucional de los Congresos y las Legislaturas al momento de realizar una investigación que tome a su producción legislativa como variable dependiente, puesto que de omitirla, se estaría sesgando el resultado de la investigación y se arribaría a resultados erróneos.

En este sentido, lo que aquí se sugiere es que el impacto de la estructura institucional de los Congresos bicamerales afecta la producción legislativa de las Cámaras, determinando la producción legislativa en cada una de ellas, y al mismo tiempo generando mayor producción legislativa particularista allí donde exista una Cámara con representación territorial.

Así lo demuestran los resultados que aquí se exponen, que responden a la producción legislativa de las Cámaras de la provincia de Mendoza y de Santa Fe en el período que va desde 2007 a 2011. Aquí se presentan los resultados de la aplicación de los diversos índices de actividad legislativa para un período de gobierno en dos legislaturas provinciales bicamerales argentinas. La selección de las legislaturas tiene la intención de señalar una diferencia en la actividad legislativa en relación a la congruencia o incongruencia del Congreso Provincial¹⁹. Los resultados de esta investigación tienen por fin orientar la posibilidad de apertura de una agenda de estudios legislativos sobre los sistemas bicamerales que contemple la diferenciación entre ambas Cámaras. Al mismo tiempo, intenta traer al Senado como actor diferenciado de la Cámara Baja. Para los estudios legislativos en América Latina, esta cuestión no resulta menor, dado que 9 países toman formato bicameral para sus legislaturas. Y la posibilidad de encontrar actividad legislativa diferenciada entre las Cámaras aportaría un nuevo hallazgo para el

¹⁹ La Provincia de Mendoza presenta una Legislatura congruente y simétrica, mientras que la Provincia de Santa Fe presenta una Asamblea Provincial simétrica e incongruente. La congruencia legislativa es la dimensión que mide las diferencias en la composición entre dos cámaras: mientras más similar sea la composición de las cámaras, más congruente el sistema bicameral. La similitud se refiere tanto a la base de representación como al tipo de mandato. La simetría legislativa es la dimensión que mide la diferencia de poder entre dos cámaras: mientras más equilibradas sean las atribuciones más simétrico el sistema bicameral. Con poder se refiere a la capacidad de tanto de generar legislación como de controlar al ejecutivo. (Lijphart, 1999).

estudio de los Congresos Latinoamericanos, como así también permitiría una mejor comprensión de las dinámicas que allí tienen lugar.

Al mismo tiempo, al aplicar estas mediciones a nivel subnacional, se intenta dar lugar a estudios de esta índole²⁰. Los estudios de las instituciones subnacionales están tomando cada vez mayor importancia dentro de la disciplina. Permiten aumentar la cantidad de casos de estudio y al mismo tiempo dar cuenta de los fenómenos políticos en escala.

Se tomaron los proyectos presentados en ambas Cámaras entre los años 2007 y 2011 y a partir de la aplicación de los índices descritos previamente, se realizaron los diversos análisis de datos. A fin de abrir la agenda de investigación, se propone aquí una doble lectura de los resultados. Por un lado, se analiza el nivel de agregación de los proyectos de ley presentados por las Cámaras como dato agregado, a fin de poder dar cuenta de la existencia de una orientación localista o provincial en la actividad legislativa de las Cámaras. Por otro lado, se observa el nivel de particularismo de los proyectos presentados, esto es, si existen o no proyectos que asignen recursos a las localidades o a individuos particulares. Se proponen estas mediciones diferenciadas para las Cámaras a fin de observar la existencia de comportamiento diferenciado entre ellas.

Para la definición de los niveles de agregación de la producción legislativa se utilizaron los índices propuestos por Taylor-Robinson y Diaz, alterando la categoría de Nacional por Provincial (todos aquellos proyectos que afecten a la Provincia en su totalidad, o a los todos los habitantes de la provincia) mientras que la categoría Regional se aplicó sobre aquellos proyectos que involucraban a más de un municipio o comuna. En el caso de la provincia de Santa Fe, tanto las comunas como los municipios fueron tomados como Localidades, mientras que en el caso de la provincia de Mendoza, donde no existe la categoría de comunas, se catalogaron como proyectos locales todos aquellos que involucraran a un municipio de la provincial. Para la categoría Particularista se utilizó la definición de Mejía Acosta, Perez Liñan y Saiegh. Todos los proyectos de alcance individual o local fueron considerados en función de la existencia o no de “pork”. Se

²⁰ Podría argumentarse, sobre otra selección de casos de provincias argentinas, que los niveles subnacionales presentan variables exógenas que afectan el comportamiento de las Cámaras, como podrían ser, por ejemplo, bajos niveles de democracia. Sin embargo, los casos de Mendoza y Santa Fe representan, por un lado, dos provincias con altos niveles de democracia interna, con alternancia en los gobiernos, y con sistemas de partidos relativamente similares (ambas tienen sistemas de 2,5 partidos). Otras variables institucionales hacen atractiva y factible la comparación. Sólo por mencionar algunas, la no existencia de reelección para sus gobernadores.

consideró que existía traspaso de recursos cuando los proyectos entregaran a municipios terrenos, o bien dirigieran recursos para la realización de obras públicas. También se consideró “pork” la entrega de subsidios a personas físicas o jurídicas, así como la condonación de deudas con el Estado Provincial. Por defecto, todos los proyectos que no incorporaran una de estas categorías (su nivel de agregación o la transferencia de recursos) fueron calificados como generales.

Para la medición del éxito legislativo se consideraron todos los proyectos aprobados (sean o no particularistas) y la proporción de los mismos que fueron aprobados, cuya condición sea particularista. Por ende, la tasa de éxito señalada es sobre el total de los proyectos aprobados.

Se analizaron los proyectos presentados por los legisladores – Diputados y Senadores- en sus Cámaras de origen. Se excluyeron los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo y los Supremos Tribunales de Justicia²¹, así como la aprobación de proyectos por las Cámaras revisoras.

Se descartó la medición de la importancia de los proyectos y de las leyes, dado que, como se señaló previamente, no existe unanimidad respecto a como medir la importancia de la legislación, y porque la intención de este trabajo es orientar la el enfoque hacia la producción legislativa particularista. La intención es señalar diferencias en la producción legislativa, en especial la producción particularista, en diferentes Cámaras.

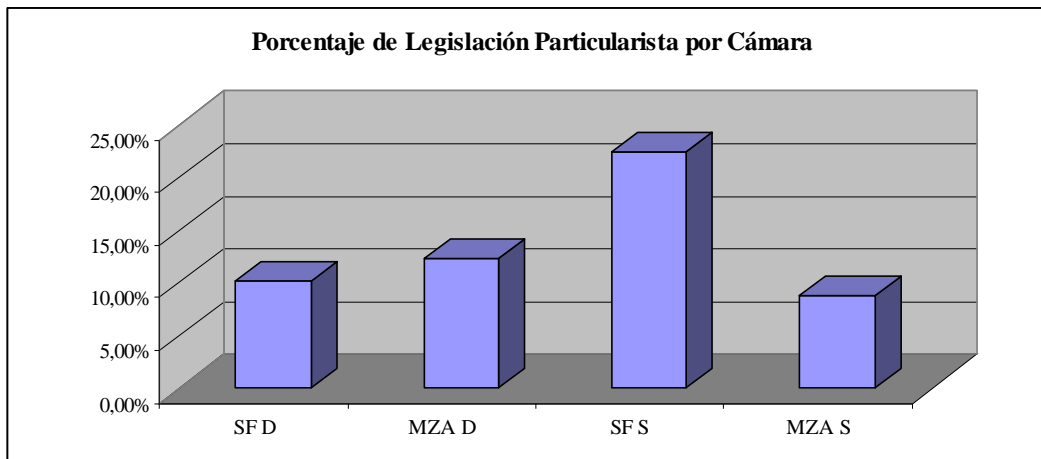
- Aquí gráficos 1 al 8 -

Los resultados sobre la aplicación de los índices de actividad legislativa seleccionados para la provincia de Mendoza dan cuenta de que este congreso congruente no diferencia los porcentajes de producción particularista o general entre las Cámaras, así como tampoco hay grandes diferencias entre las tasas de éxito legislativo para ninguna de las dos Cámaras. Como puede observarse en los gráficos, tanto la Cámara Alta como la Baja, tienen un alto porcentaje de producción legislativa general, que ronda el 85%, mientras que presentan una leve diferencia entre Cámara Alta y Cámara Baja respecto a los proyectos particularistas presentados.

²¹ A pesar de que en ambas provincias, tanto el Poder Judicial como el Poder Ejecutivo tienen poder de Iniciativa Legislativa.

Sin embargo, es posible observar que en la legislatura santafecina los porcentajes de presentación (y aprobación) de proyectos particularistas aumenta significativamente en la Cámara Alta, tanto en relación con su Cámara Baja, como en relación a otras legislaturas bicamerales, como la mendocina. Allí los porcentajes de presentación de proyectos particularistas pasa de un 10% en la Cámara de Diputados, a un 22% en la Cámara de Senadores.

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.hcdmdza.gov.ar, www.senadomendoza.gov.ar, www.senadosantafe.gov.ar.

Una de las explicaciones que puede ensayarse sobre estos resultados tiene que ver con la estructura del sistema bicameral. Mientras que en bicameralismos congruentes es posible encontrar similitud en la actividad legislativa entre Cámaras Bajas y Altas, en Legislaturas incongruentes, la división del trabajo legislativo se traslada al interior del cuerpo y entre las Cámaras existe diferencia respecto a los proyectos que se presentan. Dentro de la dimensión de la estructura, variables como la selección de los candidatos para ocupar las bancas, así como el sistema electoral en general a partir del cual se conforman las Cámaras puede tener influencia sobre el resultado de la actividad legislativa.

Conclusiones

El secreto de la ineficiencia latinoamericano se orienta a dar cuenta de estas relaciones entre Presidentes y Congresos. La idea de “división del trabajo legislativo” se planteo

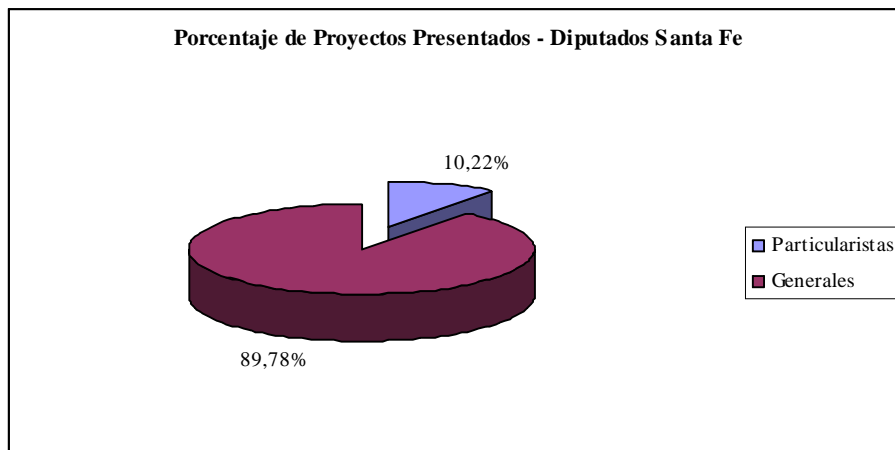
hasta ahora en términos de ejecutivos y legislativos. Sin embargo, poco se ha dicho respecto a como los legislativos bicamerales “dividen” la producción de las leyes del Congreso en su conjunto. Queda latente la pregunta entonces ¿hay diferente producción legislativa en las Cámaras Bajas que en las cámaras Altas? ¿Varía la Producción legislativa en los sistemas bicamerales? ¿Cuánto afecta la congruencia de las Cámaras a la variación en la producción legislativa de los Congresos?

Poco se ha escrito también respecto a las tasas de éxito entre Cámaras. Calvo y Alemán, al trabajar el Congreso argentino, intentan dar cuenta de las tasas diferenciadas de éxito entre Cámaras (además de con el ejecutivo) pero no esbozan muchas explicaciones sobre el tema. Surgen entonces ciertas dudas para sumar a una agenda de investigación: ¿Hay preeminencia de una Cámara sobre la otra en lo referido al éxito legislativo? Y si la hubiera ¿Cuál es la razón de su existencia?

Por último, y como deuda pendiente de la disciplina, el diseño y la aplicación de índices de importancia legislativa aparecen como una cuestión central dentro de los estudios de las relaciones entre ejecutivos y legislativos. Pero ¿como adaptar estos índices a la importancia dentro de las Cámaras?

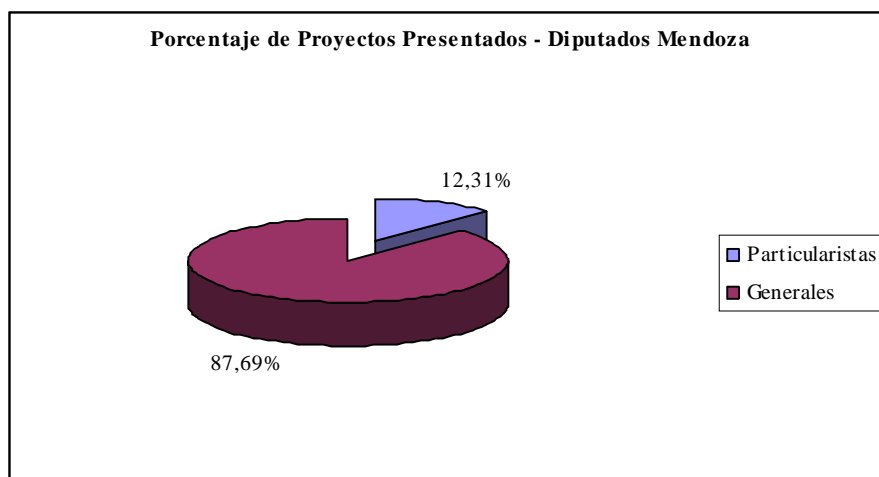
Anexo I – Gráficos

Gráfico 1



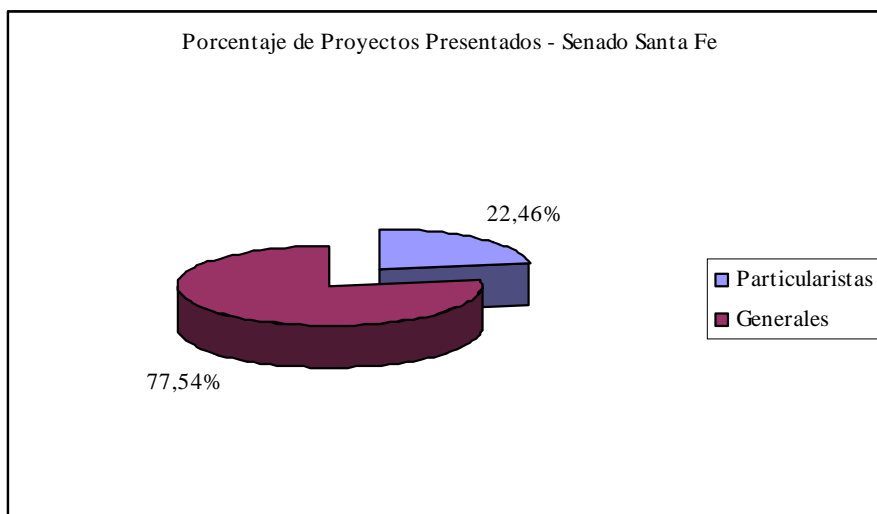
Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.senadosantafe.gov.ar.

Gráfico 2



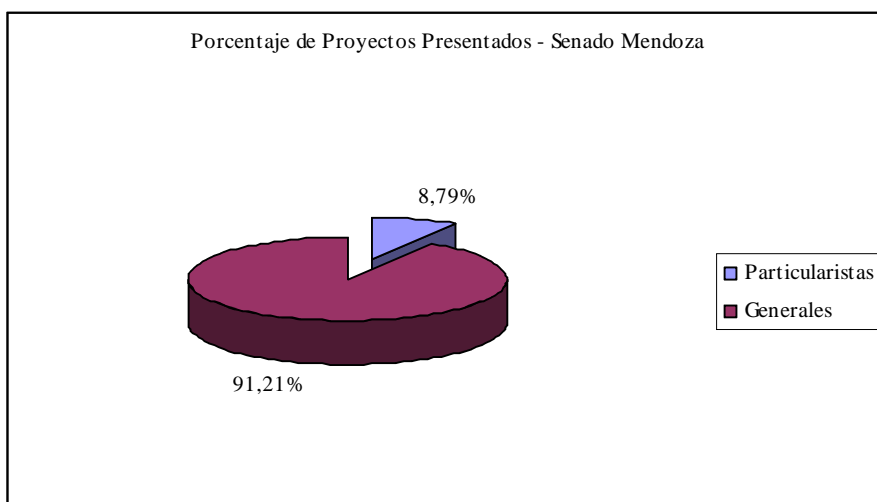
Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.hcdmdza.gov.ar

Gráfico 3



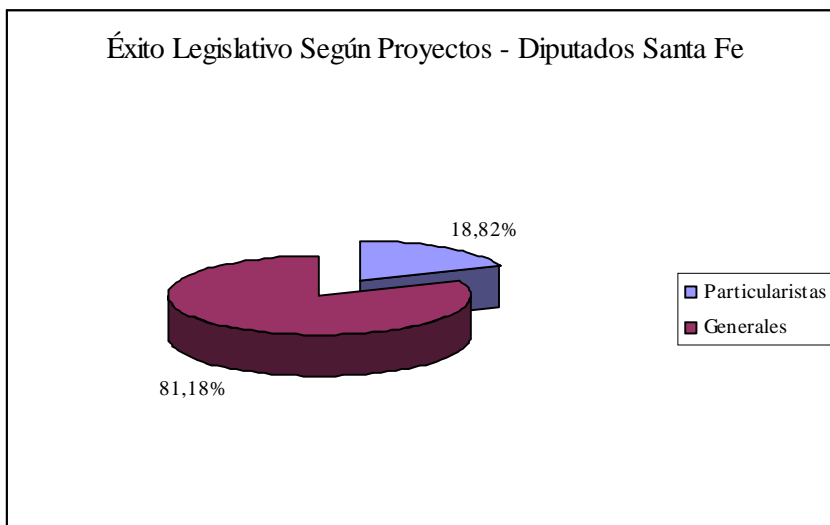
Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.senadosantafe.gov.ar.

Gráfico 4



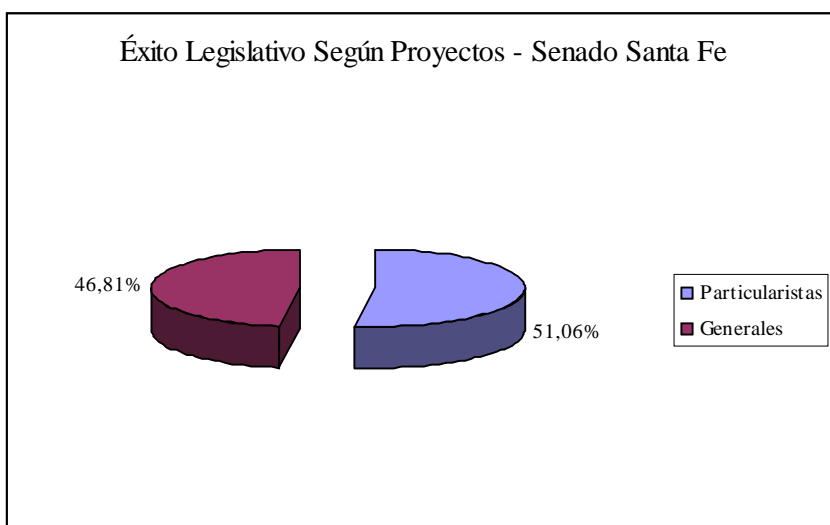
Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.senadomendoza.gov.ar.

Gráfico 5



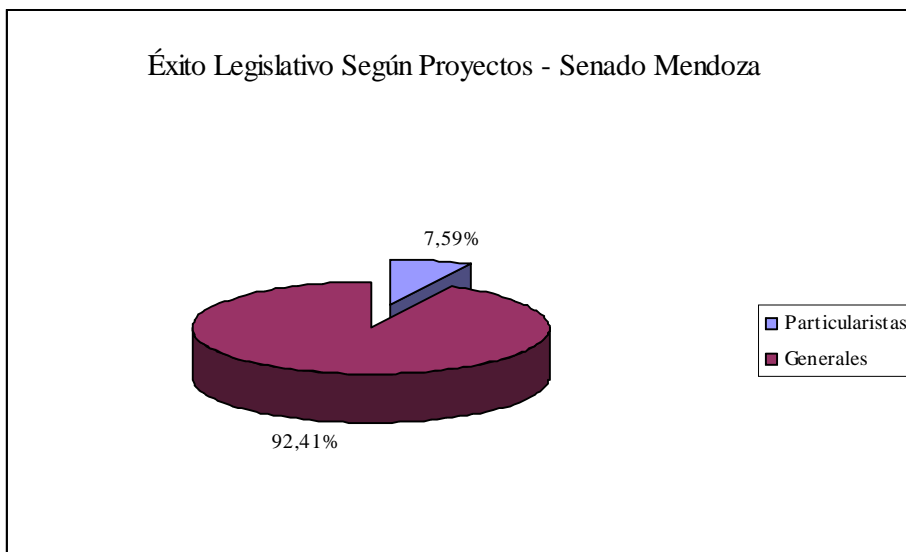
Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.senadosantafe.gov.ar.

Gráfico 6



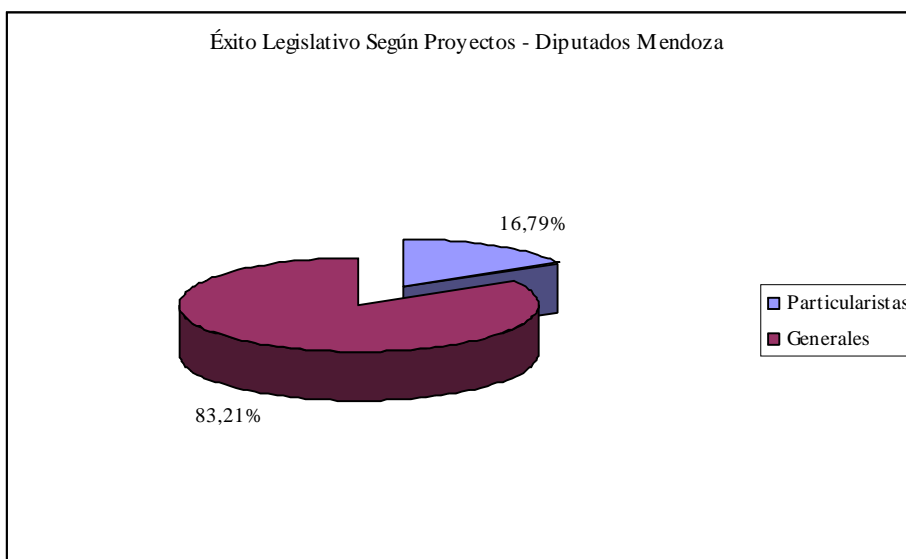
Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.senadosantafe.gov.ar.

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.senadomendoza.gov.ar

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.hcdmdza.gov.ar

Bibliografía

- Alemán, Eduardo; Calvo, Ernesto. (2006). Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina. Working paper , 1-51.
- Amorim Neto, Octavio; Santos, Fabiano. (2003). The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 28, No. 4 , 449-479.
- Barrett, Andrew; Eshbaugh-Soha, Matthew. (2007). Presidential Success on the Substance of Legislation. *Political Research Quarterly* , 60-100.
- Buquet, Daniel; Chasquetti, Daniel y Moraes, Juan Andrés. (1999). Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario? Montevideo: Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.
- Cox, G. (1987). *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary; McCubbins, Mathew. (2001). The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. En S. Haggard, & M. McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Figueiredo, Argelina; Limongi, Fernando. (2000). Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics* N° 32 .
- García Montero, M. (2009). *Presidente y Parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics* 16 , 677-715.
- Mayhew, D. (1991). *Divided we govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- Mejía Acosta, Andrés; Perez Liñan, Anibal; Saiegh, Sebastián. (2006). The Partisan Foundations of Legislative Particularism in Latin America. Working Paper , 1-32.
- Palanza, Valeria; Sin, Gisela. (2011). Veto Bargaining and the Line-Item Veto. I Encuentro Internacional - Legislativos en América Latina: mirada crítica y agendas pendientes (págs. 1-38). Belo Horizonte: ALACIP.
- Polsby, Nelson W. y Schickler, Eric. (2002). landmarks in the study of Congress since 1945. *Annual Review of Political Science* , 333-367.

- Shugart, Matthew S. y Carey, John M. (1992). Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics . Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor-Robinson, Michele M; Diaz, Chris. (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 , 589-625.

Páginas Web

www.hcdmdza.gov.ar

www.senadomza.gov.ar