

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Política Comparada

Concesiones legislativas en Ecuador y Uruguay. Estudio comparado del éxito legislativo de los
expresidentes Correa y Mujica

Jonathan Edison Cárdenas Castillo

Asesor: Santiago Basabe Serrano

Lectores: José Luis Castro Montero y Pablo Valdivieso Kastner

Quito, mayo de 2021

Dedicatoria

Para Antonia

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos.....	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	4
Relaciones ejecutivo-legislativo: el papel de presidentes y congresos	4
1. Presidentes y legislaturas bajo la lupa de nuevos diseños constitucionales en América.....	6
Latina.....	6
1.1. Acerca de los conceptos de proactividad y reactividad en presidentes y legislaturas.....	8
1.2. El éxito presidencial medido empíricamente desde la literatura clásica	10
1.2.1. Factores políticos relacionados a la gestión del presidente.....	11
1.2.1.1. Honeymoon	12
1.2.1.2. Popularidad del primer mandatario	14
1.2.2. Factores relacionados a la composición del poder legislativo	16
1.2.2.1. Bancadas legislativas y coaliciones.....	16
1.3. Nuevas formas de medición de éxito presidencial (análisis sustantivo de proyectos...21	
de ley).....	22
2. Vacío detectado en la literatura.....	25
3. Propuesta teórica: hacia una medición cualitativa de éxito legislativo presidencial.....	27
3.1. Análisis pormenorizado de los proyectos de ley y propuesta teórica	28
4. Hipótesis planteadas	34
4.1. Éxito presidencial y popularidad.....	35
4.2. Éxito presidencial en luna de miel	35
4.3. Éxito presidencial con bancada legislativa y coalición a favor.....	36
4.4. Éxito presidencial por importancia de legislación	36
Capítulo 2	40
Metodología y casos de estudio para la propuesta de medición sustantiva de éxito legislativo...40	
presidencial y variables explicativas	40
1. Caracterización de los casos de estudio	41
1.1. Aspectos institucionales y de procedimiento legislativo.....	42

2.	Datos descriptivos y comparativos de proyectos de ley iniciados por el ejecutivo	45
3.	Variables de estudio	48
3.1.	Variable dependiente: el éxito legislativo presidencial.....	48
3.2.	Variables independientes.....	51
3.3.	Resumen de variables de estudio	54
4.	Explicación de propuesta metodológica y modelo estadístico a construir.....	55
4.1.	Explicación de los modelos estadísticos usados	56
4.1.1.	Modelo logit ordinal.....	58
4.1.2.	Modelo logit generalizado.....	59
4.1.4.	Inferencia del modelo.....	61
4.1.5.	Interpretación de los coeficientes estimados	62
Capítulo 3	64
Análisis del éxito legislativo presidencial de forma sustantiva.....		64
1.	Análisis de la base de datos y estadística descriptiva.....	64
2.	Análisis de los datos inferenciales y del modelo estadístico aplicado	67
3.	Exposición de las hipótesis, constatación y resultados	76
Conclusiones	79
Anexos.....		86
Lista de referencias.....		91

Ilustraciones

Gráfico 1: Temas de proyectos de ley. Ecuador-Uruguay.....	46
Gráfico 2. Histogramas de variable dependiente.....	70

Tablas

Tabla 1. Proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo.....	45
Tabla 2: Leyes aprobadas que se usarán en el modelo (por importancia de negociación).....	48
Tabla 3. Operacionalización de la variable éxito legislativo. Escala Barrett y Soha.....	49
Tabla 4. Propuesta de Operacionalización de la variable éxito legislativo.....	50
Tabla 5. Temas de leyes Ecuador-Uruguay.....	53
Tabla 6. Resumen de las variables de estudio y codificación.....	54
Tabla 7. Resumen de modelos inferenciales propuestos.....	56
Tabla 8. Pruebas de significancia estadística.....	61
Tabla 9. Prueba de multicolinealidad.....	61
Tabla 10. Medición de éxito legislativo clásica y sustantiva.....	65
Tabla 11. Variable luna de miel en éxito presidencial sustantivo.....	66
Tabla 12. Éxito legislativo por tipo de ley (porcentajes).....	66
Tabla 13. Estadística descriptiva de los modelos logit usados.....	69
Tabla 14. Efectos marginales de los modelos.....	74
Tabla 15. Recapitulación de los resultados y comprobación de las hipótesis.....	78

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Jonathan Edison Cárdenas Castillo, autor de la tesis titulada «Concesiones legislativas en Ecuador y Uruguay. Estudio comparado del éxito legislativo de los expresidentes Correa y Mujica» declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Política Comparada concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, mayo de 2021



Jonathan Edison Cárdenas Castillo

Resumen

Esta investigación tiene el objetivo de poner a consideración de la comunidad académica una nueva propuesta metodológica para la medición empírica de la variable éxito legislativo presidencial. El paraguas de este estudio son las relaciones entre ejecutivo y legislativo y de forma particular la distancia que existe entre los proyectos enviados por un mandatario y los textos que finalmente se aprueban. Se considera que el cómputo clásico del éxito presidencial oculta un sesgo de medición debido a la falta de análisis de las modificaciones realizadas desde la legislatura. Esto no permite concluir en cuanto a las preferencias del poder ejecutivo.

Esta tesis pondrá a prueba las hipótesis difundidas desde la literatura clásica, así como procurará brindar un aporte metodológico y alternativo para encarar este tipo de estudios. En este sentido, se encontrará que la propuesta teórica contiene el recuento de los principales trabajos de éxito presidencial en la legislatura y se expondrán las nuevas formas de medición que se han gestado en los últimos años. Se incluye la elaboración de una base de datos inédita que mapea la distancia contenida en los proyectos de ley en una escala del 1 al 4 que constituye la variable dependiente.

La evidencia empírica se pondrá a prueba desde dos vertientes cuantitativas. Se realizará una primera comprobación de los datos con estadística descriptiva y posteriormente se analizará desde tres modelos inferenciales la relación de las variables independientes. Al final se presentarán los resultados de las pruebas elaboradas junto con sus conclusiones y los retos a seguir en los próximos trabajos académicos para la búsqueda de nuevas variables explicativas y la mejora de la teoría.

Agradecimientos

A Mishell, mi compañera de vida. A mi madre que nunca descansa. A Santiago Basabe por sus infinitas exigencias que hicieron de mí un mejor profesional. A la planta docente de la Maestría de Política Comparada de quienes aprendí más que en cualquier otro lugar.

Gracias.

Introducción

Los estudios de relaciones ejecutivo-legislativo en el presidencialismo han sido explorados desde distintas aristas relacionadas a las variables de éxito legislativo, pugna de poderes, control legislativo, inestabilidad, coaliciones, entre otros. Este trabajo pretende contribuir al estudio del éxito legislativo, pero desde un punto de vista sustantivo (cualitativo) y cuantitativo.

Tradicionalmente la variable de éxito legislativo se ha concentrado en el paso de la agenda legislativa de los presidentes (es decir en el porcentaje total de proyectos de ley presentados por el primer mandatario y promulgados en el parlamento). Aspectos relacionados a la importancia de los órganos legislativos en este proceso han sido un tanto relegados, dejando a un lado los procedimientos de transacción o negociación y sin tomar en cuenta que los legisladores pueden afectar el proceso de formación de una ley a través de diversos mecanismos modificatorios.

Este proyecto de tesis pretende enfocarse en aquel vacío detectado en los estudios latinoamericanos con una medición sustantiva que facilite la revisión de modificaciones de la legislatura sobre los proyectos de ley enviados y aprobados. Pese al extenso desarrollo de trabajos académicos acerca del éxito legislativo, perdura el enfoque basado en el paso de la agenda del ejecutivo de una forma numérica. Los trabajos a los cuales se hace referencia en este trabajo muestran la necesidad de replantear el análisis de la variable de éxito legislativo desde otras perspectivas más cualitativas. Este tipo de trabajos han sido poco explorados en la región suramericana con pocos aportes desde una perspectiva comparada y con puntajes transformados en apoyo de los legisladores al presidente mediante el paso de su agenda, sin el énfasis correcto en el cálculo de las preferencias en los textos de ley.

La revisión de los contenidos en las leyes es un ejercicio necesario para el entendimiento de la generación de la política pública y la pugna de intereses. Se conoce cuando un proyecto de ley enviado por el ejecutivo sufre de considerables modificaciones, pero no se llega a visualizar la magnitud de éstas, ni el tipo de factores consumados en cada uno de los cambios. En el desarrollo de esta disertación el lector encontrará una propuesta metodológica distinta a las mediciones tradicionales que indaga las propuestas modificatorias de los legisladores. No se considera como

eje central del estudio total de legislación aprobada durante un periodo presidencial y su sumatoria final, sino lo que sucede en ese intermedio.

La debilidad de la variable clásica de éxito presidencial se manifiesta a través de este indicador (legislativo) que mide la frecuencia con la que el presidente gana (pasa una ley), sin dar cuenta del grado de éxito presidencial en el contenido. La apuesta de esta tesis es lograr una propuesta metodológica distinta a las mediciones tradicionales con elementos trasversales en el éxito legislativo del presidente. Se ha podido evidenciar que el vacío en la literatura especializada tiene que ver más que con la cantidad de trabajos elaborados acerca de éxito legislativo que con la forma en que estos aportes asumen la medición. Se puede medir la variable éxito legislativo desde otras metodologías.

Por lo mencionado con anterioridad, se plantea un marco teórico enfocado en la literatura que da cuenta de estas modificaciones y la forma empírica que se ha logrado desde el aporte metodológico de algunos autores. Este trabajo académico está atravesado por la elaboración de una base de datos inédita con algunas variables independientes y la cuantificación de la variable de éxito legislativo presidencial como variable dependiente pero no como un sí/no, sino más bien con la toma de los proyectos que lograron ser éxito bajo la medición tradicional y el testeo mediante metodología cualitativa de lectura de cada texto para corroborar si en verdad se trata de un éxito.

La estructura de esta investigación está dividida en tres capítulos. El primer capítulo es un compendio de los aportes teóricos desde la literatura clásica hasta llegar a las nuevas opciones difundidas en los últimos años para captar de mejor manera el éxito legislativo de los mandatarios. También se incorpora un recuento de las principales variables independientes, se expone el vacío encontrado, se presenta el marco teórico y finalmente se ponen a consideración unas hipótesis junto con la pregunta de investigación.

El segundo capítulo contiene la propuesta metodológica que se aplicará alrededor de la variable éxito legislativo. En primer lugar, se justifica las causas que influyen para realizar el cambio metodológico a las mediciones tradicionales de la variable dependiente. Se explica la forma en

que el trabajo comprobará las hipótesis y se pone a consideración del lector la explicación del modelo estadístico a ser usado. Se hace hincapié en la necesidad de testear la variable dependiente junto con las independientes para examinar las causas y efectos que se pueda tener con la inclusión de aspectos cualitativos o sustantivos. El objetivo principal de este apartado es acomodar la teoría y fortalecer los resultados que se darán a conocer en el último capítulo. El tercer capítulo relata los resultados obtenidos con la sistematización de la base de datos desde dos frentes. Uno descriptivo que busca mostrar el alcance logrado y una mirada preliminar a las hipótesis de estudio y cómo a través de la exposición de datos se pueden tener algunas inferencias. Un segundo momento que contiene a exposición de tres modelos estadísticos inferenciales, los resultados arrojados y el recuento de las hipótesis.

Al final, el lector encontrará las conclusiones y una agenda de investigación futura que se presenta además como resultado de la investigación.

Capítulo 1

Relaciones ejecutivo-legislativo: el papel de presidentes y congresos

En julio de 2013, luego de seis meses de debate y algunas protestas de por medio, la propuesta de ley del Servicio Civil del expresidente Ollanta Humala llegó a promulgarse con muchos cambios significativos justificados por aparentes fallas en la explicación a la ciudadanía. En otro de los países del área andina, el 29 de noviembre de 2017, la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó la Ley de Reactivación Económica, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera, con más cambios y nuevos artículos que las propuestas iniciales presentadas por el presidente, Lenin Moreno.¹ En ambos casos, estas leyes promulgadas fueron computadas como éxitos presidenciales, pese a que fueron sustancialmente modificadas en la legislatura. Los cambios sufridos en un proyecto de ley no tienden a ser ampliamente analizados desde la ciencia política. De hecho, en la literatura clásica ni siquiera son parte del cómputo (una ley aprobada es un punto más a la gestión del presidente). Pero ¿qué sucedería si esos cambios modifican sustancialmente la ley propuesta como en los casos expuestos de los mandatarios de Perú y Ecuador? En general estos cambios son asumidos por la mayor parte de la literatura exactamente igual. Los presidentes de Ecuador y Perú esconden, en sus declaraciones, el hecho que sus proyectos de ley ya no son los que originalmente enviaron.

Este texto pretende analizar la literatura desarrollada en el campo de las relaciones entre ejecutivo y legislativo, particularmente en los trabajos académicos de éxito presidencial. Esta subdivisión de estudios tiende a analizar el proceso institucional que se genera a partir de un proyecto de ley enviado por un primer mandatario al poder legislativo. Las tasas de éxito presidencial se miden empíricamente con la sumatoria de los proyectos enviados versus los aprobados (de 100 proyectos, por ejemplo, que envía un presidente, si la legislatura aprueba 60, el éxito es del 60%). El éxito presidencial guarda correlación directa, en la literatura clásica, con porcentaje de leyes aprobadas y promulgadas. Ninguno de estos trabajos permite observar la distancia entre la intención inicial de un presidente y lo que finalmente fue aprobado.

¹ En el caso de la ley del presidente Moreno, acorde a la revisión del proceso de formación de ley, así como notas de prensa y entrevistas, se contabilizaron 36 observaciones al documento, que representan alrededor del 65% de modificaciones al documento inicial.

Este tipo de literatura esconde un importante sesgo. Si un proyecto del ejecutivo, en materia económica, por ejemplo, recibe modificaciones sustanciales en el congreso (como en el caso de la ley propuesta por Moreno en Ecuador) no debería ser computado como éxito porque deja de responder a las preferencias del presidente. Estos cambios sustanciales que se da en la legislatura son parte de lo que la literatura especializada conoce como concesiones legislativas (aprobación de proyectos de ley que, posiblemente, ya no respondan a las preferencias del autor original del proyecto). Una modificación de este tipo en un proyecto de ley puede marcar una importante diferencia. Incluso existen casos donde el poder legislativo modifica tanto, que es posible que estemos frente a un proyecto casi nuevo y ajustado más a las preferencias de la legislatura. En este contexto, este trabajo académico procura dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿en qué medida los cambios propuestos por las legislaturas, en los proyectos de ley enviados por el ejecutivo, moldean los porcentajes de éxito de un primer mandatario?

A lo largo de este capítulo se expondrán algunas tesis desde la literatura más clásica hasta los trabajos actuales que presentan nuevas opciones de medición de la variable éxito legislativo presidencial. Este tipo de estudios han sido ampliamente abordados y en los últimos años se los ha replanteado y recontextualizado con el objetivo de medir el peso de las modificaciones en los proyectos de ley que representan la parte sustantiva de la ley. El estudio sustantivo de los contenidos de ley permite apreciar detenidamente la manera en que se ejerce poder, además que constituye una contribución para menguar el vacío de este tipo de literatura especializada.

Este capítulo se estructura en cuatro apartados. En la primera parte se abordan los factores explicativos que se usa en la literatura clásica de éxito presidencial. Aquí se podrán encontrar las principales variables independientes que se han usado para explicar los factores que existen al momento que un presidente envía un proyecto de ley. En segundo lugar, se abordarán los aportes de los trabajos académicos relacionados a los roles proactivos y reactivos que puede tener una legislatura y un presidente. Como tercer punto, se expondrán las posibilidades de análisis existentes en la literatura de medición sustantiva del éxito presidencial: frente a lo cual, el lector podrá encontrar parte de la propuesta teórica que este trabajo defiende como medición correcta. Una vez expuesto el recuento de la literatura mencionada, se incluye un apartado referente al vacío hallado en los distintos trabajos expuestos. Con este vacío, el capítulo concluye con la

propuesta teórica del autor cuyo objetivo es alcanzar una medición de éxito legislativo presidencial usando variables cualitativas y basadas en algunos aportes metodológicos de medición. El capítulo finalizará con las hipótesis planteadas y un recuento de la propuesta.

1. Presidentes y legislaturas bajo la lupa de nuevos diseños constitucionales en América Latina

Juan Linz (1990), en su clásico texto acerca de los peligros del presidencialismo, encuentra un problema de *legitimidad dual* en los diseños constitucionales de este régimen. Argumenta que existen algunos principios contradictorios cuando se crean ejecutivos fuertes y con legitimidad plebiscitaria, contra «el arsenal de intereses particulares representados por la legislatura» (Linz 1990). Fruto de esta paradoja, no existen principios democráticos que ayuden a resolver la tensión sobre cuál de los dos poderes representa la voluntad de los electores. Manuel Alcántara y Francisco Sánchez (2001) coinciden con Linz en la existencia de un juego de suma cero o ganador único que afecta a las relaciones de ambos poderes y añaden que el principio de separación de poderes contribuye a definir el protagonismo de los poderes estatales.² Existe consenso en la teoría para pensar que las raíces de estos problemas de poderes se hallan en los nuevos diseños institucionales gestados en América Latina.

Durante los últimos 30 años, todos los países de América Latina reemplazaron o reformaron sus constituciones, endureciendo los poderes legislativos de los presidentes bajo el justificativo de dotar a los gobiernos de instrumentos efectivos de legislación en momentos de crisis. No hay que olvidar que existen mecanismos institucionales que condicionan la sanción de proyectos de ley. Estos nuevos diseños institucionales concedieron a los presidentes facultades legislativas como los denominados decretos-ley, a parte del beneficio de iniciar legislación, concentrando el poder

² Otros autores no concuerdan con este argumento porque sostienen que el presidencialismo está apoyado sobre un sistema de controles y equilibrios (*checks and balances*), donde dichos pesos y contrapesos podrían inhibir las tendencias de *ganador único* que Linz adscribe al presidencialismo (Jones 1944; Mainwaring y Shugart 1997; Shugart 2006; Chasqueti 2012). A partir de los años noventa sobresalieron estudios del poder legislativo con una nueva perspectiva protagónica, en contraposición a los estudios desarrollados en los setentas donde los poderes legislativos aparecían como actores marginales en el proceso de elaboración de leyes (Alemán y Calvo 2007). Pero al mismo tiempo, en la *praxis*, existió una suerte de fortalecimiento del presidencialismo, con el surgimiento de ejecutivos con capacidad parlamentaria y capaces de co-legislar (Negretto 2010a; 2015b; Llanos y Nolte 2006; Santos, Pérez Liñán y García Montero 2014).

político sobre el ejecutivo (Negretto 2010; Calvo 2011; Negretto 2015; Pérez Liñán 2003; Llanos y Nolte 2006; Pachano, 2012).

Los poderes adquiridos durante la etapa de reforma institucional en América Latina se pueden interpretar, acorde a Mariana Llanos y Detlef Nolte (2006), como disputas por tener mayor *poder de agenda*. Esto implica, entre otras características, que el ejecutivo podía mitigar el efecto de la separación de poderes y el protagonismo mediático que se procuraba dar a las legislaturas. La existencia de algunos candados constitucionales se empezó a comprender como instrumentos de mejor cooperación interinstitucional en pro de la gobernabilidad. Al mismo tiempo otros estudios demostraron que, frente a un ejecutivo fuerte, la capacidad de la legislatura se concentró en negociaciones, modificaciones a proyectos de ley y estrategias obstruccionistas a las políticas que el ejecutivo intentaba implementar (Llanos y Nolte 2006).

Al respecto, Matthew Shugart (2006) destaca que las formas de diseño constitucional, en los sistemas democráticos, conectan a dos concepciones competidoras por jerarquía entre el ejecutivo y el legislativo, mediante incentivos para negociar, producir legislación y gobernar. En el presidencialismo, el proceso político presenta una relación transaccional entre el ejecutivo y el legislativo -que los situaría en el mismo nivel-, en lugar de establecer una relación de subordinación (ambos poderes desarrollan una relación de interdependencia para lograr las metas políticas que requieren). Este régimen se caracterizó, en América Latina, por dotar a los presidentes del poder de iniciación de una iniciativa legislativa, orientando el trabajo legislativo de acuerdo a sus prioridades y confinando al parlamento a una posición reactiva (Shugart 2006, 345-364; Llanos y Nolte 2006; Milanese 2011, 116).

Además de la tarea en la formación de una ley, las legislaturas han sido dotadas con tareas de fiscalización, aprobaciones de juicios políticos y son condicionantes del poder de un ejecutivo por la composición de bancadas de mayoría o minoría. Esto explica ciertas condiciones de inestabilidad que recaen directamente en la formación de leyes, la agenda presidencial y su éxito legislativo (Alcántara y Sánchez 2001; Cheibub 2002; García Montero 2004; Hochstetler 2006; Alemán y Calvo 2007; Pérez Liñán 2009; Milanese 2011; Negretto 2015). El congreso está facultado a pasar los proyectos que prefiera y muchas veces sus preferencias no se ajustan a las

del presidente. Los proyectos que logran promulgarse muchas veces lo hacen gracias a concesiones legislativas, acuerdos entre partidos de la legislatura, o fueron modificados por el mismo presidente. Estas situaciones son poco observadas en los estudios académicos.

1.1. Acerca de los conceptos de proactividad y reactividad en presidentes y legislaturas

Acorde a Gary Cox et al (2001), las legislaturas democráticas se insertan en el proceso de toma de decisiones bajo tres modalidades. Una generativa donde además de la responsabilidad principal de la toma de decisiones, forman y remueven gobiernos gracias a sus capacidades institucionales. Una proactiva que es cuando propician y sancionan sus propias propuestas legislativas. Y una tercera modalidad reactiva que es cuando enmiendan y/ o vetan las propuestas del ejecutivo (Cox et al 2011, 373). Para estos autores, las legislaturas latinoamericanas se caracterizan por ser reactivas, dada la poca o nula capacidad para la generación de propuestas propias.

En general las iniciativas de ley presidenciales se caracterizan por mostrar una imagen que refleja acciones concretas con determinadas prioridades. Las iniciativas nos dicen algo sobre un nivel de prioridades -marcadas por la cantidad de proyectos tramitados- y al mismo tiempo denota la distribución de las preferencias que puede llegar a tener un mandatario. Para el caso norteamericano, algunos autores han mostrado como los proyectos de ley del poder patrocinados por el ejecutivo contribuyen a la unión entre el poder legislativo y el ejecutor de la política mediante los cambios propuestos a la política pública (Leloup y Shull 1979).

En América Latina, por otro lado, el modelo de separación de poderes permite la asignación de atribuciones excluyentes e influyentes entre ejecutivos y legislativos. Esto ha ocasionado que se concentre el poder en manos de un ejecutivo con influencia legislativa proactiva. Por ello, lo que buscan los controles parlamentarios sobre el poder ejecutivo es dispersar el poder y ampliar el espacio de los partidos opositores, mediante su capacidad de presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley. El fortalecimiento de papeles proactivos en un presidente se dio en un contexto de necesidad de adopción de reformas económicas importantes, que debilitó las características proactivas de los congresos (Sartori 1992; Chasqueti 2012; Negretto 2015).

Acorde a los autores citados, quedan grandes incertidumbres al momento de medir la influencia de los congresos en los sistemas presidenciales latinoamericanos. Puede tratarse de un parlamento activo pero obstruccionista, debilitado en su capacidad legislativa y limitado en su relación con el Poder Ejecutivo (pero con capacidad para introducir sus intereses en los proyectos de ley del presidente); o por el contrario, se trata de un congreso proactivo, fortalecido en sus capacidades de control y supervisión, con experiencia, especializado, informado y profesionalizado, capaz de desarrollar sus propias propuestas legislativas a fin de coadyuvar a orientar la formación de las políticas gubernamentales (Llanos y Nolte 2006, 31; Santos, Pérez Liñán y García Montero 2014).

Mercedes García Montero (2007), contradice la clásica idea que las legislaturas son reactivas en América Latina. Esta autora propone el uso de dos indicadores: el de éxito legislativo (referido al porcentaje de leyes propuestas por el ejecutivo y promulgadas, como se evidenció en los párrafos anteriores); y el de participación legislativa (referido al porcentaje o influencia de los poderes sobre el total de la legislación total aprobada). La autora enfatiza en el hecho de que un alto éxito legislativo del presidente «puede indicar la presencia de una mayoría en el Congreso a través de la cual el Ejecutivo se expresa, [...] o situaciones en que la mayoría del Congreso logra acuerdos, sacando adelante sus leyes y rechazando las del Ejecutivo». Sin embargo, al momento de analizar los datos, García Montero encuentra que en la mitad de los casos fue el legislativo el *promotor* de casi toda la legislación (indicador de participación legislativa) por lo que concluye que el papel mostrado por los congresos tiene características proactivas (García Montero 2007, 19).

La reactividad (legislaturas) y proactividad (presidentes) puede darse en situaciones donde el ejecutivo consigue aprobar casi todos los proyectos que propone al Legislativo y al que, además, pertenecen la gran mayoría de las leyes aprobadas. Una segunda situación corresponde con Ejecutivos que poseen tasas de éxito altas y una participación media-alta sobre la legislación aprobada, frente a un Poder Legislativo «reactivo». En ambas situaciones, la proactividad del presidente está ajustada a su éxito legislativo medido por iniciativas que logran convertirse en ley. Por el contrario, la proactividad (legislaturas) y reactividad (presidentes), puede analizarse en casos donde el primer mandatario comparte las tasas de leyes aprobadas con la legislatura, o

donde este último poder ha logrado prevalecer por los intereses de ejecutivo (García Montero 2007). Nótese que no hay análisis que involucre el contenido de los proyectos.

Matthew Shugart y Scott Mainwaring (2002) sostuvieron que la fortaleza de un presidente descansa sobre las categorías de poderes constitucionales y los partidarios. El primero se refiere a la «atribución de vetar proyectos de ley o de emitir decretos-ley, (que) permiten al presidente dar forma a los resultados de políticas del sistema sin importar [...] el control de una mayoría legislativa». El poder partidario describe «la capacidad de modelar (o, incluso, de dominar) el proceso de confección de la ley» (Shugart y Mainwaring 2002, 20, 21). En ese sentido, «la interacción entre los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes da forma al carácter de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y determina en gran medida la capacidad de los presidentes para transformar en políticas un programa legislativo» (Shugart y Mainwaring 2002, 20, 21).

Los congresos, por otro lado, pueden jugar un rol fundamental en la formación de las políticas gubernamentales o hacer seguimiento a la administración ejecutiva gracias a su capacidad modificatoria de proyectos de ley o la iniciativa propia (Mark et al 2000; Valencia 2012). La legislatura puede atribuirse la adopción de políticas más sostenibles, debido a que se basan en un consenso social y político más amplio y son analizadas más cuidadosamente desde el punto de vista técnico (Shugart y Mainwaring 2002; Saiegh 2010; Milanese 2011).³

1.2. El éxito presidencial medido empíricamente desde la literatura clásica

El éxito presidencial (cumplimiento agenda política del presidente) ha sido evaluado en: tasas de aprobación de los proyectos de ley, participación del ejecutivo en la producción legislativa y el apoyo de las iniciativas presidenciales en votaciones nominales (eficacia). Una de las formas tradicionalmente más usadas en la ciencia política es la medición del éxito legislativo presidencial (es decir las tasas de aprobación de los proyectos de ley del primer mandatario

³ Pese a la posibilidad de emitir decretos ley, Siavelis (2002), argumenta que esta facultad ha estado limitada debido, entre otros muchos factores, al grado de apoyo presidencial en la legislatura y la situación política creada por la transición democrática que crea incentivos que evitan el uso del poder presidencial en el extremo. Con este argumento coincide Simón Pachano (2012), quien afirma que desde la implantación del régimen democrático hay una serie de incentivos (y desincentivos) que pueden afectar las relaciones entre ejecutivo y legislativo (Siavelis 2002; Pachano 2012).

(Bonvecchi y Zelaznik 2011). Este indicador presupone que un proyecto de ley sea debatido, promulgado y, por ende, se convierta en ley. Es decir, forma parte de una actividad legislativa que incide directamente en la toma de decisiones y constituye una postura oficial del ejecutivo ante el *status quo* (lo modifica, lo mantiene, o lo altera en diferentes niveles) (Alemán y Calvo 2007, Bertino 2014).

Ana Sofía Elverdín (2015), retomando a Light (1991), sostiene que la agenda de un presidente «funciona también como una señal hacia el Congreso y hacia la opinión pública sobre cuáles son las prioridades del mandatario. El programa legislativo del presidente es un componente crucial de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo». Acorde a esta autora se puede definir el éxito del presidente por la constatación de dos variables propuestas por Rudalevige (2002): proyectos de ley que el mandatario esté dispuesto a promulgar y lo parecido que puede resultar un proyecto de ley aprobado a la iniciativa original. De este análisis se obtiene una escala de posibilidades donde un proyecto aprobado de ley puede resultar una derrota para el presidente, la totalidad o la mayor parte de sus preferencias (Elverdín 2015, 1-2, 5-6).

De acuerdo a la literatura consultada existen algunas variables que podrían incidir directamente en el éxito legislativo de un primer mandatario. Parten de factores que contribuyen al incremento o disminución de la efectividad con la que se tratan los proyectos de ley. Algunas de éstas se resumen a continuación:

1.2.1. Factores políticos relacionados a la gestión del presidente

En esta sección se explicarán algunos factores expuestos por la literatura clásica como determinantes a la hora de revisar empíricamente el éxito presidencial en la legislatura. Desde esta perspectiva relacionada a la gestión del presidente se destacan dos variables donde los principales estudios han coincidido que son menester analizar. Para una gran parte de los textos especializados, el inicio en la gestión de un primer mandatario, así como su popularidad marcan grandes diferencias a la hora de revisar su éxito. Indudablemente la más importante de éstas es su popularidad o nivel de aceptación por razones simples: sería arriesgado para el poder legislativo negar un proyecto de ley a un presidente con alta aceptación, pues daría lugar a que el primer mandatario busque enfrentar al poder legislativo por medios constitucionales que complican la

gestión del congreso. Frente a una popularidad aceptable o mayoritaria, el parlamento toma el riesgo de alejarse de las preferencias de sus votantes. Así como un presidente con popularidad elevada puede alcanzar cierto éxito, también un presidente con baja aceptación deberá ajustar sus preferencias a los intereses de la legislatura.

Un presidente recién llegado tiene más posibilidades de tener mejores relaciones con el parlamento, la misma que a medida que pasa el tiempo se va desgastando. Esta tesis no se encuentra del todo aceptada en los últimos trabajos académicos. El primer año de gestión no deja de ser importante, porque es el tiempo donde concentra sus principales compromisos políticos y electorales y ajusta, de cierta manera, sus preferencias para guardar cautela con la legislatura. Esta segunda variable continúa siendo parte de la literatura que aborda este tipo de estudios, pero es necesario aclarar que existen estudios que le han quitado importancia a la variable de popularidad porque han logrado comprobar que esta tesis no es tan generalizable como se creía, principalmente porque existen presidentes poco expertos que no logran negociar adecuadamente con la legislatura en el primer año.

Con estos antecedentes, esta sección presenta un recuento de estas variables tratadas desde la literatura tradicional en cuanto a éxito legislativo presidencial. Se encontrarán los principales aportes teóricos que más adelante servirán para soportar algunas opciones de hipótesis.

1.2.1.1. Honeymoon

Campbell et al (1960) sostuvieron que las elecciones demuestran en sí las preferencias de los votantes frente al *status quo*. Los presidentes inician su mandato con encuestas de opinión a su favor que, sumado al factor de las preferencias electorales (iniciativas que se encuentran «codificadas» por las recientes elecciones), dan como resultado que durante el primer año se adjudiquen un éxito legislativo alto. Acorde a Matthew Beckmann y Joseph Godfre (2007) los presidentes durante su primer año de gestión se encuentran con legisladores que votan a favor de sus preferencias. Este fenómeno es denominado en la ciencia política como *honeymoon* (luna de miel) (Beckmann y Godfre 2007).

Desde la revisión de la literatura institucional, Alemán y Calvo (2007) sostienen que existe un importante consenso en el hecho de que el desempeño de un presidente durante su primer año esté marcado por un clima favorable y de buenas relaciones entre ejecutivos y legislativos, por el efecto de la «luna de miel». Es así que los proyectos de ley presidenciales introducidos durante el primer año tienen más probabilidades de convertirse en ley que los propuestos en años posteriores o a medida que el periodo de gobierno va llegando a su fin (Alemán y Calvo 2007). Lanzaro et al coinciden con el argumento de Alemán y Calvo y añaden que al inicio de un periodo presidencial existen mayorías legislativas capaces de aprobar leyes importantes, situación que es aprovechada por el ejecutivo que introduce su agenda de gobierno proponiendo proyectos de gran envergadura, que ocasiona ajustes de preferencias al inicio del periodo de gobierno.

Bonvecchi y Zelaznik (2011) consideran necesario prestar atención a los contenidos de los proyectos de ley. Estos autores creen que una efectiva medición del éxito presidencial no debe escapar de la capacidad de los congresos en moldear el contenido de la legislación. Estos autores, en su análisis del caso argentino durante el periodo 1999–2007, encontraron que los presidentes argentinos son altamente capaces de proteger el contenido de la legislación que inician a partir de las enmiendas de los legisladores (capacidad que se mantiene independientemente de los efectos del fenómeno de luna de miel). Concluyen en una necesidad metodológica de incorporar a la literatura de relaciones ejecutivo-legislativo temas relacionados al contenido de las leyes que permitan reevaluar la dimensión de actividad legislativa que ha sido poco explorada (Bonvecchi y Zelaznik 2011).

Es justamente en uno de los trabajos académicos que analiza la sustancia de la legislación, que los autores Andrew W Barrett y Matthew Eshbaugh-Soha (2007) encuentran que los presidentes recién electos pueden ser inexpertos y por tanto menos hábiles en negociar con los líderes del Congreso, lo cual descomponen la creencia de que el presidente tenga más éxito en el cargo durante su luna de miel y los coloca con menor éxito legislativo, al analizar la forma al contenido que sufrió lo que el jefe de estado propuso. La conclusión a la que llegan estos autores, posterior a la exposición de su evidencia empírica, es que los presidentes pueden ser ineficaces para negociar con el Congreso al comienzo de sus administraciones o que, contrariamente, están más

dispuestos a negociar contenido legislativo durante el primer año para crear un registro ganador (Barret y Soha 2007).

Desde otro punto de vista, muchos trabajos académicos han analizado el denominado *lame-duck period* encontrando que tal y como lo anticipaba Barret (2005), este periodo se caracteriza por una baja presentación de proyectos de ley con votos significativamente menos frecuente. Cuando el presidente ha tenido una elección en frente y los tiempos de su mandato llegarán a su fin en unas cuantas semanas, algunos autores han encontrado que la participación de los legisladores se limita acorde a sus características (senadores que van a ser reelectos versus los que salen definitivamente). Estos autores encuentran que los miembros reelegidos disminuyeron sus niveles de abstención, mientras que los miembros que se retiraron aumentaron significativamente sus niveles de abstención. Los líderes del partido confían en una participación selectiva que permita superar la pérdida de agencia participativa y aprobar agendas partidistas (Jenkins y Nokken 2011).

1.2.1.2. Popularidad del primer mandatario

Hasta finales de años ochenta, según autores como Brandice Canes-Wrone, Scott de Marchi (2002) y Zelaznik (2012), existió consenso en la ciencia política acerca que los presidentes más populares lograban mayor éxito en la legislatura. Entre los principales autores se encuentran Ostromand Simon (1985), Rivers y Rose (1985) y Brace y Hinckley (1992), quienes coinciden que la aprobación pública de un presidente está positivamente correlacionada con su tarea legislativa (Canes-Wrone y Marchi 2002).

Gran parte de los trabajos académicos concluyeron que los proyectos de ley de un presidente popular tienen más probabilidades de ser aprobados. Los resultados que arroja el trabajo de Alemán y Calvo (2007), por ejemplo, revelan que la popularidad presidencial afecta el comportamiento del Congreso, lo cual significa no solo «que los presidentes de minorías pueden encontrar legisladores de otros partidos más dispuestos a aceptar sus propuestas cuando son populares, sino que también el estatus de mayoría combinada con una racha presidencial impopular puede hacer que el apoyo del Congreso sea costoso y menos predecible» (Alemán y Calvo 2007, 29). En cambio, desde el poder legislativo, se conoce que sus miembros están

siempre atentos a la opinión pública: éstos temen las consecuencias electorales de apoyar las iniciativas ejecutivas que no están bien recibidas por el público (capacidad electoral de retrospectiva). Incluso se halla evidencia empírica que demuestra que legisladores con alta disciplina partidista desconfiaron al momento de votar a favor o en contra de iniciativas presidenciales impopulares/populares (Calvo 2007).

A principios de los años noventa la noción de que un presidente popular puede alcanzar mejor éxito legislativo empieza a dar un giro, al menos en los estudios estadounidenses. Por ejemplo, Collier y Sullivan (1995) muestran que la aprobación no tiene ningún impacto sobre los votos legislativos. Cohen et al (2000) explican cómo la probabilidad de un senador de votar con la posición del presidente no está correlacionada con la aprobación presidencial. Covington y Kinney (1999) sostienen que la aprobación aumenta la probabilidad de que el piso considere una propuesta presidencial, pero no aumenta el éxito del presidente sobre los votos nominales (Canes-Wrone y Marchi 2002, 58). En esa misma línea, para George Edwards (1980-1990) tanto presidentes como legisladores aprovechan su posición estratégica frente a la opinión pública para procurar mejores índices de productividad. Esto está atravesado por la pérdida de escaños que tiende a caracterizar a la mayoría de un primer mandatario que demuestran que un presidente está lejos de influir en la composición partidaria de la legislatura lo cual concluye en poco éxito que les permita manipular esa fuente de apoyo. Esta posición estratégica basada en el prestigio popular proporciona poca significancia para influir sobre las decisiones del Congreso. (Edwards 1980, 1990).

Otros autores como Guido Moscoso (2015), Bonvecchi y Zelaznik (2012) sostienen que el indicador de éxito legislativo podría estar subestimado con la inclusión de variables como la popularidad de un primer mandatario. Más allá del debate de la importancia de la popularidad de un presidente, Alemán y Calvo (2007) detectan que una buena cantidad de proyectos iniciados por el ejecutivo se aprobaron después de recibir modificaciones sustanciales del Congreso. El éxito legislativo presidencial dice muy poco sobre el contenido de los proyectos y las modificaciones introducidas por la legislatura, lo cual representa una debilidad metodológica que podría tener un importante sesgo. Es por esto que, si bien el éxito podría explicarse por la popularidad de un presidente, lo cierto es que un proyecto computado como éxito legislativo

podría contener alteraciones que obliguen a cambiar la medición. Este indicador no detecta efectivamente si el Congreso aprueba sin modificaciones lo que el Ejecutivo originalmente buscaba a través de sus proyectos (Moscoso 2015).

1.2.2. Factores relacionados a la composición del poder legislativo

En este apartado, se explicará cómo la forma en la que un parlamento se conforma, de acuerdo a factores políticos, puede influir en el moldeamiento que reciben los proyectos de ley.

Intuitivamente, un presidente con mayoría en la legislatura tiene más opciones de hacer prevalecer su agenda y se pensaría que los cambios sufridos a los proyectos de ley enviados son mínimos. Los casos de un presidente con amplia mayoría legislativa son atípicos, por esta razón, la gran mayoría de primeros mandatarios recurren a la formación de coaliciones y alianzas legislativas con el objetivo de mantener sus preferencias o negociarlas hasta un punto medio entre ambos poderes. Se esperaría, entonces, que un presidente con una coalición ganadora a su favor tenga mejores tasas de éxito presidencial. En lo que atañe a este proyecto de investigación, ¿será que un presidente que gobierna gracias a una coalición en el parlamento logre tener menos modificaciones sustanciales a los proyectos de ley que envía al parlamento?

En los próximos párrafos se espera exponer los principales aportes teóricos a las tesis expuestas buscando conocer si estas alianzas estratégicas tienen alguna relación directa con su éxito presidencial.

1.2.2.1. Bancadas legislativas y coaliciones

Si bien existen una serie de estudios referentes a la formación de coaliciones, la mayoría de éstos se han enfocado principalmente en regímenes parlamentarios, debido a que este tipo de sistema es proclive a la formación de alianzas estratégicas de un primer mandatario con el poder legislativo. Sin embargo, autores como José Cheibub, Adam Przeworski y Sebastián Saiegh (2004), sostienen que una coalición se genera, en más del 50%, de casos donde el presidente no tiene mayoría en el legislativo y que esa condición se la puede analizar también desde los sistemas presidencialistas. Los tipos de coaliciones son de gobierno cuando parlamentarios sostienen puestos en el gabinete y legislativa cuando miembros de diferentes partidos votan juntos. (Cheibub, Przeworski y Saiegh 2004). Formar una coalición no significa que la bancada legislativa que apoya a un presidente sea mayoría. Sin embargo, parte de la literatura consultada

sugiere que el tamaño de la coalición legislativa del presidente debería estar atada positivamente al porcentaje de proyectos de ley que reciben promulgación (Alemán y Calvo 2007).

En cuanto a las coaliciones de gobierno, éstas se dan para que parte del gabinete ministerial esté controlado por los actores políticos que apoyan la gestión de un presidente. Martínez-Gallardo (2014) cree que un presidente «(...) use cabinet changes in response to unexpected shocks and to adjust their governments to changing political and policy circumstances. Weak presidents are more likely to use this strategic resource, which means that ministerial turnover should be higher when a president's formal authority is weak and he or she has low political support and popularity» (Martínez-Gallardo 2014, 3). El nombramiento del equipo ministerial es uno de los activos más importantes de un presidente además que reflejan las estrategias de formulación de políticas de los presidentes. El poder de nombrar a un ministro es otro factor central para comprender la estabilidad del sistema político en general. Pese a que la literatura ha estudiado estos cambios como una herramienta ejecutiva para adaptarse a las cambiantes circunstancias políticas y económicas también suelen utilizar los nombramientos cuando el apoyo legislativo es débil y su autoridad constitucional es limitada (concepto clave en el análisis de supervivencia en Martínez-Gallardo).⁴

Las coaliciones legislativas se refieren a los escaños que tiene a favor un presidente con miembros de un partido ajeno al de gobierno y que pueden definir la tasa de aprobación de sus proyectos de ley. Acorde a Calvo (2007) hay dos circunstancias por las que influyen directamente. En primer lugar, porque dado que la aprobación de iniciativas requiere una mayoría simple de votos (que puede variar acorde al diseño institucional), no controlar esa mayoría reduce la tasa de aprobación de los presidentes. Por otro lado, un mayor número de asientos reduce el poder de los partidos minoritarios, que luego tienen dificultades para cambiar el *status quo* (Calvo 2007). Cuando un presidente tiene una legislatura dividida, debe recurrir a la negociación

⁴ Acorde a Martínez-Gallardo, la teoría del uso de estrategias de nombramiento también sugiere formas en las que el proceso de formación y cambio de gabinete están conectados en la política presidencial. Existe evidencia de que los presidentes intentarán formar un gabinete que les permita aprobar políticas. Amorim Neto (2006) encontró que los presidentes que anticipan que seguirán una estrategia legislativa tienden a formar gabinetes más partidistas. A capacidad de los presidentes para cambiar de gabinete podrían evitar tanto el tipo de inestabilidad que impide una buena formulación de políticas.

y formación de alianzas estratégicas para el paso de la agenda. Esos presidentes coalicionan con otros partidos para formar mayorías, consiguiendo moldear las tasas de éxito.

En lugar de enfatizar el efecto descentralizador de las reglas electorales, enfatizan las reglas y estructuras institucionales que centralizan el proceso legislativo en sí y los poderes del ejecutivo. Estos académicos intentan explicar cómo las variables institucionales internas al proceso de toma de decisiones (la distribución del poder dentro del Congreso) y los poderes legislativos institucionales que tiene el presidente (poder de decreto y veto, derecho a introducir nueva legislación, permiso para solicitar urgencia) el límite de tiempo para ciertos proyectos de ley, el poder discrecional sobre la asignación presupuestaria, etc.) funcionan como determinantes clave para que los legisladores se comporten de acuerdo con las indicaciones partidarias.

Acorde a Pereira y Mueller (2004), en su estudio de caso brasileño, los legisladores se comportan de acuerdo a las indicaciones de los líderes del partido con el objetivo de acceder a más beneficios y sobrevivir en el ámbito electoral. Las coaliciones de gobernabilidad o de legislación son apetecidas por estos actores quienes tienen una oportunidad de convertirse en copatrocinadores de la política pública. Sin embargo, los presidentes cuentan con algunos dispositivos institucionales que muchas veces son usados para evitar ese compartimiento de funciones o intercambios (la situación más conflictiva en un régimen presidencial ocurre cuando el partido del presidente carece del apoyo tanto del legislador mediano como del legislador con veto y no se forma ninguna coalición de gabinete, acorde a Negretto). Esto le permite al presidente promulgar nueva política pública a través de legislación sin necesidad de negociar a gran escala con la legislatura. El ejecutivo de este país puede iniciar legislación, relevar las comisiones, vetar la legislación en su totalidad y en partes, afectar el proceso de selección de comisiones, influir en la elección de presidentes y relatores de comisiones e incluso crear comisiones temporales. El congreso, entonces, procurará evitar conflictos de poder por lo que tiende a ser más cauto a la hora de modificar las propuestas del ejecutivo (Pereira y Mueller 2004).

Por otro lado, Amorim Neto, Cox y McCubbins (2003) encontraron que dentro de Brasil las coaliciones pueden perdurar aún más debido a que los legisladores pueden retomar su cargo

después de ocupar una determinada cartera. Estos autores coinciden con Figueiredo y Limongi al creer que los presidentes construyen coaliciones de apoyo estables en el Congreso y gobiernan a través de ellos lo que ocasiona que este país sea un único ejemplo donde la legislatura puede oscilar entre los modos parlamentario y de coalición cambiante, dependiendo de la presidencia (el presidente sostiene su coalición distribuyendo posiciones en su gabinete entre los políticos clave del partido y coordinando el ejercicio de sus poderes de agenda con sus socios) (Amorin et al. 2003).

Desde otro caso de estudio en la región, David Altman (2000) en su estudio para el caso Uruguayo, cree que la formación de coaliciones en su caso de estudio va disminuyendo a medida que el periodo presidencial transcurre. Este tipo de particularidades ocasionan que se produzcan ciclos de cooperación (no permanentes) y estancamiento entre actores políticos; característica que difiere en muchos aspectos de las coaliciones generadas en los sistemas parlamentarios. La creación de coaliciones en el presidencialismo responde por un lado al aumento de la capacidad del ejecutivo para conseguir su programa a través de la legislatura (paso de agenda) y la capacidad de las partes para negociar soluciones a problemas nacionales.⁵ Además, las coaliciones se vuelven interesantes en el presidencialismo porque, a diferencia del parlamentarismo, el jefe de estado no puede ser removido, por lo que la negociación se convierte en un elemento esencial en el funcionamiento del régimen que puede evitar estancamientos, crisis institucionales, intentos de elusión de la legislatura, juicios políticos, entre otros, que, de igual forma, suceden en muchos casos (Altman 2000).

Desde otro punto de vista, Daniel Diermeier y Razvan Vluicu (2011) han argumentado que no existe evidencia suficiente de que el poder de la agenda ejecutiva o las mayorías legislativas afecten el éxito legislativo del ejecutivo dentro de los sistemas presidenciales o parlamentarios. Se sostiene que los *actuales* modelos presidenciales y parlamentarios están diseñados bajo un *organizador* de agenda (presidente o jefe de gobierno), quien garantiza que la propuesta del

⁵ Altman (2000) aclara que «dado que en los sistemas presidenciales los gobiernos no caen por votos de confianza, el estudio de la formación de coaliciones bajo este tipo de régimen requiere que los académicos sean matizados y cautelosos al definir qué tipo de apoyo tienen las coaliciones ejecutivas en las legislaturas. Además, hay diferencias sustanciales entre la formación de coaliciones en un sistema parlamentario multipartidista y su construcción en un sistema presidencial multipartidista» (Altman 2000, 260).

ejecutivo se ajuste a las preferencias de la legislatura para que un proyecto de ley pueda ser aprobado. Consecuentemente, los legisladores que forman parte de una coalición y apoyan la política del gobierno, podrían diferir en el futuro, lo que da lugar a controles ejecutivos mediante mayorías que, acorde a esta parte de la literatura, no necesariamente incide en la tasa de éxito legislativo de un primer mandatario (Diermeier Vluaicu 2011).

Erick Magar y Juan Andrés Moraes (2007) creen que los efectos de una coalición no deben compararse en relación al éxito legislativo de las iniciativas del ejecutivo (a causa del comportamiento estratégico de los legisladores), sino más bien que es una medida que puede influir en la tasa de éxito de los legisladores. En su caso de estudio, estos autores notaron como el éxito legislativo del primer mandatario fue incluso superior cuando la composición de la cámara afín al ejecutivo fue minoritaria. Este fenómeno se explica, de acuerdo a los autores debido a que, con la ausencia de un partido mayoritario, o de una coalición que haga mayoría en la legislatura, las instituciones del Congreso en su caso de estudio operaron hacia el *universalismo* que no es otra cosa que dar acceso a todas las bancadas a la agenda, lo puede invalidar la teoría de que, con una coalición o partido mayoritario, el éxito legislativo del ejecutivo de incrementa. El éxito se aumenta considerablemente en los participantes de la coalición, pero sus integrantes pueden responder o no a la a agenda del mandatario (Magar y Moraes 2007).

En esa misma línea, Daniel Diermeier y Razvan Vluaicu (2011) han argumentado con respecto al éxito legislativo presidencial que, en comparación a los sistemas parlamentarios, el control de las mayorías legislativas impulsa a un mayor control y poder sobre la legislatura que conlleva a tener mejores condiciones en el cumplimiento de la agenda de un primer ministro. A medida que la coalición gobernante es más grande, se reduce el poder de agenda debido a que las preferencias del presidente necesitan ajustarse. Para estos autores, tanto en el presidencialismo, como en el parlamentarismo, el éxito legislativo se garantiza porque el presidente ajusta la propuesta de ley para comprar la mayoría más barata (Diermeier Vluaicu 2011). La medición de estos aspectos, contrario a lo que se ha venido trabajando desde la academia, requiere un análisis más detallado de las propuestas de ley, con el objetivo que éstas no se clasifiquen de forma errónea.

En resumen, algunos autores han logrado demostrar cómo las condiciones minoritarias de un presidente en la legislatura pueden explicar la posibilidad de coalicionar sus intereses con otros partidos y así mejorar las relaciones entre ambos poderes, evitando situaciones de punto muerto o labores obstruccionistas que conllevan a crisis políticas, e incluso la supervivencia de los regímenes (Alcántara y Sánchez 2001; Cheibub 2002; Negretto 2015). Otros, por el contrario, sustentaron que cuando un presidente cuenta con mayoría en el congreso, la legislatura de forma inmediata podría pasar a tener características reactivas.⁶ Sin embargo, las condiciones de mayoría o minoría en el poder legislativo deben ser manejadas con cautela: de acuerdo a Mustapic (2000) y Fleisher y Bond (2006) no basta con la presencia de mayorías afines para lograrla, sino que los gobiernos deben trabajar permanentemente para su producción y reproducción, ya que esta condición no es estática y varía a lo largo del tiempo. Aunque la literatura nos lleve a esperar que los presidentes de las minorías tengan más éxito con coaliciones ideológicas y bipartidistas, se encontró en algunos trabajos académicos que, en Estados Unidos, por ejemplo, algunos presidentes mayoritarios perdieron su tasa de éxito con más frecuencia que los presidentes minoritarios (Mustapic 2000; Morgenstern 2002; Fleisher y Bond 2006).

Se espera que el presidente sea parte del partido que forma la coalición, por lo tanto, es un actor que da la iniciativa inicial de formar las alianzas estratégicas. La formación de estas coaliciones es mayoritariamente temporal porque responden, acorde a Altman, a la sincronización con el calendario electoral y al índice de aprobación del mandatario. En ese sentido, la tasa de éxito legislativo podría verse afectada por la conformación de coaliciones y puede depender del tiempo y el momento en que un presidente envía para tratamiento u proyecto de ley. Por este motivo se hace necesario el análisis de los proyectos de ley con la temporalidad que puede marcar la coalición. Un proyecto de ley puede ser aprobado o desechado bajo un contexto de alianza entre partidos con el presidente. Pero ¿qué sucede con el contenido del proyecto de ley promulgado?

⁶ «Los presidentes de la mayoría tienen ventaja, primero, porque sus agendas legislativas se superponen, en gran medida, con los objetivos legislativos del partido mayoritario en el Congreso. Los presidentes de minorías, en contraste, compiten más frecuentemente con el partido de la mayoría en el Congreso por espacio en el calendario legislativo» (Steger 1997, 19-20).

1.3. Nuevas formas de medición de éxito presidencial (análisis sustantivo de proyectos de ley)

Conforme a Lanny y Vanberg (2011) los políticos tienen diferentes formas para formar gobierno. Las relaciones entre ejecutivo y legislativo en el sistema parlamentario están cargadas de tensiones basadas en la competencia electoral y el cumplimiento de acuerdos. Si bien las coaliciones que se forman están basadas en la asignación de carteras en pro de la gobernanza, esto ha descuidado un hecho fundamental: para cambiar el *status quo*, se requiere de legislación donde resulta insuficiente los acuerdos de gobernabilidad. La capacidad de moldear o enmendar legislación sobrepasa muchas veces las capacidades de ministros para afirmar la política de coalición (además que las instituciones legislativas sólidas desempeñan un papel fundamental a la hora de permitir a los partidos lidiar con estos problemas). En este contexto aparecen otros políticos capaces de negociar en comités parlamentarios las propuestas iniciales modificando la legislación. Estos autores llevan este análisis a un campo sustantivo permitiendo que se analice otras variables menos estudiadas dentro del proceso de formación de la ley: número de enmiendas a cada proyecto, tiempo de trámite del texto, escrutinio legislativo, entre otras (Lanny y Vanberg 2011).

En la misma línea de los autores mencionados en el párrafo anterior, la discusión de la variable éxito legislativo podría no encontrarse en el análisis del número de proyectos de ley iniciados y aprobados, ya que este ejercicio solo demuestra el poder obstruccionista de los congresos. Desafortunadamente, este ejercicio ha primado en los aportes académicos en América Latina. Las políticas públicas están marcadas por decisiones legislativas, cuyo propósito, en muchos casos, es modificar o alterar por vías institucionales las preferencias del ejecutivo incluso cuando pueden existir otro tipo de acuerdos de gobernabilidad (Blondel 2006; Llanos y Nolte 2006; Valencia 2012; Bertino 2014).

Autores como Tsebelis y Alemán (2005) han alertado sobre la existencia de variables no observadas con detenimiento que moldean de una manera alternativa la clásica visión de las relaciones entre los poderes estatales. Estos autores creen que la existencia de aspectos

importantes como las denominadas *amendatory observations*,⁷ son influyentes a la hora de analizar a las relaciones ejecutivo-legislativo. Este poder modificatorio otorga dos herramientas fundamentales: la primera es que el Congreso prevé y anticipa resultados, por lo que prefiere trabajar para evitar un veto; mientras que la segunda herramienta del presidente tiene que ver con su capacidad para tomar la iniciativa y proponer un proyecto de ley modificado. De esta manera el éxito legislativo sufre algunas alteraciones sustantivas (Tsebelis y Alemán 2005, 402).

En el mismo orden de ideas teóricas, Palanza y Sin (2013) agregan que, pese a ser pocos los vetos que se analizan en un periodo legislativo, las preferencias presidenciales influyen mucho antes que el texto aprobado por la legislatura llegue al escritorio de mandatarios. Los textos son moldeados para recibir una aprobación del presidente que procure no recibir una excesiva cantidad de modificaciones. Después del veto, es justamente donde se puede analizar las condiciones donde surgieron ciertas concesiones: «Although vetoes are rare events (Cameron, 2000), their mere possibility requires that legislators take presidential preferences into account early when negotiating legislation. That is, vetoes provide valuable insight into the bargaining that takes place during the legislative process» (Palanza y Sin 2013, 786).

Shugart (2006) sostiene que los presidentes tienen que negociar con la legislatura para lograr el paso de su agenda; situación en la cual pueden estar dispuestos a negociar su control formal sobre varios aspectos. En esa misma línea, Laura Valencia (2012) encuentra dentro diversos canales de interlocución y negociación, evidenciando que las políticas públicas promulgadas están siempre impregnadas de decisiones legislativas -encuadradas en un marco institucional- cuyo propósito es influir, modificar, alterar, transformar, regular o incluso construir políticas con el objetivo que el dominio no sea solo gubernamental (Valencia 2012). Saiegh (2011) en cambio cree que los legisladores al tener delante suyo la decisión sobre una iniciativa presidencial suelen equilibrar entre su política ideal, la posición de sus líderes políticos y la opinión de sus electores aumentando la imprevisibilidad de sus decisiones basadas en los resultados de las políticas a futuro como la toma de una posición referente a la iniciativa presidencial (Saiegh 2011).

⁷ En términos generales, una *amendatory observation* otorga a un jefe de Estado una «mayor discreción para dar forma a los resultados legislativos que el típico veto al bloque» (Tsebelis y Alemán 2005, 402). Esta herramienta permite al presidente introducir observaciones sobre el proyecto de ley propuesto por el Congreso.

Acorde a Peter Siavelis (2002) la literatura más reciente trata a las legislaturas con mayor rigor, pero el enfoque sigue dado por la transacción que se gesta en el paso de la agenda del ejecutivo. La causa, según el autor, se debe a la *fuerza abrumadora* de los presidentes latinoamericanos y el surgimiento de democracias postautoritarias. El foco de estudios de relaciones entre ambos poderes centrados en el paso de la agenda «presenta una visión estática del poder legislativo que ignora la realidad de la influencia cambiante dependiendo del poder partidista de cada rama del gobierno y la naturaleza y alcance del apoyo presidencial en el Congreso». La recomendación más acertada es leer de manera más detenida el aparente predominio del ejecutivo sobre los congresos (Siavelis 2002, 79-80).

Uno de los esfuerzos más reconocidos en la literatura de mediciones sustantivas de éxito presidencial en la legislatura está dado por Mathew Barret (2005; y más adelante con Matthew Soha en 2007) como ya se los citaba con anterioridad. El trabajo de Barret se convierte en pionero en abordar la capacidad de un presidente para dar forma al contenido legislativo. Este trabajo aborda 233 proyectos de ley en 20 años y encuentra que el ejecutivo recibe del congreso la mayor parte de lo que se propuso en el texto original, pero acepta concesiones legislativas significativas, incluso con respecto a sus propias iniciativas y especialmente bajo un gobierno dividido. El concepto de concesiones ha sido poco abordado en países latinoamericanos con algunas excepciones particulares en Argentina, Uruguay y Perú. Justamente para el caso uruguayo, Alejandro Guedes (2017), alertó que los estudios se han centrado en mediciones cuantitativas con escaso desarrollo de trabajos que midan el nivel de concesiones legislativas que asumen los presidentes para no tener bloqueos en el Congreso (es decir el éxito presidencial en el contenido de la legislación, según el autor consultado), quien propone que el legislativo posee un gran poder al tener en sus atribuciones institucionales el hecho de realizar observaciones modificatorias a los proyectos de ley de un primer mandatario. Así, un presidente debe negociar con la legislatura «como parte de su estrategia para aprobar políticas públicas, aceptando, en muchos casos, concesiones significativas, aunque consistentes con sus preferencias»; contexto bajo el cual la legislatura podría tener características proactivas. Para Guedes existe una variedad de mecanismos mediante los cuales la legislatura puede incidir en el proceso de toma de decisión de manera proactiva, a través de la reformulación de los proyectos patrocinados por el Ejecutivo (Guedes 2017, 153).

Los presidentes definitivamente deben negociar para obtener la mayor parte de lo que desean para llevar a cabo su política. Y también los líderes del poder legislativo deben adaptarse a los deseos presidenciales para asegurar la aprobación de sus propias propuestas (Barret 2005). El éxito, entonces, no debe ser medido por el total de proyectos enviados y aprobados en el Congreso. Se debe apelar a una definición de eficacia (éxito presidencial en el contenido de la legislación) «que destaca el aspecto cualitativo de la medición, al considerarlo como la medida en que el resultado final de la legislación es consistente con la postura inicial del presidente en términos de contenido sustantivo» (Guedes 2017, 154). Usualmente los proyectos de ley enviados por el presidente tienen alteraciones en el parlamento (sin embargo, no todas las modificaciones son iguales). Estas pueden ser sustanciales, mínimas, de forma, textuales que no afecten la parte central de la propuesta, entre otras. Esta acotación para medir el éxito presidencial tiene una explicación simple y resumida por Bonvecchi y Zelaznik (2011): si un proyecto enviado por el ejecutivo se modifica y no contiene las disposiciones propuestas originalmente por el Presidente, entonces no deben considerarse como casos de éxito de la agenda presidencial (Barret 2005; Barret y Soha 2007, Bonvecchi y Zelaznik 2011).

2. Vacío detectado en la literatura

Existe una gran cantidad de trabajos académicos, exceptuando los aportes del caso uruguayo con Alejandro Guedes y los norteamericanos con algunos autores citados, observan empíricamente el éxito legislativo cuando un proyecto de ley se promulga. Lo que sucede por debajo de este proceso administrativo o cómo pasa un proyecto de ley se encuentra inexplorado. De esta falencia se derivan en algunos problemas de medición y una sobrevaloración al índice de éxito presidencial en el legislativo. Pese a los importantes avances en el estudio del protagonismo de la legislatura y del debate que existe alrededor de cómo medir el éxito presidencial, persisten los trabajos académicos bajo un análisis metodológico profundamente cuantitativo al momento de analizar las características proactivas de un determinado poder.

La naturaleza de estos trabajos académicos se enfoca en otro espacio de análisis; uno menos estudiado en América Latina que tiene que ver con la parte sustantiva de la ley, que permite apreciar detenidamente el éxito legislativo presidencial. Para Siavelis (2002) «revisar el contenido de los proyectos de ley y empatarlos con los que finalmente se aprueban, es un

ejercicio necesario para el entendimiento de la generación de la política pública y la pugna por los intereses particulares» (Siavelis 2002). Además constituye una contribución no menos grande para menguar el vacío de este tipo de literatura especializada.

Se puede evidenciar que hay una abundante producción académica que toma al indicador de éxito presidencial como la variable dependiente. La apuesta de esta tesis es lograr una propuesta metodológica distinta a las mediciones tradicionales que indague las posibilidades de control sobre la legislación y la cooperación como elementos trasversales en el éxito legislativo del presidente. No se considera como eje central del estudio el hecho de que el total de legislación aprobada durante un periodo presidencial se debe computar como éxito legislativo y tampoco de la proporción de leyes del presidente aprobadas en la sumatoria final (Mercedes García Montero 2007).

Alejandro Guedes (2017) considera que el presidencialismo en América Latina se tiende a ver como *viabile* cuando un primer mandatario tiene la capacidad para concretar su agenda en el Congreso. Esta capacidad puede darse en condiciones de mayorías legislativas que apoyan al presidente, o bajo el uso de instrumentos constitucionales que le permiten gobernar sin mayor bloqueo del poder legislativo. Son escasos los trabajos que permiten medir esa capacidad del presidente más allá de la clásica medición de éxito legislativo y prestando poca importancia a los cambios que se dan en la legislatura.

Se mantiene poco explorado el ámbito de los contenidos de los proyectos de ley, que es un elemento esencial para entender la negociación producida en ambos poderes. Se advierte cuando un proyecto de ley enviado por el ejecutivo sufre considerables alteraciones, pero no se llega a visualizar la magnitud de esas modificaciones ni el tipo de factores consumados en cada uno de los cambios, lo cual podría ser parte de las capacidades proactivas de la legislatura, así como una nueva forma de medir el éxito presidencial (Guedes 2017).

Analizar los proyectos de ley, en términos numéricos, también implica algunas complicaciones. El éxito legislativo, en criterios de Ugalde, tiene un inconveniente «pues lo mismo cuenta para ese indicador una ley secundaria aprobada por una mayoría absoluta que una reforma

constitucional de alto impacto aprobada por mayoría calificada» (Ugalde 2003, 175). Ambos resultados del ejemplo mencionado se computarían en la clásica variable de éxito legislativo como un punto. Una medición más sustantiva de los proyectos de ley aprobados tendría una calificación más acorde a la realidad. La *productividad legislativa* no puede ser medida por el número de iniciativas aprobadas, pues hay cambios sustanciales que muchas veces aparentan ser menores o de sintaxis, y no a transformaciones de fondo del *status quo*, cuando en realidad lo son (Ugalde 2003, 183).

Luego de la revisión de parte de la literatura académica enfocada a las relaciones entre ejecutivo y legislativo, se puede evidenciar que el análisis del contenido de los proyectos de ley constituye un ámbito de relevancia académica. Los trabajos a los cuales se ha hecho referencia muestran la necesidad de analizar la variable de éxito legislativo desde perspectivas más cualitativas. Estos trabajos en América Latina merecen ser atendidos y qué mejor que hacerlo en perspectiva comparada.

3. Propuesta teórica: hacia una medición cualitativa de éxito legislativo presidencial

La pregunta de investigación claramente no se puede contestar sin la inclusión de un nuevo modelo de medición sustantiva de los proyectos de ley. Una vez revisada la bibliografía acerca de relaciones ejecutivo-legislativo y, de forma particular los aportes que tienen que ver con la medición empírica de éxito presidencial, esta sección se ocupará de dar a conocer la propuesta teórica que se propone para llenar el vacío detectado en la literatura. Esta sección inicia con una problematización y una justificación de las causas por las cuales son necesarias nuevas medidas con evidencia empírica que modifique la teoría tradicional. Solo así se puede llegar a voltear la tendencia de los estudios preponderantes en cuanto a éxito presidencial en América Latina. La comprobación de la hipótesis causal y del análisis de los factores explicativos a la variable dependiente merecen un ajuste metodológico.

Esta sección define la forma en la que se asume la variable de éxito legislativo. De acuerdo a los párrafos escritos, la medición que propongo y que se detallará con mayor precisión en el desglose de este trabajo, deja por fuera la forma clásica de sumar los proyectos aprobados contra los presentados. La medición que propongo, que se basa en los aportes teóricos de algunos autores,

computa únicamente como éxito presidencial una iniciativa que no haya sido modificada de forma sustancial. El concepto entonces guarda el fondo (proyectos de ley aprobados) pero excluye categóricamente los proyectos que tengan modificaciones considerables. Este ejercicio responderá la pregunta de investigación, pero además dejará sobre la mesa una propuesta metodológica para futuros estudios.

Es importante destacar que este proyecto de investigación también implica un testeo sobre el concepto metodológico de éxito presidencial desde las mediciones sustantivas. Las variables explicativas al éxito presidencial se mantienen con aquellas que la literatura concuerda como las más comunes y de mayor influencia. Este aporte metodológico analizará qué sucede con las mismas al momento de analizar el contenido de los proyectos de ley y, por tanto, tener una nueva medición que soporte o niegue las hipótesis planteadas.

3.1. Análisis pormenorizado de los proyectos de ley y propuesta teórica

La investigación cuantitativa necesariamente parte de casos concretos que se derivan en descripciones generales y/o en la comprobación de hipótesis causales mediante medidas y un análisis numérico que sistematiza los hallazgos de los investigadores (King, Keohane y Verba 2000). En la mayor parte de investigaciones, la medición del indicador de éxito legislativo se ha centrado, como lo expone la revisión de la literatura, en concentrar el número total de iniciativas presentadas *versus* las que se promulgan. La hipótesis causal en este indicador se realiza gracias a un sumatorio total de los proyectos de ley aprobados y se obtiene el porcentaje de éxito legislativo. De esta manera, si un mandatario presenta, por ejemplo, 100 iniciativas de ley y de éstas de aprobaron 60, el porcentaje de éxito legislativo llega a 60%.

Jean Blondel (2006) considera que los estudios de relaciones ejecutivo-legislativo que pretenden mostrar la forma de relacionamiento de ambos poderes al momento de construir la agenda legislativa y promover un sinnúmero de leyes, tienden a ser discutidos de una forma teórica, más que práctica (Blondel 2006). A más de entender el grado de participación en el inicio y aprobación de la legislación, se deberían encaminar estudios académicos que evalúen el impacto de otras variables como la modificación de las propuestas, tal y como se ha mostrado a lo largo de la revisión de la literatura, donde se evidencia la poca atención brindada a cada uno de los

proyectos de ley, sus cambios y modificaciones. Se deduce que, si un proyecto de ley fue modificado sustancialmente en la legislatura, no se lo debería computar como parte de las iniciativas que forman parte del indicador de éxito presidencial, toda vez que ese proyecto aprobado podría no estar alineado a las preferencias del primer mandatario y responder más a las del poder legislativo. La comprobación de la hipótesis causal, entonces, contendría un importante sesgo en la medición clásica de éxito legislativo del presidente.

Un sesgo se produce cuando «en un conjunto de reproducciones, hay un error sistemático de medida que lleva la estimación más en una dirección que en otra». Es sesgo muchas veces no depende de la extracción en sí misma de los datos, sino también puede llegar desde una mala interpretación de la teoría (King, Keohane y Verba 2000). En los anteriores acápites se ha mostrado las formas más usuales de medir empíricamente el éxito de la consecución de la agenda presidencial. Se aprecia, según gran parte de la literatura consultada, que se han construido tasas de aprobación de proyectos de ley (conocido como éxito legislativo), tasas de participación en la producción legislativa (propuesta de García Montero) y se han elaborado datos acerca de las votaciones nominales hacia las iniciativas presidenciales. El sesgo oculto no permite analizar las capacidades modificatorias del congreso para moldear la sustancia de la legislación (Siavelis 2002; Tsebelis y Alemán 2005; Llanos y Nolte 2006; Bonvecchi y Zelaznik 2011, Bertino 2014; Guedes 2010, 2017).

El objetivo de la investigación científica en las ciencias sociales es la extracción de inferencias que logren describir o explicar la evidencia empírica que se obtenga de la obtención de datos. El uso de datos debe conducir a conclusiones que no se observan directamente y que vayan más allá de las observaciones específicas que se recogen. Acorde a diversos autores metodológicos, el objeto de la ciencia social es apuntar al uso de datos cuantitativos, pero con un uso alternado con datos cualitativos que contribuyan a la búsqueda de causalidad (King, Keohane y Verba 2000).

En ese contexto metodológico, la tasa de aprobación de los proyectos de ley de un primer mandatario tiende a ser más alta que la de los congresos. Empero, si nos fijamos en el indicador propuesto por García Montero (2007) (de participación legislativa), el porcentaje más alto se inclina hacia las legislaturas, debido a que, como lo plantea Milanese (2011), los congresos tienen

mayor impacto sobre el volumen de la legislación, demostrando que su comportamiento no es estrictamente reactivo. Acorde a Alejandro Guedes (2010, 2017) los estudios de éxito legislativo podrían ser divididos en dos: un grupo de trabajos académicos que se preocupan por la actividad legislativa (performance) que se centran en las tasas de iniciativas, aprobación y participación de los poderes con el fin de evaluar la influencia en el proceso legislativo⁸ y una segunda vertiente teórica representada por los estudios de contenido de la legislación, donde se evalúan los proyectos de ley con un carácter sustantivo (Guedes 2010, 2017); y sobre el cual se concentrará este estudio.

La teoría es una explicación razonada y precisa sobre una pregunta de investigación. Este trabajo pretende mejorar la teoría consultada de éxito legislativo presidencial. Parte de la literatura revisada ha hecho hincapié en la reactividad que tienen las legislaturas, al considerarlas en varios casos de estudio como un apéndice del ejecutivo (Saiegh 2010; Cox et al 2001) y, en otra parte de los textos consultados se resalta que el poder legislativo podría tener características proactivas si se usa indicadores como el de participación legislativa, propuesto por García Montero (2007), o se evalúan otras capacidades institucionales como el poder modificatorio hacia los proyectos de ley y que influyen directamente sobre otros indicadores como el de éxito presidencial (Steger 1997; Colomer y Negretto 2002; Siavelis 2002; Tsebelis y Alemán 2005 Guedes 2010, 2017). Cuando se analizaba la disyuntiva inicial en la discusión teórica de la variable éxito legislativo entre Cox et al y García Montero, se pudo visualizar una explicación con evidencia empírica por parte de García Montero de cómo la concepción inicial de tener legislaturas reactivas en América Latina no estaba en lo cierto al incluir la variable de participación y obliga a que la teoría se modifique.

Otro punto deseable en la investigación relacionada a las ciencias sociales tiene que ver con la mejora de datos existentes. De acuerdo a esta recomendación metodológica de King, Keohane y Verba, la propuesta de Guedes estaría encaminada a la correcta realización de inferencias causales. Medir de manera sustantiva cada uno de los proyectos de ley enviados por el ejecutivo,

⁸ Entre las posibilidades de análisis al comportamiento legislativo, este autor sostiene que se puede analizar el tiempo promedio transcurrido por los proyectos de ley desde su radicación hasta su aprobación, lo cual nos brinda información relevante con respecto a la prioridad de trato que reciben en el Congreso los proyectos, de acuerdo al tipo de iniciativa (Milanese 2011, 124).

ocasiona que la recopilación de mejores datos incida directamente en la formulación de inferencias no sesgadas y se maximice la información obtenida. La base de datos que usa Guedes contiene en sus primeras variables la información clásica recogida para este tipo de estudios; su valor agregado aparece una vez que se añade la información referente a las modificaciones recibidas en un proyecto de ley, lo cual permite obtener otro tipo de resultados al analizar el éxito legislativo. Para estos autores, la organización de los hechos impacta en las consecuencias observables derivadas de la teoría y las hipótesis planteadas, para lo cual el aporte de Guedes en la medición de la variable éxito legislativo, se convierte en el insumo principal de este estudio. Entre las sugerencias esbozadas por King, Keohane y Verba para mejorar la calidad de la investigación está la de añadir nuevas medidas con unidades diversas que expliquen a la variable dependiente desde otro punto de vista. Es la búsqueda de variables explicativas con nuevas consecuencias observables que contengan diferentes unidades a las ya conocidas por la literatura tradicional. Estos autores creen que, a partir de esa búsqueda, y llegar a una nueva teoría explicativa, la teoría original puede verse alterada, pero puede formar al mismo tiempo parte de ella mediante procesos de desplazamiento más desagregados (King, Keohane y Verba 2000). Si bien, los elementos teóricos de Guedes sugieren que las legislaturas pueden ser más proactivas cuando modifican la sustancia de un proyecto de ley y este autor se aventura a probar sus hipótesis, lo cierto es que al momento de poner a prueba su explicación en otros países, podría dar como resultado todo lo contrario y afirmar la teoría clásica.

La medición de la agenda presidencial sobre la base de su aporte legislativo permite evaluar la influencia de este poder sobre las ramas del gobierno y analizar de mejor manera los resultados de la pugna de poderes con la legislatura. Medir el éxito presidencial adentrándose en los contenidos de los proyectos permite tener un grado consistente de análisis. El indicador de tasa de aprobación legislativa, entonces, tiende a no ser preciso al excluir la capacidad de presidentes y congresos de dar forma al contenido las propuestas. La medición del indicador éxito legislativo/tasa de aprobación, se limita a observar si la legislatura aceptó o rechazó la iniciativa, pero no transmite información alguna sobre el contenido de las leyes aprobadas. Por tanto, este indicador, medido de esta manera, no informa si las leyes vigentes fueron o no consistentes con las preferencias o deseos del Presidente, al mismo tiempo que sobreestima las capacidades de los Congresos (Barrett y Soha 2007; Bonvecchi y Zelaznik 2011; Guedes 2017).

Autores como Luis Carlos Ugalde (2003) o Jorge Lanzaro et al sostienen que los congresos podrían ser muy productivos (en cuanto a su tasa de éxito o participación legislativa se refiere). En esa misma línea las cuantificaciones de los proyectos de ley deben ser vistos únicamente como una aproximación para la evaluación de la gestión legislativa. Un proyecto de ley aprobado por un Congreso puede incluir ciertas reformas o cambios sustanciales que no eran parte del proyecto original, lo cual puede demostrar una nueva influencia del legislativo en los porcentajes de éxito presidencial (Ugalde 2003; Lanzaro et al).

La propuesta de Guedes (2017) demuestra que los cambios en los proyectos de ley pueden ser muy significativos y alterar, de sobremanera, el indicador de éxito legislativo medido únicamente por la tasa de aprobación que recibe el poder ejecutivo. El éxito legislativo de los presidentes debería distinguir las leyes presentadas y aprobadas sin modificación, puesto que estas últimas (las modificadas) no necesariamente forman parte de la agenda presidencial. 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 las observaciones tengan en cuenta los proyectos de ley que sufrieron modificación y los que se mantuvieron intactos. Sin este ejercicio, las estimaciones y las lecturas de esos datos estarían sesgados (Bertino 2014).

Guedes (2017) cree que «durante el proceso legislativo los proyectos enviados por el presidente pueden recibir modificaciones de diversa entidad que atiendan a las preferencias del parlamento, existiendo la posibilidad de que la ley sancionada se aleje de la *policy preference* del primer mandatario» (Guedes 2017, 153). Cox, Morgenstern y Wolfson (2001) creen, en la misma línea esbozada, que «en los sistemas presidenciales, el primer mandatario tiene una determinada postura sobre cada asunto que pretende legislar, la cual, a su vez, puede estar condicionada de antemano por las amenazas de veto legislativo» (Cox, Morgenstern y Wolfson 2001, 154). La legislatura puede influir con sus propios intereses en los proyectos de ley del presidente, añadiendo o quitando disposiciones y artículos que alteran su éxito.

Guedes coincide con las tesis de Colomer y Negretto (2002) en el sentido que un voto afirmativo de un legislador a las posturas iniciales de un proyecto de ley del ejecutivo es sinónimo de un acuerdo tácito entre los dos poderes. Sin embargo, la posibilidad de cambiar el contenido de un

proyecto es una muestra de la empatía que puede existir entre las preferencias de los poderes estatales. Una administración legislativa puede mejorar la promulgación de leyes que le compete adaptando estratégicamente las preferencias del ejecutivo al modificar la parte sustantiva de un proyecto de ley. Es necesario el análisis de la temática del proyecto de ley, ya que es parte de un ámbito de negociación de presidentes y congresos (Steger 1997; Colomer y Negretto 2002; Guedes 2017).

Para ejemplificar estos casos se puede tomar el caso del presidente Lenín Moreno en Ecuador. En el primer año de su mandato envió un proyecto de ley con carácter económico a la Asamblea Nacional. El proyecto de ley de Reactivación Económica fue aprobado por la legislatura con algunos cambios modificatorios de la Asamblea que, según lo reportado por el presidente de la Comisión Económica fue en más del 80% del proyecto. ¿Este proyecto puede ser sumado como éxito presidencial, o más bien debido a la cantidad de cambios es un éxito de la legislatura? La sugerencia de Alejandro Guedes es revisar el proyecto inicial con el finalmente aprobado para denotar si las preferencias del presidente se modificaron. Incluso con el 80% de cambios, se podrían mantener las preferencias del presidente Moreno siempre y cuando esas modificaciones sean de forma. Además, se debe tomar en cuenta la opción de veto del presidente ecuatoriano para revisar si hubo ratificación sobre el articulado y éstas fueron acogidas o rechazadas en la Asamblea Nacional. Este ejercicio constituye el eje central de este trabajo académico.

La debilidad de la variable clásica de éxito presidencial se manifiesta a través de este indicador que mide la frecuencia con la que el presidente gana, sin dar cuenta del grado de éxito presidencial en el contenido legislativo. En ese contexto, un jefe de estado debe hacer diversas concesiones en el contenido de sus proyectos que pasa a formar parte del paquete de recursos que el presidente tiene a su disposición para el intercambio por apoyo legislativo. Por tanto, «los presidentes probablemente se verán forzados a hacer concesiones en la mayoría de los proyectos de ley que apoyan, ya que negocian con los legisladores para asegurar su aprobación (Barret y Soha 2007). El caso contrario sucede cuando el presidente cuenta con mayoría en la legislatura, donde probablemente deberán negociar menos con los legisladores del propio partido político, según lo expuesto por los autores en mención (Guedes 2010, 2017).

4. Hipótesis planteadas

King, Keohane y Verba (2000) sostienen dos principios para la construcción de hipótesis. En primer lugar, éstas no deben ser explicaciones razonables mientras no sean evaluadas empíricamente. En segundo lugar, el uso de datos para la comprobación de las hipótesis debe permitir contemplar un mayor número de consecuencias observables; razón por la cual, si bien el incremento de observaciones es deseable, es mejor si los datos investigados permiten tener mejores conclusiones (King, Keohane y Verba 2000). Esta propuesta teórica procura la evaluación de parte de las variables explicativas que la literatura propone, pese a que muchas de éstas, como se ha podido apreciar en los párrafos anteriores, no se ajustan a todos los países y limita la capacidad de generalización. El uso de datos seguirá la recomendación de estos autores, en la medida que se usarán procurando tener mejores consecuencias observables en la medición del éxito legislativo presidencial. La investigación empírica que se realizará en este estudio, a partir del aporte metodológico de Guedes, Barret y Soha, funcionarán para evaluar las hipótesis planteadas.

Para Mario Bunge (1999) y Lisa Baglione (2012) las hipótesis tienden a ser comprobadas, debido a una perspectiva de confirmación que tenemos los investigadores. Las hipótesis afirman una causa particular que se correlaciona con otros efectos. Sin embargo, las confirmaciones de hipótesis son inciertas, incluso cuando se confirman pueden ser tan solo verdades parciales que contribuyen a una explicación más general del fenómeno que se está investigando. En este caso de estudio se intentará tomar una de las posibles evidencias causales que es el paso de la agenda de un presidente y sus características proactivas o reactivas a partir de este hecho. Es menester aclarar que las condiciones de proactividad y reactividad si bien en este estudio estarán atadas al paso de la agenda del presidente, el objeto de este estudio es analizar estas variables desde distintos puntos metodológicos.

De forma concreta se analizará si las variables de popularidad de un presidente, su primer año de mandato (luna de miel), la formación de coaliciones en la legislatura y la importancia del proyecto de ley tratado influyen en la consolidación de la variable éxito legislativo. El objetivo del presente estudio es poner a prueba las causas que se encuentran detrás de la variable éxito legislativo presidencial. Las modificaciones que puede sufrir un proyecto de ley enviado por el

ejecutivo pueden ser textuales o de forma, pudiendo ser también sustanciales, en la medida que modifican muchos aspectos de la propuesta original. Para responder a la pregunta de investigación planteada, se proponen las siguientes hipótesis de acuerdo a la literatura consultada:

4.1. Éxito presidencial y popularidad

Barrett y Soha (2007) sostienen respecto a la variable de popularidad que, «el apoyo público mejorará la posición de negociación del presidente ya que los miembros del Congreso no querrán arriesgarse a distanciarse de sus electores al oponerse a las preferencias políticas de un presidente popular» (Barret y Soha 2007, 103). Sobre este argumento coinciden Brandice Canes Wrone y Scott de Marchi (2002) al afirmar que la popularidad afecta al éxito legislativo, y encuentran una correlación directa entre su tasa de aprobación y la complejidad del tema de ley enviado por un presidente. Empero, alertan que los estudios de este tipo no han producido un hallazgo unificado (Canes Wrone y Marchi 2002). Razón por la cual, se hace necesario poner a prueba esta parte de la literatura consultada y analizar los resultados de la unidad de análisis de este estudio.

H1: El apoyo público mejora la posición de negociación de un presidente. Por tanto, a medida que un presidente es popular, su tasa de éxito legislativo se eleva ya que los miembros del Congreso no querrán arriesgarse a distanciarse de sus electores.

4.2. Éxito presidencial en luna de miel

Una segunda variable que merece ser sometida a prueba, es la de *honeymoon*. De acuerdo a parte de la teoría expuesta en la revisión de la literatura, los presidentes generalmente alcanzan sus mayores tasas de éxito legislativo durante su período de luna de miel. Sin embargo, el examen del éxito presidencial en el contenido legislativo altera la probabilidad de que el presidente tenga más éxito en el cargo durante su luna de miel.

Por otro lado, otros autores sostienen que, los presidentes recién elegidos, y por lo tanto inexpertos, serán menos hábiles en negociar con los líderes del Congreso de lo que serán más adelante en su mandato. Por lo tanto, los presidentes tendrán menos éxito al dar forma al contenido de la legislación al principio de su mandato: «los presidentes recién elegidos, serán menos hábiles en negociar con los líderes del Congreso de lo que serán más adelante en su

mandato. Por lo tanto, los presidentes tendrán menor éxito al dar forma al contenido de la legislación al principio de su mandato» (Barret y Soha 2007, 102).

Para esta hipótesis, tomaré el primer grupo de autores, pese a que es implícito que con este planteamiento se puede afirmar/negar ambas posibilidades teóricas.

H2: A medida que un presidente se aleja más de su primer año de mandato, su tasa de éxito legislativo va disminuyendo.

4.3. Éxito presidencial con bancada legislativa y coalición a favor

Para García Montero y Rodríguez «la ausencia de una mayoría clara en el Congreso afín al Ejecutivo no solo dificulta que éste saque adelante su agenda, sino que hace más difícil la consecución de los apoyos necesarios para las leyes» (García Montero y Rodríguez 2009, 9). En esa misma línea, Guedes sostiene que los «estudios sobre la gobernanza presidencial hacen fuerte hincapié en el contingente legislativo que respalda al presidente. Dentro de la literatura norteamericana se ha argumentado que la clave del éxito de las propuestas presidenciales es el apoyo del partido en las cámaras» (Guedes 2017, 166). Este autor combina el tamaño del apoyo que recibe el presidente (mayoría-minoría), con el formato que adquiere ese apoyo (partido-coalición).

H3: Los presidentes negocian menos con los legisladores a medida que su partido o coalición controle a la legislatura. Por lo tanto, el gobierno unificado aumentará el grado de éxito presidencial sobre el contenido de la legislación.

4.4. Éxito presidencial por importancia de legislación

Acorde a las tesis expuestas por Lelop y Shull (1979) para el caso norteamericano, las propuestas de bienestar social han sido el tipo más dominante de iniciativas enviadas al Congreso, seguidas de la gestión del gobierno, mientras que propuestas de defensa y de asuntos exteriores representan solo una quinta parte de las iniciativas de política presidencial. Las propuestas del presidente en cuanto a acciones de política exterior muchas veces no son enviadas bajo un proyecto de ley debido a que son de plena competencia y decisión del poder ejecutivo.

Grant y Kelly (2008) argumentan que tanto las leyes ordinarias/generales como las «importantes» contribuyen a la producción de políticas y ambas deben formar parte de la productividad legislativa. Sin embargo, encuentran que desde una adecuada metodología ambos tipos de textos deben ser divididos para mejorar la estrategia de medición de los indicadores. Los indicadores anteriores de productividad legislativa varían en su operatividad, pero siguen un proceso de medición similar. Se puede encontrar que no todas las leyes contribuyen a cambios importantes en las políticas y por esta razón los teóricos de esta rama de la ciencia política tienen indicadores operacionales que capturan la producción de legislación importante seleccionada. Hacer cambios importantes en las políticas es cualitativamente diferente a aprobar leyes más comunes. En este estudio se concluye que la necesidad de medir la productividad en función de políticas importantes contra la formulación de políticas generales (Grant y Kelly 2008). Durante a exposición de las variables, se mostrarán los más importantes índices creados para el efecto. Otra de las opciones planteadas para este ejercicio se basa en el trabajo de Calvo (2011) acerca de la importancia de las comisiones legislativas. En su estudio para el caso argentino, este autor elabora un índice de las comisiones más importantes durante el periodo 1984-2007. Se encuentra que las oficinas de asuntos económicos, asuntos sociales, relaciones exteriores, transporte educación e industrias fueron las mejor ubicadas en el análisis de un total de 16 escritorios. Se halla que las tres comisiones más importantes fueron controladas por el partido de mayoría, en tanto que las comisiones presididas por la oposición fueron relativamente marginales. Es importante destacar que los integrantes resultan de un proceso de selección de áreas de interés correlacionadas con agendas y programas de partidos políticos y posición ideológica (Calvo 2011).

Para el caso latinoamericano, acorde a lo enunciado por García Montero y Rodríguez (2009), es bastante generalizable la idea que el poder ejecutivo inicia la mayor parte de la legislación relevante. Sin embargo, la falta de un análisis sustantivo que permita determinar si el proyecto de ley presentado por el ejecutivo fue modificado o no es recurrente en este tipo de estudios.

Efectivamente, los datos empíricos denotan que, al desglosar el porcentaje de éxito legislativo de un presidente, la mayor parte de los proyectos aprobados fueron categorizados como leyes de gran relevancia para la consecución de sus objetivos políticos. No obstante, la incorporación de

una medición sustantiva podría arrojar la evidencia suficiente para conocer cuántos de esos proyectos «importantes» fueron modificados, atribuyendo puntajes adicionales a la legislatura. Las autoras citadas sugieren que el abordaje de las temáticas de los proyectos de ley es útil, toda vez que el investigador puede indagar las concesiones y cooperaciones alcanzadas entre ambos poderes. De esta manera, el carácter cooperativo en algunas temáticas de ley culmina con la aprobación de leyes importantes desde ambos poderes. Empero, en contextos donde las relaciones son defectuosas, el resultado es, por lo general, bajas tasas de éxito en ambos poderes debido al bloqueo mutuo generado (García Montero 2007; García Montero y Rodríguez 2009).

H4: A mayor nivel de importancia del proyecto de ley, el margen de cambios propuestos por la legislatura es mayor.

La medición de la variable éxito legislativo, en los estudios de relaciones ejecutivo-legislativo podría encontrarse metodológicamente estancada. En primer lugar, se debe destacar que, dado el fenómeno de *legitimidad dual* (Linz 1990), los poderes ejecutivo y legislativo se encuentran en constantes conflictos, frutos de resultados electorales y vacíos constitucionales que incrementa la tensión de estos actores institucionales. Una de las formas en las que institucionalmente se crean pesos y contrapesos (Mainwaring y Shugart 1997) se basa en la separación de poderes y competencias atribuibles al diseño institucional, donde la aprobación de la agenda priorizada por el gobierno nacional se puede ver enfrentada al posicionamiento de la legislatura que puede actuar de manera reactiva o proactiva frente a las propuestas de legislación de un primer mandatario. Si bien es cierta la apreciación de algunos autores consultados en el sentido que los nuevos diseños institucionales otorgaron mayor protagonismo al poder legislativo, esto no escapa al hecho de que al mismo tiempo los presidentes fueron dotados de otras armas paralelas y facultades legislativas que los faculta a dominar la arena política y pasar sus agendas.

Bajo este paraguas de dotación de armas institucionales hay un aspecto que parecería que ha pasado desapercibido que tiene que ver con la posibilidad que tienen las legislaturas de modificar los proyectos de ley que los presidentes suscriben para aprobación y promulgación. Parte de la literatura se enfoca en revisar si aquellos proyectos modificados culminaron con vetos presidenciales que permitieron mantener la posición de los mandatarios, pero poco se ha indagado sobre la legislación final y cómo una ley vigente puede contener tanto las preferencias

de los presidentes como de las legislaturas. El ejercicio tradicional ha sido la consulta sobre el número de proyectos de ley enviados y el número de leyes aprobadas, prestando poca atención al contenido de la legislación y cómo estas leyes que se computan como resultados favorables a un presidente, bien podrían ser éxitos de la legislatura.

Se ha podido evidenciar que el vacío en la literatura especializada tiene que ver más que con la cantidad de trabajos elaborados acerca de éxito legislativo, con la forma en que estos aportes asumen la medición de éxito legislativo. En las próximas páginas se expondrá el marco metodológico que busca aterrizar la propuesta teórica en una medición sustantiva de la variable éxito legislativo presidencial. Este trabajo aceptará como válidas las tesis de medición de éxito legislativo bajo una suerte cualitativa que aterriza posteriormente en un índice que puede modificar drásticamente la medición clásica de éxito legislativo del presidente. Será una medida en que el resultado final de la legislación es consistente con la postura inicial del presidente en términos de contenido sustantivo, buscando así testear la propuesta de Guedes, Barret y Soha (2010-2017, 2007) poniendo en valor las modificaciones que realiza la legislatura a los proyectos de ley enviados por el ejecutivo con el objetivo de conocer los niveles de proactividad de ambos poderes, para lo cual se pondrán a prueba algunos de los postulados expuestos.

En el siguiente capítulo se expondrá la propuesta metodológica y estadística de ese trabajo, exponiendo el modelo que se tomará como válido para esta medición, el mismo que busca responder, entre las variables independientes y de forma porcentual, qué explica las tasas de éxito de un presidente en la legislatura. De igual forma se explicarán los motivos y el criterio de selección de las unidades de análisis y cómo se efectuará el análisis comparativo que constituye la parte medular de la propuesta.

Capítulo 2

Metodología y casos de estudio para la propuesta de medición sustantiva de éxito legislativo presidencial y variables explicativas

El presente capítulo expondrá los principales puntos metodológicos que llevarán a responder la pregunta de investigación planteada para este trabajo académico: ¿en qué medida los cambios propuestos por las legislaturas, en los proyectos de ley enviados por el ejecutivo, moldean los porcentajes de éxito de un primer mandatario? La pregunta que procuro resolver tiene un desafío metodológico de por medio que es la construcción de una medición que permita observar empíricamente cómo los cambios realizados por las legislaturas en los proyectos de ley enviados por el ejecutivo pueden alterar los índices del indicador de éxito y, de esta manera, enfrentarnos a resultados que podrían variar a los grandes hallazgos teóricos de la literatura tradicional, así como replantear el uso de variables explicativas a este fenómeno.

King, Keohane y Verba (2000), así como Brady y Collier (2010) sostienen que la investigación en las ciencias sociales ya sea cuantitativa o cualitativa, tiene dos objetivos: describir y explicar. Las explicaciones causales no tienen sentido sin una adecuada descripción previa que se relacione al fenómeno de estudio. El marco metodológico busca generar una explicación con el objetivo de refinar la teoría y ganar cierta influencia que fortalezcan estas inferencias descriptivas y causales. El proceso descriptivo tiene una gran tarea en la aplicación de conceptos, la conceptualización y las formas de medición de esos fenómenos de estudio. En la parte causal se procura lograr cierta exactitud y parsimonia, acorde a las recomendaciones de Przeworski y Teune (1970), y generalmente se ven acompañadas de modelos matemáticos o estadísticos que generan datos como una fuente analítica que explica o responde a una pregunta de investigación.

En ese sentido y estructura lógica planteada por estos autores, este capítulo se divide en cuatro partes que responden a un marco metodológico descriptivo e inferencial. En primer lugar, se realizará una breve explicación de los casos de estudio en cuanto a aspectos institucionales, de procedimiento legislativo. En segundo lugar, se halla una exposición de los primeros datos agregados y generales de la base que se ha construido para este estudio. Como tercer punto, se encontrará una clara descripción de las variables dependiente e independientes a forma de

recuento de lo esbozado en el capítulo anterior y clasificadas para una fácil lectura. El capítulo concluye con una cuarta y última parte que busca exponer el modelo estadístico que se usará para la construcción de las inferencias causales.

1. Caracterización de los casos de estudio

Para la medición de éxito presidencial en la legislatura, medido de forma sustantiva, he decidido tomar los siguientes casos: 1) Ecuador, periodo 2013-2017, cuyos proyectos de ley enviados por el ejecutivo corresponden al exmandatario, Rafael Correa y 2) Uruguay, periodo 2010-2015, mandato correspondiente al expresidente, José Mujica. De las más de 500 leyes que forman parte del universo, la muestra escogida de forma técnica para este ejercicio es de 71 textos de ley.

El armado de la base de datos ha tardado algunos meses de lectura por cada uno de los proyectos de ley los textos que finalmente fueron promulgados. En varios casos, pese a tener un claro panorama del contexto político, he tenido que recurrir a la investigación periodística para indagar diversas fuentes que me permitan dar un claro puntaje con base a la escala que se presentará en los próximos párrafos. No está por demás aclarar que esta investigación parte de un sesgo no controlado que tiene que ver con el puntaje determinado por el autor de este trabajo a la variable dependiente (lo cual es la parte medular de esta tesis) y que podría diferir del puntaje que otro investigador impute a cada proyecto de ley. El caso uruguayo (que ya tiene casos de estudio de mediciones sustantivas de éxito legislativo del presidente) ha sido elegido debido a un interés personal de testear la teoría y tener información comparativa de dos presidentes con similares características en cuanto a la conformación de sus bancadas y popularidad (Mujica llegó a tener el 75% de aprobación de su gestión y el pico más bajo fue de 58,6%; cifras similares a la del expresidente Correa).

El periodo tomado en el Ecuador es atípico. Nunca antes un presidente de la República tuvo ese nivel tan alto de aceptación y popularidad (solo superado por su sucesor, Lenín Moreno quien alcanzó un nivel más alto de popularidad, pero en un tiempo muy corto) y con un partido predominante en la Asamblea Nacional con más del 70% de escaños pertenecientes al partido de gobierno. Con estas cifras se espera observar la importancia de la conformación de los asientos en la legislatura, así como la variable de popularidad, ampliamente indagadas en la literatura.

¿Será que los resultados coinciden con los textos clásicos aun cuando se miden sustantivamente los proyectos de ley?

Finalmente cabe destacar que, como se había expuesto en la primera parte, estos trabajos académicos se han caracterizado por analizar un periodo concreto en el país de origen del autor (el conocimiento del contexto del país que se requiere para armar la base de datos es amplio porque sin control entre el significado conceptual y el registro observacional de cada proyecto de ley esta propuesta carecería de sentido) no solo por el hecho del lenguaje jurídico y el reporte preciso que se necesita, sino más bien por el conocimiento específico del contexto y el significado político de un proyecto de ley (Zelaznik y Bonvecchi 2010) y Uruguay (Guedes 2010).

1.1. Aspectos institucionales y de procedimiento legislativo

Acorde a Mercedes García Montero (2004) dentro del proceso legislativo existe un factor fundamental que es el político y que responde a aspectos coyunturales del país. Por ello, los poderes legislativos han sido cuestionados -en América Latina- principalmente desde dos vías. Se los ha calificado como *convalidadores de decisiones* (cuando los gobiernos alcanzan mayorías legislativas), pero también han sido señalados como *obstaculizadores* cuando un ejecutivo no tiene mayoría y se ha apuntado a la legislatura de paralizar la creación de políticas y la gestión del gobierno de turno. Ha existido un perjuicio teórico que hace pensar que las legislaturas en América Latina carecen de independencia política y sancionan leyes sujetas a las demandas de los ejecutivos de cada país y eso limita el surgimiento de nuevas agendas de investigación (Calvo 2011).

Los casos escogidos para este análisis tienen algunas características en común. En primer lugar, son periodos caracterizados por gran parte de la literatura como parte de un resurgimiento de gobiernos de corte izquierdista o progresista. Son gobiernos que fueron electos por amplias mayorías y que su conformación partidista en la legislatura contó con una amplia mayoría. Su popularidad fue elevada ya que ambos mandatarios bordearon el 70% de aprobación en su gestión. Ambos tuvieron mayoría, aunque con una clara diferencia: Correa tuvo mayoría legislativa de su propio partido, a diferencia de Mujica que alcanzó mayoría gracias a la coalición

del Frente Amplio. Partimos, entonces, de expresidentes con cifras altas en su éxito legislativo presidencial, propias de la coyuntura y el momento político de su país. No debemos olvidar que, tal y como menciona García Montero, un proyecto de ley se origina como una propuesta de solución a una determinada situación y que por tanto la política es la base de construcción de la ley donde el procedimiento marcado tiene mucho de transacción o negociación; aspecto importantísimo aun en los gobiernos de amplias mayorías. «La posibilidad de discrepancia y transacción son los dos objetivos básicos del procedimiento legislativo (Molas y Pitarch, 1987: 137)» (García Montero 2004, 21).

El proceso legislativo del caso ecuatoriano se lo puede encontrar en los Arts. 134 y 135 de la Constitución que dictamina que solo el Presidente de la República está facultado a iniciar con un proyecto de ley de cualquier tema y son de exclusiva responsabilidad la creación, modificación o supresión de impuestos; aumento del gasto público y modificación de la división político administrativa del país. Los proyectos de ley del ejecutivo deben ser presentados a través del primer mandatario, quien además puede proponer proyectos de carácter económico urgentes que se tramitan en un mes como tiempo máximo. Es irrevocable el sometimiento de cada proyecto de ley a dos debates en la Asamblea, así como irrenunciable la sanción u objeción del presidente al documento aprobado por la Asamblea, a menos que transcurran 30 días.

Por otro lado, la Constitución de Uruguay en su Artículo 133, otorga la capacidad de iniciar proyectos de ley desde el ejecutivo en cualquier tema, así como la exclusividad de propuestas legislativas que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada al ámbito ejecutivo. A diferencia de Ecuador que lo hace el propio presidente, en el Uruguay son los Ministros quienes envían a nombre del poder ejecutivo las propuestas de leyes. Lo que sí representa una clara diferencia con Ecuador es la formación bicameral de la legislatura, ocasionando que un proyecto de ley deba ser aprobado por dos instancias. El plazo para que el primer mandatario uruguayo se pronuncie sobre un proyecto de ley es de tan solo 10 días, e incluso se garantiza en la Carta Magna la posibilidad que el poder ejecutivo en caso de no obtener reparos lo comunique anticipadamente para que la ley sea promulgada sin demora.

Ambos países de análisis difieren en la forma que se trata un proyecto de ley. En el caso de Ecuador, los proyectos remitidos a las Comisiones no son enviados de forma directa por el proponente, sino que es una competencia de la Secretaría o el Presidente de la legislatura, en el Ecuador, la denominada Comisión de Administración Legislativa. En el caso uruguayo, acorde al recuento de García Montero, se puede hablar de una forma de envío mixto, donde los proyectos remitidos por el ejecutivo son enviados directamente a la Comisión, mientras que los de la legislatura son anunciados en el Pleno. Las comisiones, entonces, analizan el proyecto recibiendo las observaciones de sus integrantes y sectores implicados para luego pasar al pleno antes de la decisión de sanción, archivo o regreso a la comisión. Las comisiones examinan de forma detallada el proyecto antes que el pleno, siendo habitual que éste debata los informes que las comisiones han emitido. Estos informes se guían por las opiniones que los legisladores les han hecho llegar y por las solicitudes de antecedentes y opiniones de los sectores implicados en el proyecto de ley. Una vez emitido el informe o dictamen el texto pasa al pleno para que decida su sanción, archivo o su vuelta a comisión. Se contemplan dos debates en las dos unidades de análisis de este trabajo académico, pero las condiciones de mayorías requeridas son distintas: mayoría simple de miembros en Ecuador y tres quintos de los miembros para Uruguay (García Montero 2004).

Una vez que un proyecto de ley es aprobado por la legislatura, se lo envía nuevamente al poder ejecutivo para su promulgación. Esta última etapa del procedimiento es conocida, acorde a García Montero, como *fase integrativa de eficacia*. Este tema es muy importante para esta tesis debido a que es justamente en esta etapa donde se generan las denominadas concesiones legislativas que fueron explicadas en el capítulo anterior. Son varias las alternativas que se dan en caso de divergencias y desacuerdos entre ambos poderes que se materializan muchos de estos impasses al momento del veto: si la legislatura modifica sustancialmente un proyecto de ley, el primer mandatario puede regresar al incluso al proyecto original con la posibilidad de vetarlo, sin embargo, los congresos pueden ratificarse con los votos necesarios (insistencias). García Montero, de hecho, sostiene que el veto es la limitación más importante al poder legislativo ya que permite que se imponga el deseo del ejecutivo. Esta tesis no analizará los vetos, sino que se enfocará directamente en proyectos de ley enviados y promulgados, asumiendo que esas leyes promulgadas son parte de concesiones entre ambos poderes. Ecuador tiene el poder de veto más

fuerte en manos del presidente, donde después de darse uno de estos procedimientos, la Asamblea no puede insistir en la ley hasta después de un año (García Montero 2004).

2. Datos descriptivos y comparativos de proyectos de ley iniciados por el ejecutivo

Este trabajo académico excluye los proyectos de ley que tienen que ver con trámites administrativos tales como aprobaciones o ratificaciones de convenios de cooperación, autorizaciones de viajes, declaraciones de fechas históricas, autorizaciones para funcionamientos o cambios de nombres de escuelas, entre otros proyectos. Son 53 leyes que el expresidente Correa envió a trámite a la Asamblea (34 aprobados; 19 archivados/sin trámite) y 201 proyectos del expresidente Mujica (143 promulgados y 58 archivados/sin trámite). La eficacia del mandatario ecuatoriano es del 64% de proyectos que llegaron a ser ley y la del mandatario uruguayo es de 71,15%. Si bien los dos expresidentes lograron aprobar la mayor cantidad de proyectos, es notoria la superioridad del expresidente Mujica (ver tabla 1).

Tabla 1. Proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo
Países

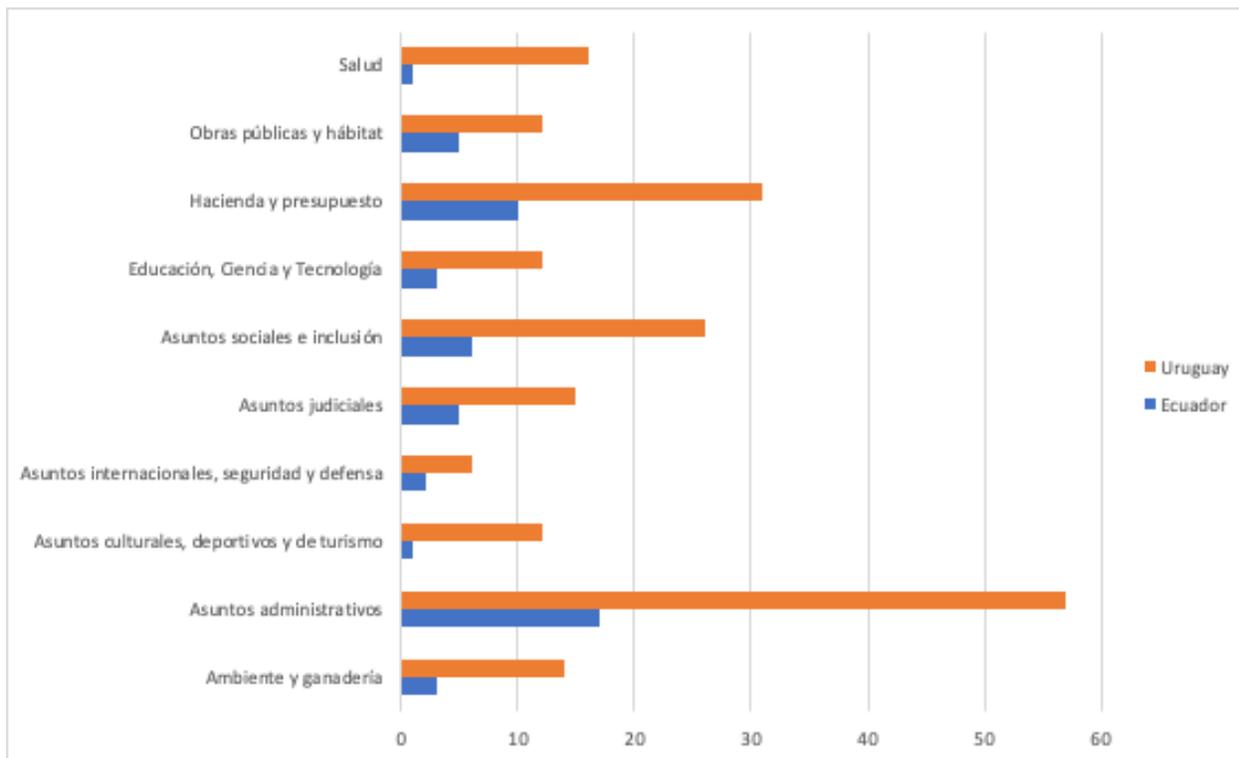
Estado	Ecuador		Uruguay	
	# De Proyectos	Porcentaje	# De Proyectos	Porcentaje
Archivado-Sin Tratamiento	19	35.85	58	28.85
Promulgado	34	64.15	143	71.15
Total general	53	100	201	100

Fuente: páginas oficiales de la Asamblea Nacional del Ecuador y Parlamento del Uruguay

En cuanto a las temáticas de los proyectos de ley tratados, la base de datos elaborada ha generado diez categorías clasificatorias: i) ambiente y ganadería, ii) asuntos administrativos, iii) asuntos culturales, deportivos y de turismo, iv) asuntos internacionales, seguridad y defensa, v) asuntos judiciales, vi) asuntos sociales e inclusión, vii) educación, ciencia y tecnología, viii) hacienda y presupuesto (económicos), ix) obras públicas y hábitat y, x) salud. En el gráfico 1 se puede apreciar, en términos porcentuales, cuál es la significancia de cada uno de estos temas y cómo en la mayor parte de temáticas de proyectos de ley empatan de forma proporcional, con excepción del tema salud donde Uruguay supera en proyectos de ley enviados por el ejecutivo para este

aspecto. Nótese, además, como en el Ecuador los proyectos de corte económico tienen un valor significativamente más alto que las otras temáticas y es superior a la proporción de proyectos comparados con Uruguay. La mayor cantidad de proyectos de ley en ambos países son de carácter ordinario (56 de los 71 textos analizados). La importancia o temática de las leyes aprobadas merecen un abordaje especial debido a que este aspecto se usa para filtrar las leyes aprobadas con las que se trabajará posteriormente en el análisis inferencial.

Gráfico 1. Temas de proyectos de ley. Ecuador-Uruguay



Fuente: páginas oficiales de la Asamblea Nacional del Ecuador y Parlamento del Uruguay

De acuerdo a Bertino (2014), se han elaborado no menos de 4 índices de clasificación por importancia los proyectos de ley. El índice de Mayhew (1991) supone que los proyectos más debatidos serán los más importantes. Este índice se basa en las notas de redacción de la prensa, lo cual demostraría que esos proyectos son *más relevantes*. El índice construido por Buquet, Chasqueti y Morales (1999) intenta establecer un nuevo porcentaje de importancia legislativa para analizar la relación entre ejecutivos y congresos en Uruguay. «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). Una tercera propuesta de índice, elaborado por Howell, Adler, Cameron y Riemann (2000), retomaron las leyes aprobadas por el Congreso estadounidense y proponen una clasificación en cuatro tipos: destacadas, especializadas, ordinarias y menores. Finalmente, Zelaznik (2012) plantea la posibilidad de definición de importancia en función de la agenda presidencial. Retoma las planteadas por Buquet et al. (2009), y aumenta el origen de los proyectos presentados, entendiendo que todo proyecto presentado por el Ejecutivo es importante, y privilegia aquellos definidos como económicos-sociales, quedando los siguientes tipos de leyes: leyes de agenda, de importancia, y leyes no importantes (Bertino 2014, 90-91).

Lo importante en el índice construido por Zelaznik (2012) es que la categoría de «importante» de una ley, solo es explicada después de su aprobación. Esta consideración se debe a que al momento de realizar la sumatoria general del total de leyes, existen unos cuantos proyectos de ley de algunos congresistas que se dan en otros esquemas de gobernabilidad o subnacionales, lo cual puede sesgar, por cuestiones numéricas, otras tantas leyes importantes iniciadas en las legislaturas (Bertino 2014). Podría darse el caso de un congreso que presenta un alto número de proyectos de ley y muchos de ellos son catalogados como leyes menores o en su defecto son archivados, empero del mismo número de proyectos de ley puede existir un porcentaje más pequeño de proyectos que llegan a convertirse en ley cambian drásticamente el *status quo* o influyen de sobremanera en la política pública.

Si bien Mayhew (1991) y sus colegas clasifican como importantes aquellos proyectos de ley que los periodistas y los analistas de políticas calificaron como importantes, este trabajo académico excluye como ya se explicó con anterioridad los proyectos que se aprueban regularmente o bajo una regla cerrada (acuerdos internacionales, autorizaciones de viaje, transferencias de estados nacionales a provincias o municipios condecoraciones, entre otros) (Bonvecchi y Zelaznik 135). En esa misma línea, los demás proyectos de ley que generalmente incluyen temas económicos, institucionales, penales, sociales, fiscales, y regulatorios, serán tomados en cuenta.⁹

⁹ En ese sentido, se debe acotar que los proyectos de ley con la categoría de asuntos administrativos representan un porcentaje alto en ambos países que podrían generar un sesgo importante en la medición del éxito presidencial. Este trabajo sostiene, como parte de la crítica a la metodología tradicional, que los proyectos de ley que no implican una

De esta forma, al tomar en cuenta los proyectos que tienen que ver con estas temáticas, el análisis que se realizará será sobre la base de 71 proyectos que llegaron a convertirse en ley cuya importancia de negociación es alto y medio (16 para Ecuador y 55 para Uruguay). Estamos hablando de leyes con asuntos internacionales, de seguridad y defensa, de asuntos judiciales, sociales y de inclusión y económicos. Los proyectos cuyo margen de negociación es más simple no formarán parte el modelo matemático a ser aplicado (ver tabla 2).

Tabla 2. Leyes aprobadas que se usarán en el modelo (por importancia de negociación)

Leyes aprobadas Categorías	Países		
	Ecuador	Uruguay	Total
Asuntos internacionales, seguridad y defensa	2	3	5
Asuntos judiciales	3	7	10
Asuntos sociales e inclusión	4	18	22
Hacienda y presupuesto	7	27	34
Total, general	16	55	71

Fuente: Páginas oficiales de la Asamblea Nacional del Ecuador y Parlamento del Uruguay

3. Variables de estudio

3.1. Variable dependiente: el éxito legislativo presidencial

La variable dependiente de este estudio será la distancia entre el contenido de la legislación presentada por el presidente y el texto difundido y promulgado. Esta distancia se catalogará, acorde a la literatura revisada, como éxito presidencial -medido de forma sustantiva-.

Como se había señalado en el capítulo anterior, Guedes (2010) sostuvo que existen dos perspectivas de abordar la variable éxito presidencial. La primera forma se basa en un indicador de performance o desempeño que es visto gracias a la sumatoria de proyectos enviados *versus* leyes aprobadas. Este indicador, tradicionalmente usado, para el caso de los países de estudio refleja que en el Ecuador de un total de 53 proyectos de ley enviados por el expresidente Correa, se lograron aprobar 34 (lo cual genera un éxito legislativo de 64%). En Uruguay se promulgaron 143 proyectos de ley de los 201 enviados (para dar un éxito del 71%). Nótese que ambos presidentes, pese a tener un alto índice de éxito, son escasos los estudios que revisan el *performance o* desempeño de ese trámite legislativo, previo a la llegada de éxito. La distancia

alta negociación entre ambos poderes sesgan a la variable éxito legislativo presidencial, en virtud que éstos son aprobados sin mayor complicación para un presidente.

entre un proyecto y la ley finalmente aprobada puede ser tan distante que no se podría catalogar como éxito legislativo a una ley sustancialmente modificada por el poder legislativo.

Andrew W Barrett y Matthew Eshbaugh-Soha (2007) elaboraron una escala del 1 al 5 que buscó analizar justamente la distancia entre un proyecto de ley enviado y el texto promulgado. Esta escala ha sido usada por varios trabajos académicos, donde se resalta justamente el aporte de Alejandro Guedes (2010, 2014). A medida que un proyecto se aleja del número 5 que es la calificación más alta, éste deja de ser un éxito presidencial (o al menos pone en duda que lo sea). La clasificación y uso de esta escala es de exclusiva responsabilidad de cada autor de este tipo de trabajos académicos, razón por la cual las bases de datos son completamente inéditas. La escala de Barrett y Soha y resume en las siguientes puntuaciones reflejadas en la tabla 3:

Tabla 3. Operacionalización de la variable éxito legislativo. Escala Barrett y Soha 2007	
Puntuación	Característica
5	Puede incluir cualquiera de las siguientes enmiendas típicas: una aclaración (por ejemplo, definir el significado de una palabra en particular o la duración de una disposición específica), una mejora en la técnica legal (por ejemplo, asegurar la coherencia del proyecto de ley con las cláusulas constitucionales), la corrección de errores gramaticales o de hecho, o una mejora de la solicitud del Presidente (por ejemplo, una extensión de la duración de una delegación de poderes en particular).
4	Es generalmente uno en el que se mantiene el núcleo de lo que el Presidente propuesto, pero se introducen algunas limitaciones en el poder ejecutivo o las compensaciones para actores específicos (por ejemplo, controles en los poderes administrativos de las agencias o beneficios para distritos subnacionales o sectores económicos)
3	Es generalmente uno en el que el núcleo de la iniciativa presidencial se modifica, pero no se descarta (por ejemplo, si el Presidente solicita un poder ilimitado para administrar las exenciones fiscales y el Congreso solo otorga dicho poder por un período de tiempo determinado y en un plazo específico). conjunto de impuestos).
2	Es aquel cuyo núcleo propuesto ha sido descartado por el Congreso pero que aún contiene algunas disposiciones solicitadas por el Presidente (por ejemplo, una reforma administrativa para la cual el Presidente solicitó poder para reformar la estructura de las agencias burocráticas y despedir o reubicar al público empleados, pero solo obtuvieron el poder para recomendar cambios estructurales a un comité conjunto ejecutivo-legislativo sobre reforma administrativa y para reubicar a los empleados)
1	Sería uno en el que los legisladores hayan asumido la cuestión propuesta por el Presidente, pero descartaron por completo las propuestas del Ejecutivo (por ejemplo, cuando el Presidente propuso un acuerdo de libre comercio y un Congreso aprobó el acuerdo, pero mantuvo la protección). para todos los sectores económicos locales significativos)

Fuente: Elaborado a partir del texto de Barrett y Soha (2007) «Presidential Success on the Substance of Legislation»

Como se puede observar en el cuadro anterior, la puntuación 3 es un tanto ambigua. Esta calificación dificulta la medición de éxito presidencial que es el *core* de este trabajo. Bajo la premisa de un único ganador, las calificaciones 1 y 2 dejan de ser un éxito del presidente y es más bien un triunfo de la legislatura porque el contenido ya no responde a las preferencias del primer mandatario. De igual forma, las calificaciones 4 y 5 corresponden a un éxito rotundo de un presidente porque su propuesta inicial no fue modificada. Por esta razón ha sido una decisión metodológica del autor de este trabajo no tomar en cuenta la puntuación 3 debido a que dentro del modelo estadístico a construir no representa un resultado apropiado. La escala propuesta, pero por supuesto basada en las principales tesis de Barrett y Soha, será del 1 al 4 con las siguientes características:

Tabla 4. Propuesta de Operacionalización de la variable éxito legislativo.	
Puntuación	Característica
4	Un proyecto de ley con código 4 (Cambios menores o enmiendas típicas): aclaraciones, mejores definiciones, cambios leves en la redacción, mejoras de técnica legal (coherencia del proyecto de ley con las cláusulas constitucionales), mejora de la solicitud (por ejemplo, aumento de días o duración de plazos). Esta calificación, es un éxito presidencial.
3	Un proyecto de ley con código 3 (Presidente acepta algunos cambios importantes pero se mantiene el núcleo del proyecto y las preferencias del primer mandatario): pero se introducen algunas limitaciones en el poder ejecutivo o las compensaciones para actores específicos. Se reduce, pero no de forma significativa, algunos intereses del ejecutivo, pero como concesiones. Esta calificación, es aún un éxito presidencial.
2	Un proyecto de ley con código 2 (La mayoría del proyecto no era lo que el presidente deseaba): núcleo propuesto ha sido descartado por el poder legislativo pero que aún contiene algunas disposiciones solicitadas por el Presidente. Las preferencias del primer mandatario no se mantuvieron. Esta calificación, deja de ser computado como éxito presidencial.
1	Un proyecto de ley con código 1 (proyecto de ley aprobado tiene cambios significativos al original o es distinto): descarte total de las propuestas del Ejecutivo. Esta calificación, deja de ser computado como éxito presidencial y más bien pasa a ser éxito legislativo del mismo poder. Es una proporción legislativa.

Fuente: y elaboración: datos tomados en referencia y adaptados de a la propuesta de Barrett y Soha (2007)

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, la base de datos que se usará es inédita. La cuantificación de variable dependiente mediante la escala propuesta implicó un ejercicio de lectura de cada uno de los proyectos de ley seleccionados con la posterior calificación y sistematización de cada uno de los puntos o modificaciones detectadas. La página web del

Parlamento uruguayo proporciona la ficha entera de cada proyecto de ley donde se encuentra en la gran mayoría un archivo comparativo de los proyectos de ley que facilitan la lectura y la calificación. Sin embargo, para los proyectos de ley con intenso debate he recurrido a la revisión de notas de prensa o artículos académicos, cuyas referencias forman parte de la base de datos. Para el Ecuador, por otro lado, la falta de un archivo comparativo obligó a la lectura de los proyectos y los textos finalmente promulgados. También se recurrió a la lectura de archivos o notas complementarias que contribuyeron a la calificación acorde a la escala construida.

Este tipo de medición sustantiva del éxito presidencial requiere un mediano conocimiento de la realidad nacional y el contexto de los proyectos de ley para no sesgar el puntaje que se le otorga a cada proyecto. En el caso de Ecuador este conocimiento de la realidad se entiende de mejor manera, pero debo mencionar y exponer claramente que en el caso uruguayo podría existir uno que otro error involuntario. Este aspecto también contribuyó para tomar la decisión de descartar el puntaje 3 de la escala de Barret y Soha y disminuir la incertidumbre al momento de puntuar un determinado proyecto de ley.

3.2. Variables independientes

Una de las primeras clasificaciones que se dieron en la construcción de la base de datos fue el tema del proyecto de ley. Esta calificación se obtuvo de la lectura del título del proyecto, así como la introducción al mismo y la comisión asignada. Como se mencionó en la exposición de los datos descriptivos, la base de datos original tuvo diez categorías clasificatorias que corresponden a la totalidad de los proyectos de ley presentados por los presidentes de estudio y promulgados en forma definitiva en los registros o gacetas oficiales. A partir de este ejercicio, se clasificaron cada uno de los proyectos de ley acorde a su importancia de negociación: tomando en cuenta las premisas citadas de Bonvecchi y Zelaznik en cuanto al tema y su importancia se procedió a calificar en tres categorías (alta, media y baja) que responden a la facilidad o dificultad de la negociación.

Es importante aclarar que esta clasificación no significa que un proyecto catalogado bajo la categoría baja no sea importante (pueden existir leyes de carácter social, de hábitat o de salud que desbordan importancia), pero se asume que un proyecto de este tipo no tiene mayor dificultad de

negociación, toda vez que responden a intereses colectivos que difícilmente la legislatura no tome en cuenta. El análisis estadístico que se presentará excluye, entonces, a los proyectos clasificados bajo la categoría de bajo impacto de negociación. Además, si un proyecto de ley no tiene dificultades en su tratamiento, los resultados se verían seriamente alterados. Bajo este argumento los tópicos tomados en cuenta para el modelo son: judiciales, económicos, internacionales, de seguridad y defensa, así como asuntos sociales y de inclusión (esta última categoría se toma en cuenta por los intereses partidarios y personales que existen de por medio en leyes de esta categoría). Luego, se procedió a crear la variable de tipo de ley la misma que tiene dos categorías que corresponden a leyes orgánicas y ordinarias. Estas categorías excluyen a los proyectos que tienen que ver con asuntos administrativos, aprobaciones o declaraciones las mismas que como se explicó anteriormente no forman parte del modelo estadístico.

Una vez realizado esta tarea metodológica, otra de las variables que se tomarán en cuenta, tiene que ver con el tipo de ley legislatura y la temporalidad en su aprobación. En ambos casos, se construyó variables *dummies* que tienen que ver con si el periodo legislativo de presentación del proyecto es parte o no del primer año de gestión del primer mandatario y si esos periodos corresponden a una legislatura unicameral o bicameral. Para la variable de luna de miel se introdujo adicionalmente una clasificación de tipo numérica que coloca los años restantes para finalizar mandato. Esto robustece el modelo y genera mejores interpretaciones complementarias a la *dummy* citada de *honeymoon*.

Ambos presidentes de estudio constituyen casos atípicos en la región donde su respaldo partidista fue ampliamente reconocido. Sin embargo, la mayoría del expresidente Mujica responde a un evento de coalición liderada por el Partido de los Trabajadores-Frente Amplio, mientras que el caso de Correa remonta a una mayoría de un solo partido, Alianza País. Como se esbozó en la revisión de la literatura y el marco teórico, en el caso de la variable luna de miel se expusieron dos puntos de vista: uno que sustenta que aquellos proyectos que se presentan en el primer año de gestión tienen mayor probabilidad de ser aprobados y otro punto de vista teórico que sostiene lo contrario. Para el fenómeno de coalición, en cambio, la teoría coincide con mayores tasas de éxito cuando existen este tipo de alianzas; cualquiera pensaría entonces que el expresidente Correa entonces al no tener necesidad de coalicionar su éxito es más grande que el del

expresidente Mujica, pero en los datos descriptivos ya se pudo observar que ese fenómeno no fue significativamente cierto y su par uruguayo de hecho tenía mejores cifras de éxito. Vamos a ver si estos datos se ratifican en el modelo y es posible comprobar nuestras hipótesis.

Finalmente, la base de datos toma en cuenta la popularidad de los dos expresidentes. Recordemos que existe un consenso en la literatura de cuando el poder ejecutivo tiene tasas altas de popularidad. Esto ocasiona que la legislatura tenga menos objeciones a las pautas legales propuestas por los presidentes, sin embargo, también se han citado algunos trabajos académicos donde se señala que esta premisa no funciona necesariamente de esa manera. Para esta variable se ha indagado el porcentaje de aprobación de los dos expresidentes al final de cada año en las fuentes de datos de los proyectos Latinobarómetro y Lapop. Es decir, el porcentaje de aprobación se repite en las leyes aprobadas en el mismo año de indagación de esta condición. La hipótesis a probar será si en verdad los presidentes más populares generan mejores resultados y si los tipos de proyectos o las temáticas están cruzadas significativamente con este aspecto.

El resumen de la base de datos realizada con el número de casos de estudio se presenta a continuación:

Tabla 5. Temas de leyes Ecuador-Uruguay

País/Año	Asuntos internacionales, seguridad y defensa	Asuntos judiciales	Asuntos sociales e inclusión	Hacienda y presupuesto	Total general
Ecuador	2	3	4	7	16
2009		2		1	3
2010	1		1		2
2011		1	1	2	4
2012			2	2	4
2013	1			2	3
Uruguay	3	7	18	27	55
2010		1	3	6	10
2011		2	4	6	12
2012	1	3	7	5	16
2013	2		3	6	11
2014		1	1	4	6

Total general	5	10	22	34	71
----------------------	----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Fuente: datos tomados a partir del trabajo de recopilación de información en los Sistemas de formación de leyes en Ecuador y Uruguay

3.3. Resumen de variables de estudio

Tabla 6. Resumen de las variables de estudio y codificación		
Variable	Descripción	Codificación
Éxito legislativo presidencial (Variable dependiente)	Variable categórica. Este indicador responde a la visión de «éxito legislativo». Se la computa de acuerdo a la lectura del proyecto inicial y la ley finalmente aprobada. Su objetivo es capturar en una escala del 1 al 4 los cambios modificatorios del poder legislativo y si éstos surgieron efecto en la ley enviada a Registro Oficial.	4: No hay cambios 3: Tiene cambios ligeros 2: Tiene cambios significativos 1: Proyecto distinto al presentado
Variables independientes		
País	Esta es una variable dicotómica que informa sobre el país de estudio de del proyecto de ley analizado, además que permite interpelar las diferencias entre unicameralismo y bicameralismo.	1 = Uruguay 0 = Ecuador
Popularidad del gobierno	Variable cuantitativa que muestra la aprobación en la gestión de los expresidentes en el año que se envió el proyecto de ley.	
Años restantes para finalizar mandato	Variable cuantitativa que arroja un número indicativo de los años restantes para finalizar el mandato del presidente.	Años restantes para finalizar mandato
Luna de miel	Es una variable dicotómica de tipo <i>dummy</i> que muestra si el proyecto de ley fue presentado en el primer año de gestión del presidente.	1 = Sí 0 = No
Tipo de ley	Variable categórica que muestra el tipo de proyecto de ley enviado sobre las características institucionales de cada país de análisis.	1 = Ley Orgánica 2 = Ordinaria
Asunto	Variable categórica que captura el tema de cada proyecto de ley enviado sobre cuatro categorías posibles que representan a las leyes con carácter de negociación alta y media, acorde a los datos descriptivos presentados.	1 = Asuntos internacionales, seguridad y defensa 2 = Asuntos judiciales 3 = Asuntos sociales e inclusión 4 = Hacienda y presupuesto
Último año de mandato del primer mandatario	Variable dicotómica de tipo <i>dummy</i> que permite observar sobre la evidencia empírica si el proyecto de ley fue enviado en el último año de mandato de los dos expresidentes en estudio.	1 = Sí 0 = No

Fuente: Información tomada a partir de la metodología propuesta

4. Explicación de propuesta metodológica y modelo estadístico a construir

Este trabajo académico implica un ejercicio desglosado de la variable éxito presidencial, para lo cual se revisarán los proyectos de ley originales y se los cotejarán con el proyecto aprobado. Esto permitirá incluir un índice que tenga la capacidad de medir de manera separada cada ley enviada por el primer mandatario, para conocer si realmente vale la pena computar algunos de los proyectos de ley aprobados como éxitos legislativos presidenciales. Esta medición se la realizará con base a la propuesta de los autores Barret y Soha, adaptada a las pautas estipuladas en la tabla 4.

En determinadas circunstancias, si un proyecto de ley enviado por el poder ejecutivo recibe modificaciones que hacen que la ley promulgada sea un texto distinto al propuesto, el procesamiento de datos que este estudio asume como el correcto es trasladar ese éxito a la legislatura (acorde a la escala propuesta, puntuaciones 1 y 2). Esto debido a que la ley promulgada tiene una grave alteración con las preferencias iniciales de un primer mandatario y ha pasado a ser, en su mayor parte, una iniciativa que responde más a los intereses del parlamento. ¿Es correcto sumar como éxito presidencial un proyecto distinto al propuesto? Las mediciones tradicionales han alterado los resultados de los trabajos académicos sobreestimando las modificaciones del poder legislativo. Los cambios que esta propuesta de tesis analizará son independientes del apoyo legislativo a la iniciativa presidencial, o de la cantidad de leyes que el Ejecutivo logre promulgar, debido a que se trata de una medición sustantiva y no un cómputo simple.

A parte de revisar si el proyecto de ley enviado puede considerarse o no un éxito (lo cual alterará los datos presentados en la parte descriptiva de 64% y 71% de éxito para Correa y Mujica, respectivamente), en el capítulo tres se esbozarán las causas que explican la variable dependiente acorde a la escala de medición propuesta. Se podrá inferir el porqué un proyecto de ley fue aprobado incluso con cambios, o si estas modificaciones fueron tan drásticas que pertenecen a un éxito del otro poder (el legislativo). Conocer la probabilidad que esto suceda y con ciertas condiciones que se explican en cada variable dependiente será la última parte de este trabajo académico, aun cuando a través de la estadística descriptiva se pueda intuir o aseverar ciertos comportamientos.

4.1. Explicación de los modelos estadísticos usados

Este trabajo académico propone la realización de un modelo de triangulación y constatación de dos tipos de metodologías en tres modelos separados. El primer modelo cuantificará la variable dependiente con cuatro opciones que reflejan de forma sustantiva lo que sucedió con un proyecto de ley: es distinto al proyecto presentado (1), tiene cambios significativos (2), mantiene cambios ligeros (3), no hay cambios (4). El segundo modelo agrupa las categorías 1-2 (0: o es éxito) y 3-4 (1: éxito). El tercer modelo mantiene que solo es éxito legislativo del presidente *si y solo si* el proyecto no tiene cambios (1: no hay cambios y 0: cambios ligeros, significativos o texto distinto al presentado). Se realizarán, por tanto, un modelo logit ordenado generalizado y dos opciones de logit con variables *dummies*. Esto permitirá leer los resultados con una perspectiva amplia con mejores interpretaciones.

Tabla 7. Resumen de modelos inferenciales propuestos

Modelo	Variable dependiente	Variables independientes
1: Logit ordenado generalizado	Variable categórica de éxito presidencial 4: No hay cambios 3: Tiene cambios ligeros 2: Tiene cambios significativos 1: Proyecto distinto al presentado	Popularidad del gobierno: cuantitativa Luna de miel: dummy (1 "Sí" y 0 "No") Tipo de ley: dummy (1 "Orgánica" y 0 "Ordinaria") Último año de mandato: dummy (1 "Sí" y 0 "No") Asunto: categórica (1= Asuntos internacionales, seguridad y defensa; 2= Asuntos judiciales; 3= Asuntos sociales e inclusión; 4 = Hacienda y presupuesto) Unicameralismo: dummy (1 "Sí" y 0 "No") Dummy de control: carácter económico no ordinario
2: Logit	Dummy 1: No hay cambios y tiene cambios ligeros 0: Tiene cambios significativos y proyecto distinto al presentado	
3: Logit	Dummy 1: No hay cambios 0: Tiene cambios ligeros, tiene cambios significativos y proyecto distinto al presentado	

Fuente: Información tomada a partir de la metodología propuesta

La evidencia empírica sobre el éxito legislativo presidencial ha sido realizada por medio de modelos de decisión que indican la probabilidad de ocurrencia de un evento. En efecto los modelos utilizados son los probit y logit. El primero mencionado utiliza una función de distribución normal:

$$\pi_i = \Phi(x_i^t \beta) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \int_{-\infty}^{x_i^t \beta} e^{-\frac{z^2}{2}} dz \quad (1)$$

donde Z es la variable normal estándar, es decir $Z \sim N(0,1)$, mientras que, con una distribución logística, se tiene el modelo de probabilidad logit:

$$\pi_i = \Lambda(x_i^t \beta) = \frac{1}{1 + e^{-x_i^t \beta}} = \frac{e^{x_i^t \beta}}{1 + e^{x_i^t \beta}} \quad (2)$$

La diferencia entre los modelos de probabilidad expuestos radica en la función de distribución acumulada (normal o logística) utilizada, los resultados que se obtengan al estimarlos no varían significativamente entre sí. Sin embargo, el modelo logit muestra ventajas: la función logística es más simple de evaluar y la interpretación de los parámetros es más sencilla (Alamilla-López y Arauco 2009). Tal y como se presentó la variable dependiente de este estudio, el éxito legislativo mantiene una escala de respuesta ordenada. En tal sentido, autores como Futing (1994) indican que esto es común en las ciencias sociales, por lo tanto, lo correcto es estimar un modelo probit o logit «ordenado», siendo este tipo de modelos extensiones naturales de los de resultado binario. Por consiguiente, se procedió a usar un modelo logit ordenado, toda vez las causas expuestas. En caso de cálculos de variables de éxito legislativo con la medición clásica, se podría usar un modelo de distribución normal.

Empero, el objetivo de este trabajo académico es poner a consideración la probabilidad de ocurrencia de las cuatro opciones estipuladas dentro de la escala ajustada a la variable dependiente. Consecuentemente, no se observará solamente las causas probables que un proyecto de ley sea o no éxito, sino también las probabilidades de cuando éstos tienen modificaciones sustanciales y cuando los cambios son varios, pero se mantienen la tendencia del proyecto de ley original.

4.1.1. Modelo logit ordinal

Al ser la variable dependiente el éxito legislativo presidencial de elección discreta, y_i , que mantiene 4 categorías ordenadas, $J = 4$, de manera formal, siguiendo a Greene (2002), la valoración o éxito se define como una variable latente, y_i^* , que es función de un conjunto de variables explicativas. Así el rango de la variable mantendrá intervalos ordenados, de tal forma que, si el éxito se sitúa en el intervalo j , el individuo elige la opción j , es decir, $y_i = j, j = 0, \dots, J$.

A partir de

$$y_i^* = x_i' \beta + \varepsilon_i \quad (3)$$

y_i^* es una variable no observable y ε_i es un término de perturbación aleatoria. Lo que se observa es:

$$y_i = \begin{cases} 0, & \text{sí } y_i^* \leq 0 \\ 1, & \text{sí } 0 < y_i^* \leq \mu_1 \\ 2, & \text{sí } \mu_1 < y_i^* \leq \mu_2 \\ J, & \text{sí } \mu_{J-1} < y_i^* \end{cases} \quad (4)$$

En el sistema de ecuaciones presentado y_i es observado en las categorías J ordenadas, μ_s son parámetros de umbral desconocidos que separan las categorías adyacentes para estimarse con β_s . Para que las probabilidades sean positivas, los umbrales desconocidos μ_s , deben ser:

$$0 < \mu_1 < \dots < \mu_{J-1} \quad (5)$$

Con lo mencionado, el modelo probabilístico que establece el nivel de éxito legislativo presidencial queda definido como:

$$\begin{aligned} P(y_i = 0) &= F(-x_i' \beta), \\ P(y_i = j) &= F(\mu_j - x_i' \beta) - F(\mu_{j-1} - x_i' \beta), \quad j = 1, 2, \dots, J - 1, \\ P(y_i = j) &= 1 - F(\mu_j - x_i' \beta) \end{aligned} \quad (6)$$

Donde F es la función de distribución logística de la variable aleatoria ε_i , para el logit:

$$F(\mu_j - x_i' \beta) = \frac{\exp(\mu_j - x_i' \beta)}{1 + \exp(\mu_j - x_i' \beta)} \quad j = 0, 1, \dots, J - 1 \quad (7)$$

Este modelo de probabilidades proporcionales o logit ordinal (ologit) permite estimar los efectos de las variables explicativas sobre la variable dependiente ordinal. Sin embargo, para usar esta metodología las razones de probabilidad calculadas a partir de la variable ordinal de los 4 niveles de éxito legislativo presidencial deben ser idénticas, es decir, tienen que cumplir con el supuesto de probabilidades proporcionales (Williams 2016).

En consecuencia, la primera prueba que se debe realizar es con el comando *omodel*, de Wolfe y Gould (1998) donde se calcula una aproximación del test LR, en el que se compara el logaritmo de la verosimilitud del ologit para la obtención de un set de J-1 modelos binarios estimados con ologit, haciendo un ajuste para la correlación entre las salidas binarias definidas por $y \leq m$. La H_0 (hipótesis nula) es que «cumple el supuesto de proporcionalidad». Pero si se rechaza la H_0 se deberá aplicar una metodología alternativa que es el modelo logit ordenado generalizado, el cual permite que la relación de probabilidad cambie con respecto a las categorías de respuesta (Williams 2016).

4.1.2. Modelo logit generalizado

Este estudio partirá, entonces, con el modelo logit ordinal o de probabilidades proporcionales anteriormente explicado. Si la prueba de Brant no se llega a cumplir, el modelo logit ordenado generalizado «gologit» se ajustará y será menos restrictivo utilizando el mismo conjunto de variables. Acorde a Williams, este agrega más características, logrando que la estimación del modelo sea más sencilla y con mayor potencia (Williams 2006). El modelo logit ordenado generalizado según el autor citado se lo escribe y estima de la siguiente forma:

$$P(y_i > j) = g(x\beta_j) = \frac{\exp(\alpha_j + x_i\beta_j)}{1 + [\exp(\alpha_j + x_i\beta_j)]}, \quad j = 1, 2, \dots, M - 1 \quad (8)$$

donde M corresponde a las 4 categorías de la variable dependiente «éxito legislativo presidencial», por lo cual, el modelo tendrá 3 conjuntos de coeficientes. De la ecuación (8) se puede determinar las probabilidades de que y tome cada uno de los valores j , y son iguales a:

$$\begin{aligned}
 P(y_i = 1) &= 1 - g(x_i\beta_1) \\
 P(y_i = j) &= g(x_i\beta_{j-1}) - g(x_i\beta_j) \quad j = 1, 2, \dots, M - 1 \\
 P(y_i = M) &= g(x_i\beta_{M-1})
 \end{aligned}$$

Con la revisión de la literatura y fijados los planteamientos de investigación, los resultados del gologit estimado a partir del comando *omodel*, son similares a una serie de regresiones logísticas binarias, donde se combinan las categorías de la variable dependiente. Para $J = 1$ la categoría 1 se contrasta con las categorías 2, 3 y 4; $J = 2$ se contrasta con las categorías 1 y 2 *versus* 3 y 4; y si $J = 3$ se contrasta con 1, 2 y 3 *versus* 4. En cada una de las regresiones, los valores bajos se recodifican a cero y los más altos a uno.

4.1.3. Metodología del modelo logit

Para realizar la estimación de los modelos 2 y 3 se usará un modelo Econométrico Logit binomial, el cual nos sirve para explicar el comportamiento de una variable dicotómica, el mismo se basa en una Función de Distribución Logística:

$$P_i = \frac{1}{1 + e^{-Z_t}} = \frac{e^Z}{1 + e^Z} \quad \text{donde } Z_i = \beta_1 + \beta_2 X_i$$

Es fácil verificar que a medida que Z_i se encuentra dentro de un rango de $-\infty$ a $+\infty$, P_i se encuentra dentro de un rango de 0 a 1, y que P_i no está linealmente relacionado con Z_i (es decir, con X_i). De esta manera, se observa la probabilidad de que suceda un evento dadas las variables explicativas, en principio se sabe que los resultados que den los modelo logit se pueden interpretar solo los signos de las variables más no su cantidad, pero si aplicamos la derivada de la función con respecto a X , para tener el efecto marginal y así poder interpretar cantidades.

Las pruebas de supuesto de probabilidades proporcionales, de significancia estadística y de multicolinealidad arrojaron los siguientes resultados:

$$\text{chi2}(17) = 27.75 \text{ y } \text{Prob} > \text{chi2} = 0.0480$$

Tabla 8. Pruebas de significancia estadística			
Pruebas	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Prueba LR (likelihood ratio)	-57,454	-25,657	-29,643
LR chi2	30,000	13,110	679,048
p-value	0,000	0,000	0,000
R2 McFadden	0,207	0,196	0,371
Porcentaje de correcta especificación	67,60%	84,13%	80,28%

Tabla 9. Prueba de multicolinealidad		
Variable	VIF	1/VIF
tipodeley	3.54	0.282383
Dummy_cont~l	2.98	0.335215
asuntos_ju~s	2.30	0.435548
luna_miel	2.17	0.460008
popul_gobi~o	2.07	0.482249
asuntos_so~l	1.32	0.754917
asuntos_in~f	1.32	0.755710
Últimoaño	1.15	0.870634
Unicameral~o	1.11	0.904273
Mean VIF	2.00	

Fuente: Fuente: información tomada a partir de la metodología propuesta

4.1.4. Inferencia del modelo

Si el comando *omodel* no es superada se procederá a estimar un gologit con el comando *pl*, debido a que restringe las variables explicativas especificadas para cumplir el supuesto de probabilidades proporcionales, en donde el supuesto de probabilidades proporcionales se mantiene para algunas variables explicativas, mientras que, para el resto se puede relajar. En el caso que no se viole el supuesto al estimar el ologit, se procederá a continuar con la validación del modelo y revisión de los resultados. Los modelos ologit y gologit reportan resultados similares por lo cual se podría interpretarse de igual manera, así como contrastarlos con las mismas pruebas de hipótesis para la validación del modelo. Dentro del gologit la diferencia se encuentra porque el modelo estima todos los parámetros simultáneamente, mientras que el ologit estima un logit acumulativo a la vez (Williams 2006).

Para la realización de las pruebas de hipótesis sobre el modelo se tiene que tomar en cuenta que los parámetros se estiman con el método de máxima verosimilitud, debido al problema de

heterocedasticidad que presentan este tipo de modelos de elección discreta, permitiendo obtener estimadores no sesgados y consistentes.

4.1.5. Interpretación de los coeficientes estimados

Ahora bien, como lo expone Gujarati (2010), tanto los signos como las magnitudes que arroja el modelo no son interpretables de forma directa, para esto es necesario calcular los efectos parciales o marginales, que consiste en aplicar la derivada de la función con respecto a x :

$$\frac{dPi}{dx_i} = f(\beta_1 + \beta_2 x_i) \beta_2$$

La interpretación de estos efectos se realiza de la siguiente manera: a) cuando el coeficiente es positivo se tiene que un aumento en la variable explicativa conduce a niveles altos de éxito legislativo presidencial; b) un coeficiente negativo implica niveles bajos de éxito legislativo presidencial.

Los modelos de elección discreta presentan problemas de heterocedasticidad tipo de problema, el cual implica que los errores no son constantes en todas las observaciones realizadas, por lo cual, se presentan los resultados de la estimación de este estudio por máxima verosimilitud con errores robustos, para evitar este problema (Wooldridge 2010).

Por otro lado, el factor inflacionario de varianza (VIF) se utiliza para verificar que el modelo no tenga problemas de multicolinealidad, el test consiste en contrastar que los valores obtenidos en el VIF no superen el valor de 10, para probar que no existe una dependencia lineal entre las variables explicativas. Finalmente, para el buen ajuste del modelo o la capacidad de predicción de los datos, se contrastará con las siguientes pruebas: i) la de ajuste global.

- Con la prueba de ajuste global, dado por el logaritmo de verosimilitud del modelo, que representa las sucesivas iteraciones que se efectuaron para converger en el valor que máxima la función de verosimilitud se tiene que, ante un valor bajo en términos absolutos de este test, mejor será el ajuste del modelo.

- Con el Test de Wald se comprobará que los coeficientes de las variables no son simultáneamente cero, lo que significa que al incluirlas se genera una mejora estadísticamente significativa en el ajuste del modelo.
- Además, se debe verificar que las variables sean estadísticamente significativas de forma individual y en conjunto. La significancia en conjunto realiza por medio de la relación de probabilidad chi-cuadrado con su p-valor, dado una hipótesis nula de que los coeficientes estimados son estadísticamente iguales a cero (Greene 2003).
- En los modelos de elección discreta el test que verifica la capacidad explicativa del modelo es *Pseudo* – R^2 , el cual compara el logaritmo de verisimilitud del modelo nulo y el modelo final, con el fin de reflejar el grado de mejora de ajuste del modelo (McFadden 1973).
- Con la prueba de correcta clasificación se obtiene el porcentaje en el que el número de observaciones estimadas se encuentra dividido correctamente por el total de observaciones.

Toda la explicación citada con anterioridad se pondrá a prueba en el siguiente capítulo de presentación de datos. Se espera cumplir con el orden indicado y generar la explicación e interpretación conforme a las variables explicativas del fenómeno de estudio para el éxito legislativo presidencial.

Capítulo 3

Análisis del éxito legislativo presidencial de forma sustantiva

Este capítulo tiene como objetivo presentar los datos encontrados a partir del análisis descriptivo e inferencial de la base de datos elaborada para este trabajo académico. El primer ejercicio de carácter descriptivo permitirá tener una aproximación empírica sobre la variable dependiente y su relación con las independientes, es decir su correlación. La segunda parte, en cambio, apunta a mostrar con los modelos estadísticos propuestos la probabilidad de ocurrencia de las variables independientes creando mecanismos causales de inferencia y análisis cuantitativo. Ambas partes estarán reforzadas con un análisis cualitativo basado en el marco teórico que se esbozó con anterioridad.

En este capítulo además se pretende poner a prueba las hipótesis planteadas y conocer si éstas se ajustan a lo que la literatura sostiene. Las respuestas a cada una de las hipótesis, por tanto, tendrá una primera aproximación descriptiva y después confirmaremos los resultados con el modelo logit generalizado. Este trabajo, al tener cuatro opciones medibles en la variable dependiente, mostrará los efectos marginales para cada variable, así como la probabilidad de ocurrencia por cada una.

1. Análisis de la base de datos y estadística descriptiva

La construcción de la variable dependiente de éxito legislativo constituye la parte central de esta tesis. Normalmente, esta variable responde al número de proyectos enviados por el primer mandatario y al cómputo de cuántos de aquellos proyectos fueron aprobados. Este trabajo mide de forma distinta ya que analiza de forma sustantiva la distancia que existe entre el proyecto inicial y el final mediante la lectura de ambos proyectos de ley y la posterior calificación de esos cambios en la escala propuesta del 1 al 4.

Por tanto, el primer dato descriptivo interesante de esta calificación es justamente la diferencia de éxito presidencial medido clásicamente y la forma propuesta. En estricto sentido, ambos exmandatarios lograron incluso superar esta nueva clasificación en la mayoría de los proyectos. Esto quiere decir que en la mayor parte de proyectos usados para este análisis no hubo

modificaciones sustanciales desde el poder legislativo. Cabe destacar que el solo hecho de medir de forma sustantiva nos pone a pensar en nuevas formas de captar de mejor manera esta clásica variable de la ciencia política. Ahora bien, al tomar en cuenta solo los proyectos aprobados que forman parte de este análisis, encontramos que la influencia de los expresidentes Correa y Mujica fue del 75 y 85%, respectivamente. Esto bien podría deberse a su popularidad y bancada legislativa; de hecho, muchos autores podrían concluir de esta forma (debido a su alta tasa de aceptación y la conformación mayoritaria de su bando en el poder legislativo). Sería fácil concluir que el expresidente Mujica gracias a su popularidad ligeramente más alta que su homólogo ecuatoriano logró que la legislatura no vierta mayores cambios en sus proyectos de ley relevantes. Lo mismo se podría adjudicar al expresidente Correa con su conformación legislativa, superior a la del mandatario uruguayo. Por la superioridad porcentual de Mujica se intuye que la variable de popularidad es más importante que la bancada, aun cuando ambos presidentes tienen características similares (ver tabla 10).

	Medición clásica	Medición sustantiva		
País	Éxito legislativo (medición clásica/sumatoria de textos aprobados)	Éxito legislativo (sumatoria de todos los proyectos)	Éxito legislativo (sumatoria solo de proyectos referentes aprobados)	Variación sobre la tasa de éxito clásica
Ecuador	64.15%	58.49%	75%	10.85%
Uruguay	71.15%	67.66	85%	13.85%

Fuente: Páginas oficiales de la Asamblea Nacional del Ecuador y Parlamento del Uruguay

Respecto a la variable luna de miel ambos exmandatarios tienen un porcentaje similar en cuanto a los proyectos que se tramitaron durante el primer año de mandato (alrededor del 18%). Sin embargo, la diferencia en aprobación es enorme: mientras Mujica logró un éxito en el 70% de los mismos, Correa tuvo éxito en solo el 33.3%. el exmandatario uruguayo envió proyectos económicos en su primer año, logrando un alto éxito en leyes de carácter ordinario y reformativos. Es menester recordar al lector que este trabajo usó como hipótesis a las tesis del grupo de autores que afirmaba que mientras el presidente se aleja más del primer año de gobierno, alcanza una menor probabilidad de lograr éxito legislativo. Con estas primeras estimaciones descriptivas se podría decir que en el caso de un exmandatario este supuesto hipotético se cumple, pero con el otro expresidente no (ver tabla 11).

Tabla 11. Variable luna de miel en éxito presidencial sustantivo				
	Proyectos de ley (en porcentajes)		Éxito (en porcentajes)	
País	Enviados en luna de miel	No enviados en luna de miel	Fue éxito	No fue éxito
Ecuador	18.75	81.25	33.33	66.67
Uruguay	18.18	81.81	70	30

Fuente: Páginas oficiales de la Asamblea Nacional del Ecuador y Parlamento del Uruguay

Al momento de revisar los asuntos o temas de leyes, nos encontramos con que las mejores tasas de éxito de ambos países fueron en proyectos económicos con alrededor de la mitad del total de proyectos que mantienen las preferencias de los dos expresidentes. De hecho, las cifras mostradas muestran la existencia de una proporcionalidad bastante similar en los dos países: el porcentaje de aprobación por cada tema respecto al total de éxito es proporcionalmente igual. Nótese que alrededor del 80% de proyectos de ley con éxito son parte de asuntos sociales y económicos, a diferencia de la medición clásica que ubicaba a los asuntos de tipo administrativo como los de mayor éxito. Los proyectos computados como éxitos en la medición clásica y que por lo representativos de sus cambios no forman parte de esta variable en este trabajo sí difieren entre los países. Así como los asuntos económicos para Mujica fueron los más representativos en la aprobación, también con mayoría, con cerca del 50%, son los tipos de proyectos que representan el mayor rechazo por sobre la totalidad de éstos. En Ecuador, en cambios, los asuntos judiciales son los proyectos de ley que representaron mayor rechazo sobre la totalidad de los mismos en la gestión del expresidente Correa, mientras que los asuntos sociales y de inclusión parece que no tuvieron mayor complicación para mantener la tendencia del ejecutivo (ver tabla 12).

Tabla 12. Éxito legislativo por asunto de ley (porcentajes)								
País	Asuntos internacionales, seguridad y defensa		Asuntos judiciales		Asuntos sociales e inclusión		Hacienda y presupuesto	
	Éxito	No Éxito	Éxito	No Éxito	Éxito	No Éxito	Éxito	No Éxito
Ecuador	8.3	25.0	8.3	50.0	33.3	0.0	50.0	25.0
Uruguay	6.4	0.0	10.6	25.0	34.0	25.0	48.9	50.0

Fuente: Páginas oficiales de la Asamblea Nacional del Ecuador y Parlamento del Uruguay

Esta variable acerca del tema de ley tiene resultados parciales muy discretos. Como se puede ver en ambos casos, no existe una regla o tendencia que se pueda aplicar a ambos países al momento que un proyecto de ley recibe modificaciones sustanciales a diferencia de los textos que no son modificados. La teoría expuesta, así como la hipótesis planteada no se podría responder ni de forma preliminar para proyectos modificados debido a que existe mucha dispersión sobre los resultados.

Lo hecho hasta este momento si bien representa una validación empírica, se trata únicamente de una aproximación al efecto que podría tener cada variable independiente. Luego de esta presentación parcial de resultados descriptivos, en las próximas líneas se pretende mostrar los resultados del modelo inferencial realizado y comparar los resultados previstos junto con el análisis de cada hipótesis descrita en el capítulo primero. En las próximas líneas el lector de este trabajo académico se encontrará con respuestas a la pregunta de investigación ¿en qué medida los cambios propuestos por las legislaturas, en los proyectos de ley enviados por el ejecutivo, moldean los porcentajes de éxito de un primer mandatario? Las respuestas plantean algunos desafíos e interpretaciones diversas conforme a los resultados del modelo y la comparación de los dos países, así como el cruce de información.

2. Análisis de los datos inferenciales y del modelo estadístico aplicado

Si bien el anterior apartado muestra algunas tendencias a la hora de analizar de forma descriptiva la base de datos elaborada para éxito presidencial, es completamente necesario que estos datos sean sometidos a una prueba de carácter inferencial mediante un modelo matemático-estadístico. Como ya se mencionó con anticipación, el *core* de este trabajo académico fue romper con la tendencia clásica de medición de éxito legislativo de un presidente. En ese sentido, se ha demostrado que solo con una medición sustantiva los resultados tradicionales se ven alterados y permiten denotar la necesidad de tener una nueva agenda de investigación con mejores resultados para la variable dependiente de estudio.

En este apartado se analizarán los modelos estadísticos presentados que contribuyen a responder la pregunta de investigación. En las próximas líneas se encontrarán las respuestas inferenciales, así como los efectos de cada variable explicativa sobre la propuesta de codificación de éxito

presidencial como variable dependiente. Posteriormente se realizará la respectiva interpretación de los resultados y se explicará el cumplimiento o no de cada hipótesis planteada. En tal sentido, el objetivo de este apartado se centra en dar cuenta del efecto que tienen las variables explicativas sobre la variable dependiente, asumiendo que pese a ser un éxito legislativo del presidente bajo la codificación tradicional, el puntaje determinado a esta variable merece tener este tipo de explicaciones que se ajusten a las opciones sustentadas.

La estimación de modelo 1 se realizó con la inclusión de las variables presentadas en el capítulo anterior. Para las variables categóricas tipo de ley y asunto se generó las respectivas variables dicotómicas dejando como categoría de referencia a «Hacienda y presupuesto» para asunto. Una vez realizado este procedimiento, siguiendo la teoría metodología propuesta por Williams (2006) se debe verificar que el modelo cumple con el supuesto de probabilidades proporcionales. Para esto se utilizó la prueba *omodel* y como se presenta en la tabla se rechazó la hipótesis nula, concluyendo que el modelo no cumple con el supuesto, por lo tanto, lo que se debería estimar es un logit ordinal generalizado (*gologit2*), el cual permite estimar modelos que son menos restrictivos, más parsimoniosos e interpretables. En efecto ,el *gologit2* relaja el supuesto del ologit y permite que los efectos de las variables explicativas varíen con el punto en que las categorías de la variable dependiente son dicotómicas.

Para la estimación del gologit se usó el comando *pl*, ya explicado en la parte de la metodología, y se obtiene el siguiente modelo, que como se puede observar es similar al estimado con el ologit, sin embargo, al obtener los efectos marginales se tiene resultados mejor ajustados. Antes de analizar los efectos marginales al primer modelo, es necesario pasar por una etapa de post-estimación donde se analizarán algunos test para probar la bondad de ajuste del modelo por medio de la probabilidad χ^2 que denota que el modelo es significativo en conjunto y reporta un 17,36% de Pseudo R2 que es el grado de mejora de ajuste del modelo, en este tipo de estimaciones es normal mantener porcentajes bajos, ya que se puede analizar otros test para verificar el poder de predicción del modelo. Luego, por medio del comando *fitstat*, se obtiene otras medidas como el porcentaje de correcta clasificación del 67,6% el cual indica que porcentaje de las observaciones se predijeron de forma correcta por lo cual se concluye que el modelo presenta un buen ajuste y con el test de Wald se comprueba que los coeficientes de las

variables no son simultáneamente cero, por lo cual su inclusión en la estimación mejora significativamente la bondad de ajuste del modelo. Para verificar que el modelo no presente problemas de multicolinealidad se usó la prueba VIF (Variance inflationary factor).

Una vez validado el modelo se procedió a estimar los respectivos efectos marginales para realizar la interpretación de las variables independientes. Cabe destacar que, una vez realizadas las pruebas respectivas, se puede afirmar que el primer modelo planteado es significativo en su conjunto, tiene significancia colectiva. La significancia de los modelos 2 y 3 aumenta a medida que existe mejor clasificación de las opciones mediante la transformación en *dummies*.

En la siguiente tabla presenta la estadística descriptiva de las variables incluidas en los modelos estimados en la investigación, de forma general se tiene tres tipos de variables dependientes, con sus respectivos valores mínimos y máximos. En el caso de las variables independientes son incluidas sin excepción en los tres modelos, con la finalidad de probar la robustez de los resultados:

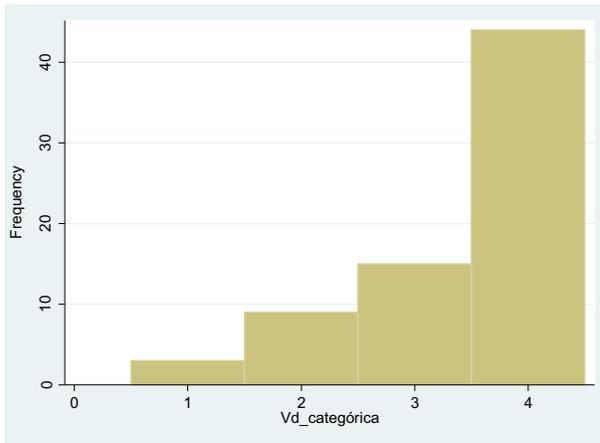
Tabla 13. Estadística descriptiva de los modelos logit usados					
Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Vd_categorica	71	3.408.451	0,8714104	1	4
Vd_dummy1	71	0,8309859	0,3774318	0	1
Vd_dummy2	71	0,6197183	0,4889112	0	1
popul_gobierno	71	6.339.155	5.607.769	58,2	75
luna_miel	71	0,1830986	0,3895	0	1
Último_año	71	0,1267606	0,3350726	0	1
asuntos_inf	71	0,0704225	0,2576789	0	1
asuntos_jus	71	0,1408451	0,3503376	0	1
asuntos_sol	71	0,3098592	0,4657268	0	1
hac_presu	71	0,4788732	0,503109	0	1
Bicameralismo	71	0,7746479	0,4207878	0	1
Unicameralismo	71	0,2253521	0,4207878	0	1
tipo_de_ley	71	0,2535211	0,4381229	0	1
Dummy_contl	71	0,1126761	0,3184469	0	1

Fuente: Información tomada a partir de la metodología propuesta

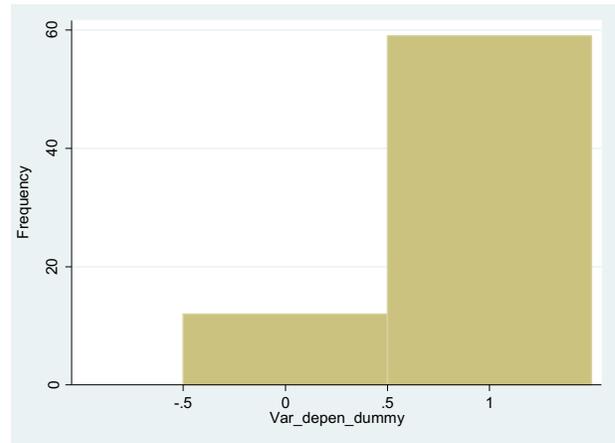
Con los siguientes histogramas se puede observar la distribución de las variables dependientes usadas en cada modelo, así como sus diferencias para la explicación:

Gráfico 2. Histogramas de variable dependiente

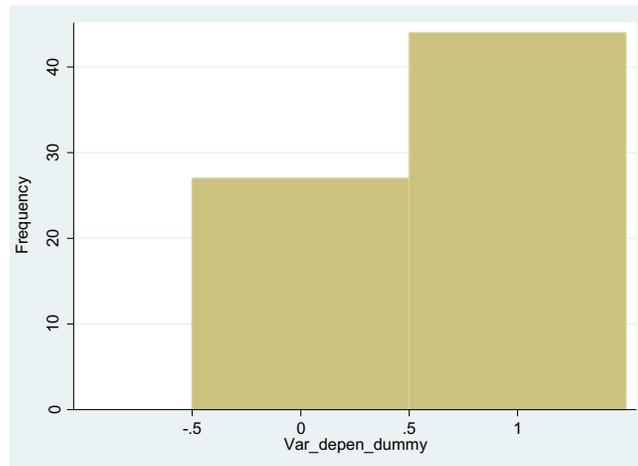
Variable categórica (Modelo 1)



Variable dummy 1 (modelo 2)



Variable dummy 2 (Modelo 3)



Fuente: Datos de la base construida a partir de las páginas oficiales de la Asamblea Nacional del Ecuador y Parlamento del Uruguay y elaborado en el paquete estadístico Stata

La estimación de los modelos planteados se realizó con la inclusión de las variables presentadas en la tabla de resumen usada en el capítulo anterior. Para la variable categórica asunto se generó las respectivas variables dicotómicas dejando como categoría de referencia a hacienda y presupuesto.

Una vez estimados los tres modelos (logit ordinal para el caso de la variable dependiente categórica y logit binomial para los otros dos modelos que contienen variables dummy), se

presentan los resultados por máxima verosimilitud con errores robustos para corregir problemas de heterocedasticidad.

Para el caso específico del primer modelo, al tratarse de una metodología que debe cumplir con ciertos supuestos, en primera instancia se estimó el modelo logit ordinal con el cual se testeó el supuesto de probabilidades proporcionales con la prueba *omodel* como se señaló en párrafos anteriores. En este caso se rechaza la hipótesis nula y se concluye que el modelo no cumple con el supuesto, por lo tanto, lo que se debería estimar es un logit ordinal generalizado (*gologit2*), el cual permite estimar modelos que son menos restrictivos, más parsimoniosos e interpretables (en efecto el *gologit2* relaja el supuesto del *ologit* y permite que los efectos de las variables explicativas varíen con el punto en que las categorías de la variable dependiente están dicotomizadas, de esta manera, los resultados ser analizados parten del *gologit2*).

En el modelo 2 y 3 se estableció la metodología logit binomial, y se realizaron las diferentes pruebas de validación. En la etapa de post-estimación se contrastaron los test de validez de los modelos presentados que determinan la significancia conjunta de cada modelo, como el porcentaje de correcta clasificación (67,6%, 84,13% y 80,28%, respectivamente). Además, se probó la no existencia de multicolinealidad con el Test de VIF. Cabe destacar que el uso de los tres modelos se fundamenta en la robustez de los resultados en cuanto a las variaciones positivas o negativas que presentan las variables explicativas sobre la variable dependiente, además que permite una mejor comparación y testeado de nuestras hipótesis.

Con la finalidad de interpretar los resultados se obtuvo los efectos marginales de cada modelo. Se puede apreciar que en el segundo modelo al incluir la *dummy* de control se obtuvo una omisión del paquete estadístico. Si bien las variables son significativas en conjunto, a nivel individual la variable de tipo de ley fue significativa lo cual indica que al tratarse de una ley orgánica la probabilidad de obtener éxito presidencial disminuye en un 27,97% (a pesar de presentar un buen ajuste, se puede decir que tanto el modelo 1 y 3 predicen de mejor manera la investigación planteada).

En el modelo 1 y 3 se observa que la variable categórica asuntos internacionales, seguridad y defensa y asuntos sociales y de inclusión son significativas; mientras que la variable asuntos judiciales es significativa solo en el tercer modelo. Si se analiza la influencia de las mismas en la variable dependiente, se tiene que las tres mencionadas, aumentan la probabilidad de tener éxito presidencial. A pesar, de que estas variables en el segundo modelo no son significativas, se puede apreciar que la tendencia al aumento se mantiene.

Para el caso de la variable de unicameralismo se obtuvo resultados significativos en el primer y tercer modelo. Esto quiere decir que si un país mantiene esta condición, la probabilidad de tener éxito presidencial disminuye (24,44% en el modelo 1 y 55,36% en el tercero). Nuevamente se evidencia que en el modelo 2 la variable muestra una probabilidad negativa. Por otro lado, el tipo de ley presenta resultados significativos en los tres modelos ya que se lograría tener un éxito en textos de carácter ordinario (se disminuye la probabilidad en 46,38% de tener éxito presidencial en el modelo 1).

Antes de analizar la *dummy* de control incluida en los modelos 2 y 3 se terminará de presentar los resultados observados con las otras variables explicativas (incluidas al final de la tabla por no haber logrado una significancia individual -popularidad del gobierno, luna de miel y último año de mandato-) con lo cual se podría intuir que posiblemente estas variables no son determinantes de la variable dependiente o no ayudan a predecir el éxito presidencial. Tanto para la popularidad del gobierno como el último año de mandato, se tiene los mismos signos en los tres casos, gracias a la robustez de los resultados. Hay dos resultados sorprendentes: ante un aumento de la popularidad el éxito presidencial disminuye; esto significa que los resultados del modelo coinciden con algunas de las aseveraciones de autores como Canes Wrone y Marchi (2002) quienes manifestaron que los datos no eran concluyentes y nos alejamos de los postulados de Barret y Soha (2007),¹⁰ mientras que si se trata el último años de mandato la probabilidad de tener éxito presidencial aumenta.

¹⁰ Por otro lado, con una variable numérica como la popularidad del gobierno se obtuvo que la probabilidad de reportar un proyecto distinto al presentando, con cambios significativos y con cambios ligeros aumenta en un 0,11%, 0,27% y 0,34%, respectivamente, y disminuye en 0,73% el no tener cambios. Lo que se observa es que a mayor popularidad se reduce el éxito legislativo.

Dentro de la variable luna de miel, pese a que sus resultados no son significativos, dentro del primer modelo se pudo hallar que se disminuye la probabilidad en un 20,96% en el primer año de mandato en cuanto a no recibir modificaciones en el proyecto de ley original. Sucede lo contrario al analizar el último año de mandato, donde se obtiene que es más probable que al estar en el último año aumente la probabilidad de estar en el nivel más alto de éxito legislativo. Estos datos merecen ser empatados con los datos descriptivos: nótese que los datos de Ecuador, al tener un éxito de tan solo el 30%, frente a Uruguay que tiene del 70% en sus primeros años de mandato, pueden influir para que el modelo no arroje resultados determinantes y más bien el cálculo matemático se incline por no ser concluyente con esa variable.

Una de las variables independientes que no causa sorpresa en los resultados obtenidos tiene que ver con el carácter o asunto de los proyectos de ley. Al ser una exclusividad de ambos mandatarios el envío de proyectos con esta temática, los modelos 1 y 3 dieron como resultado el aumento en la probabilidad de lograr el éxito presidencial en 85,28% y 67,23%, respectivamente y con datos significativos. La diferencia entre ambos modelos permite hacer un comparativo de los cambios propuestos por los legisladores y la poca significancia que se denota en los textos aprobados y difundidos. En el modelo 1 se reporta que cuando se tiene asuntos internacionales, seguridad y defensa, disminuye la probabilidad que el proyecto sea distinto al original o se tengan cambios significativos en 1,02%, 2,41%. Debido a la serie de cambios que pueden sufrir estos proyectos, la hipótesis se acepta en la medida que el margen de cambios propuestos por importancia es mayor, en los temas expuestos. No obstante, es necesario profundizar sobre el éxito sin mayores cambios porque los resultados se adaptan para que se generen en las mismas condiciones para ambos presidentes.

El primer modelo trae consigo algunos resultados interesantes. Por ejemplo, se tiene que es menos probable que ante más años restantes para finalizar el mandato, se tengan cambios ligeros, cambios significativos y proyectos distintos al presentado, es decir, los años influyen de forma positiva en un 7,95% para que se dé el éxito legislativo (a pesar de que la variable no es significativa). Como se señalaba con anterioridad, estos resultados sorprenden en el contexto latinoamericano y la realización de este modelo particular permite confirmar lo señalado.

Si bien ambos expresidentes lograron mayorías para gobernar con la legislatura, ya se pudo apreciar en los datos descriptivos que Mujica supera en la variable éxito medida de forma tradicional y también de forma sustantiva y la explicación de este fenómeno podría estar acorde a la coalición con la que gobernó. Aunque la mayor parte de estudios de la literatura expuesta coinciden con que la gobernanza de un presidente depende del contingente legislativo, Alejandro Guedes (2017) atribuyó en su estudio del Uruguay la combinación entre ese apoyo mayoritario y la formación de coaliciones que contribuyen a que el proyecto sea presentado con mejores consensos y apoyos partidarios generando un efecto en la medición sustantiva con pocos cambios y mejores tasas de éxito que su homólogo ecuatoriano quien justamente por gobernar con partido mayoritario ocasiona que el cuerpo legislativo de minoría busque protagonismo en la modificación parcial de algunos artículos. Esta hipótesis de gobierno unificado se acepta para el cas uruguayo en la medida de conformación de su coalición y su efecto positivo de más del 25% por sobre el de Correa. Los resultados completos de las estimaciones y el modelo descrito se presentan a continuación:

Tabla 14. Efectos marginales de los modelos			
Variables descriptivas	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
asuntos_int_seg_def	1: -0,1025 (0,0730) 2: -0,1767* (0,1039) 3: -0,1871* (0,1069) 4: 0,4664* (0,2459)	0,1072 (0,1486)	0,4304*** (0,0911)
asuntos_judiciales	1: -0,0418 (0,0494) 2: -0,0721 (0,0786) 3: -0,0764 (0,0796) 4: 0,1904 (0,1995)	0,0907 (0,1441)	0,6540*** (0,0845)

asuntos_soc_incl	1: -0,0462 (0,0316) 2: -0,0797* (0,0472) 3: -0,0844** (0,0395) 4: 0,2105*** (0,1005)	0,1334 (0,1253)	0,1746* (0,0938)
Unicameralismo	1: 0,05373* (0,0314) 2: 0,0926** (0,0396) 3: 0,0980** (0,0438) 4: -0,2444*** (0,0877)	-0,0266 (0,0857)	-0,5536*** (0,2422)
Tipodeley	1: 0,1019 (0,0631) 2: 0,1757** (0,0824) 3: 0,1861** (0,0905) 4: -0,4638** (0,1895)	-0,2797** (0,1279)	-0,9972*** (0,0009)
Dummy_control	1: -0,1874* (0,1022) 2: -0,3231** (0,1272) 3: -0,3422*** (0,1155) 4: 0,8528*** (0,2325)	Omitida	0,6723*** (0,0907)
popul_gobierno	1: 0,0031 (0,0026) 2: 0,0053 (0,0042) 3: 0,0057 (0,0040) 4: -0,0142 (0,0099)	-0,0063 (0,0105)	-0,0036 (0,0113)
luna_miel	1: -0,0021 (0,0328) 2: -0,0036 (0,0566) 3: -0,0038	-0,113 (0,1512)	-0,1831 (0,2646)

	(0,0597) 4: 0,0096 (0,1491)		
Último año	1: -0,0353 (0,0364) 2: -0,0608 (0,0593) 3: -0,0644 (0,0609) 4: 0,1606 (0,0148)	0,0961 (0,1094)	0,0847 (0,2079)

* p<0,10; ** p<0,05; *** p<0,01

Fuente: Datos de la base construida a partir de las páginas oficiales de la Asamblea Nacional del Ecuador y Parlamento del Uruguay y elaborado en el paquete estadístico Stata

3. Exposición de las hipótesis, constatación y resultados

Una vez expuestos los datos descriptivos e inferenciales en los acápites anteriores, es necesario recapitular los resultados para presentar el contenido de las hipótesis y el testeo que se logró mediante la metodología propuesta. Estas hipótesis no han sido modificadas desde la presentación de la estructura del presente trabajo académico. Se ha buscado constatar y testear los postulados de la teoría clásica y común de éxito legislativo presidencial.

Tabla 15. Recapitulación de los resultados y comprobación de las hipótesis

Hipótesis	Resultados descriptivos	Resultados inferenciales modelo 1	Resultados inferenciales modelo 2 y 3	Dictamen
H1: El apoyo público mejora la posición de negociación de un presidente. Por tanto, a medida que un presidente es popular, su tasa de éxito legislativo se eleva ya que los miembros del Congreso no querrán arriesgarse a distanciarse de sus electores.	La influencia de los expresidentes Correa y Mujica fue del 75 y 85%, respectivamente, frente a los proyectos que dejaron de responder a sus preferencias.	La probabilidad de reportar un proyecto distinto al presentando, con cambios significativos y con cambios ligeros aumenta en un 0,11%, 0,27% y 0,34%, respectivamente, y disminuye en 0,73% el no tener cambios. Lo que se observa es que a mayor popularidad se reduce el éxito legislativo	Ante un aumento de la popularidad el éxito presidencial disminuye	Se niega la hipótesis porque no se encuentran datos robustos en el primer modelo. Los resultados del modelo 2 y 3 confirman el apartado. Los resultados inferenciales hacen que la hipótesis sea negada.
H2: A medida que un presidente se aleja más de su primer año de mandato, su tasa de éxito legislativo va disminuyendo.	Mujica logró un éxito del 70%, mientras que Correa solo el 33.3% en el periodo de luna de miel.	Es menos probable que ante más años restantes para finalizar el mandato, se tengan cambios ligeros, cambios significativos y proyectos distintos al presentado, es decir, los años influyen de forma positiva en un 7,95% para que se dé el éxito legislativo. Se disminuye la probabilidad en un 20,96% en el primer año de mandato en cuanto a no recibir modificaciones en el proyecto de ley original.	Si se trata el ultimo años de mandato la probabilidad de tener éxito presidencial aumenta	Con los datos mostrados en las metodologías descriptiva e inferencial, esta hipótesis se niega. A medida que el mandato se acerca a su fin, la tasa de éxito legislativo aumenta.
H3: Los presidentes negocian menos con los legisladores a medida que su partido o coalición controle a la legislatura. Por lo tanto, el gobierno	Mujica logra más éxito que Correa pese a tener menor cantidad de puestos en la legislatura	La probabilidad de estar en Uruguay aumenta en 25,29% el éxito legislativo en un nivel 4. Este resultado es significativo y se adapta a las	Para el caso de la variable de unicameralismo se obtuvo resultados significativos en el tercer modelo. Si un país	Se acepta la hipótesis por el nivel de significancia y lo reportado en el caso uruguayo. Los porcentajes de éxito

unificado aumentará el grado de éxito presidencial sobre el contenido de la legislación.		condiciones de formación de la bancada legislativa.	mantiene esta condición, la probabilidad de tener éxito presidencial disminuye en 55,36%. Nuevamente se evidencia que en el modelo 2 la variable muestra una probabilidad negativa.	mejoran gracias a la formación de coaliciones.
H4: A mayor nivel de importancia del proyecto de ley, el margen de cambios propuestos por la legislatura es mayor.	Ambos expresidentes concentran su éxito en la legislatura en los proyectos de carácter ordinario donde alcanzar entre el 41 y 55%. Los asuntos económicos para Mujica y Correa fueron los más representativos en la aprobación.	Cuando se tiene asuntos internacionales, seguridad y defensa, disminuye la probabilidad que el proyecto sea distinto al original o se tengan cambios significativos en 1,02%, 2,41%. Si el proyecto es éxito, pero con cambios ligeros disminuye la probabilidad en cerca del 3%.	El tipo de ley presenta resultados significativos en los tres modelos ya que se lograría tener un éxito en textos de carácter ordinario (se disminuye la probabilidad en 46,38% de tener éxito presidencial en el modelo 1).	Se acepta la hipótesis debido a que ambos presidentes muestran una relación directa entre los cambios propuestos a la legislatura y la importancia del proyecto (asuntos internacionales, seguridad y defensa).

Fuente: Datos de la base construida a partir de las páginas oficiales de la Asamblea Nacional del Ecuador y Parlamento del Uruguay y resultados del paquete estadístico Stata

Conclusiones

Al principio de este trabajo académico se expuso cómo los estudios clásicos de la variable éxito legislativo dentro de la literatura de relaciones ejecutivo-legislativo guardaban un importante sesgo a la hora de medir empíricamente este fenómeno. Esto porque un proyecto de ley enviado por un presidente y aprobado por el poder legislativo tiende a cuantificarse como un éxito, pese a que el texto original pudo ser modificado. Se expuso que los estudios que dan cuenta de este comportamiento son escasos en la región latinoamericana, con algunas excepciones sobre todo en Uruguay con Alejandro Guedes (2010, 2017), Argentina con Bonvecchi y Zelaznik (2011), Chasquetti (2012) y las aproximaciones teóricas de diversos autores destacados como Siavelis (2002) o Tsebelis y Alemán (2005) y otros tantos estudios de legislaturas que profundizan la importancia del poder legislativo al momento del tratamiento de un proyecto de ley.

Dado el contexto expuesto, el capítulo uno se concentró en exponer el papel de presidentes y congresos en los últimos años para dar paso a los estudios de éxito legislativo presidencial y la importancia de analizar la distancia entre las preferencias de un mandatario materializada en un texto de ley y lo que finalmente se promulga. La propuesta teórica se concentró en contextualizar el peso de las posibles modificaciones a un proyecto de ley y cómo éstas pueden ser observadas empíricamente mostrando el lado proactivo de muchos congresos que logran tener un protagonismo importante en el proceso formativo de la ley. En esta lógica, un éxito legislativo de un presidente debería cuantificarse como tal solo cuando el proyecto no sufre modificaciones sustanciales en los congresos.

A partir de esta lectura teórica sobre el éxito legislativo, este trabajo profundizó sobre la revisión y análisis de la literatura enfocada en medir la distancia de las preferencias de los presidentes en la elaboración de leyes y cómo la legislatura puede influir sobre éstas. Se notó que en Norteamérica existían varios aportes desde esta premisa y que algunos de los postulados incluso habían sido aplicados en otros países latinos vecinos. Una de los elementos más llamativos fue que estos autores ponían a prueba las mismas variables que los estudios clásicos de éxito presidencial tales como margen de coalición, la popularidad, luna de miel y los temas de ley que se proponían. La propuesta de variables que se presentó junto con sus hipótesis, entonces, tuvo la intención de testear lo que podría suceder empíricamente cuando se analizan dos países de

similares características en cuanto a estas variables con el objetivo de crear una efectiva comparabilidad.

La elección de los exmandatarios Correa y Mujica no fue casual, sino que responde justamente a la intencionalidad de conocer si esas ideas un tanto generalizadas en esos estudios se aplicaba en situaciones de similares características. El reto pasó a ser la construcción de la base de datos la misma que en primer lugar apuntó a tener de primera mano los datos descriptivos y posteriormente los mismos que se usarían para los modelos estadísticos. Las hipótesis no tuvieron la intención de corroborarlas sino de realizar un testeó de los postulados, busca falsear o dar cuenta de fenómenos distintos a los ampliamente difundidos. Seguramente si se escogían a dos mandatarios opuestos, no se habría hecho más que afirmar las hipótesis, pero al escoger a dos expresidentes con características similares se cumple el objetivo de mostrar al lector la importancia de poner a prueba los modelos inferenciales, tal y como se expone al inicio del segundo capítulo desde la teoría de King, Keohane y Verba.

Uno de los elementos más conflictivos a la hora de construir el argumento metodológico fue que la escala usada para este tipo de estudios (basada en los autores Barret y Soha y que resultaba un tanto ambigua en uno de los puntajes). La escala que se usaba tenía dos puntajes para calificar cuando un proyecto era un éxito: 5, cuando no el texto no tenía nada más que ajustes pequeños y 4 cuando el texto había sido modificado, pero las preferencias del mandatario estaban intactas. Y tenía dos puntajes cuando el proyecto no respondía a los intereses del presidente: 1, cuando había sido modificado gran parte del texto y el núcleo central de la propuesta y 2 cuando el contenido estaba distante del texto original, pero se mantenían unas cuantas disposiciones. Pero había un quinto número, el 3, que se lo computaba cuando el proyecto estaba en la mitad, es decir cuando no era ni éxito ni fracaso, sino que estaba «en la mitad». Esa calificación al tener complicaciones técnicas para el modelo y la interpretación de los datos se resolvió que no se la ocuparía. La escala de calificaciones de este trabajo, entonces, resulta de una numeración del 1 al 4, excluyendo el puntaje mencionado y cambiando de forma parcial la metodología.

Otra de las decisiones metodológicas que este trabajo asumió para una mejor sistematización de los datos tiene que ver con la clasificación de los proyectos de ley por su ámbito o tema. Resulta

un tanto erróneo que para este tipo de trabajos que busca medir la distancia de proyectos originales y aprobados se tomen en cuenta los proyectos de ley que tradicionalmente no generan mucha discrepancia entre los poderes ejecutivo y legislativo. Es un poco impensable que un proyecto educativo, de salud, de obras públicas o que mejore derechos o condiciones de vida de los ciudadanos tenga muchas modificaciones o se bloquee el núcleo central de la propuesta. Es por este motivo que se decidió dejar a un lado del análisis inferencial a este tipo de proyectos de ley incluidos los que por diseño institucional sean tan solo aprobaciones, actualizaciones o declaraciones festivas. Si la intención es medir el impacto de los cambios, no es en este tipo de proyectos donde se encuentra lo medular del asunto, sino en proyectos que sean complicados en el debate. Es menester aclarar que estos proyectos con un margen de negociación pequeño no fueron descartados del todo, ya que se usaron como parte de la sistematización de la estadística descriptiva que ofrece al lector un primer panorama del éxito legislativo presidencial de los mandatarios estudiados.

Con lo expuesto en los párrafos anteriores, la primera conclusión que llega este trabajo académico es teórico. La evidencia mostrada nos abre la puerta a la posibilidad de modificar la forma clásica de medición del éxito presidencial y no reducirla únicamente a la suma de los proyectos aprobados. También la forma en que algunos estudios miden la distancia de los textos constituye parte de las conclusiones: el poder legislativo juega un rol fundamental para la elaboración de políticas públicas y su poder modificatorio es necesario que sea incluida en estudios más completos de relaciones entre ambos poderes. Este aspecto ha sido abordado desde estudios legislativos, pero es menester el cruce con estudios cuantitativos que contribuya al análisis de todas las variables que influyen para la consecución de éxitos.

La parte de uso de datos descriptivos nos permite tener algunas conclusiones. En primer lugar, la lectura de un presidente con alta popularidad puede ser subestimada a la hora de enviar un proyecto de ley y que este no sea intervenido. Se podría pensar que la alta popularidad de un mandatario y su conformación partidista en la legislatura es suficiente para que consiga el mejor de los éxitos. Los datos descriptivos muestran de forma agregada que ese postulado es correcto, pero el fenómeno no es similar en los dos casos analizados. Si bien ambos presidentes tienen una alta popularidad, la diferencia de éxito entre ambos es enorme, lo cual sirve para concluir y

ratificar después con los datos inferenciales que la popularidad no resulta ser una garantía tan eficaz. Resulta impresionante que en Uruguay un proyecto de la talla de un código aduanero o una ley orgánica policial no reciba mayores modificaciones y un código penal en Ecuador sí las tenga cuando son proyectos de gran envergadura. ¿Qué explica este tipo de situaciones que van en contra de los datos recopilados? Al analizar las cifras descriptivas podemos caer en el error de asumir que la popularidad efectivamente tiene un efecto positivo, pero cuando se juntan ambos países nos damos cuenta en el modelo inferencial que no necesariamente suceden éxitos rotundos.

Existen otro tipo de datos que, en cambio, se pueden intuir desde la exposición de los datos descriptivos. Parte de esta información después de la confirma con el ejercicio inferencial. Un claro ejemplo de esto son los resultados de la variable luna de miel. La diferencia de éxito de ambos mandatarios es grande. Llama mucho la atención que el expresidente Correa haya recibido aceptación de sus preferencias en tan solo uno de los tres proyectos enviados a la legislatura ese año. Mujica, por otro lado, alcanza el 70% de los mismos. Remontándonos a la literatura respectiva como primer punto se puede analizar que la teoría no se cumple del todo. En Ecuador no hubo luna de miel; y en Uruguay no fue precisamente en el primer año, sino después. Barret y Soha (2007) dirían que no hubo luna de miel porque pueden ser mandatarios «inexpertos», pero el que cumple con esta característica que era Mujica supera por más del doble de éxito a un expresidente que se encontraba en su segundo periodo. Suponemos, entonces, que el éxito de Mujica se debe a que sus proyectos de ley fueron más consensuados o mejor debatidos entre los miembros, logrando tener mejor éxito y menores cambios en la legislatura.

La habilidad de negociación que debe tener un mandatario con los grupos de poder en la legislatura es sumamente importante. Acorde a Calvo (2007) no es solo el hecho de generar alianzas, sino de ser mayoría y que esté a favor de los intereses de un presidente. El número de asientos, sin duda, es proporcionalmente significativo frente a tasas de éxito, pero esas alianzas deben estar bien construidas porque lo que se intenta es cambiar/mantener el *status quo* según lo planteado por un mandatario. Es por eso que en el caso uruguayo esta tesis puede concluir que dentro de los factores diferenciadores está justamente el de la coalición con la que gobernó Mujica o incluso la bicameralidad de la legislatura. Vale la pena destacar que la coalición la

generó incluso antes de llegar al poder, eso permite que tenga mejores acuerdos con los partidos políticos. Nótese que la tesis de Altman (2000) para el mismo caso uruguayo, pero de otro periodo, es que la formación de alianzas va disminuyendo a medida que el periodo presidencial transcurre. En este estudio no solo que la alianza se mantiene en todo el periodo, sino que no existen ciclos de cooperación o mayorías móviles. Si bien en la revisión de la literatura se colocó los aportes de autores como Diermeier, Vluicu, Magar y Moraes, esta tesis sí encuentra una relación directa en la formación de alianzas en comparación a un presidente que tuvo incluso más asientos del propio partido. Uno de los hallazgos de Vluicu radica en que el éxito del presidente se garantiza porque la ley está ajustada a las preferencias del primer mandatario. Esto plantea desafíos futuros de estudio que se especialicen en la conformación de estas alianzas y construcción de proyectos de ley.

La construcción del modelo también tiene algunas lecciones. Sin dudas tener datos empíricos que puedan ser contrarrestados en un modelo matemático es necesario más allá de los datos descriptivos. Pese a la cantidad de datos para un modelo que parecería muy pocos frente a los textos de ley, el modelo pasó las pruebas respectivas dando resultados diferenciadores. La existencia de dos países con características similares hace poner a prueba las inferencias dictaminadas en otros trabajos académicos y eso es importante para la política comparada. Se puede concluir en la necesidad de replicar este tipo de modelos y poner a prueba las hipótesis ampliamente generalizadas. No ha sido intención del autor de este trabajo dudar de los resultados de anteriores aportes metodológicos, pero sí es una clara intención ponerlos a prueba mediante modelos de inferencia causal.

Este trabajo académico concluye que el contexto de cada país puede ser preponderante a la hora de realizar este tipo de trabajos académicos. El ejercicio de comparación es clave para futuras pruebas de los modelos estadísticos. Como se pudo observar el cuadro resumen de las hipótesis existen algunas que sin el contexto comparado hubiesen tenido otro tipo de resultados. Si el modelo se lo hace por separado, las hipótesis se podrían concluir de forma diferenciada para cada país aún cuando los casos elegidos para el trabajo son de similares características, razón por la cual los resultados no son generalizados.

De igual forma, la triangulación de tres modelos inferenciales permitió alcanzar un grado más alto de comparabilidad. Este ejercicio inclusive ayudó a contrarrestar los datos obtenidos en el primer modelo y ajustar la base de datos para obtener una mejor clasificación en el programa estadístico. Las conclusiones invitan a pensar al lector de este trabajo en resultados más íntegros y abarcadores de la realidad. En estricto sentido un éxito presidencial no debería tener mayores cambios, pero los que son menores o de forma pueden mostrar dos realidades: el de una legislatura que procura influir o ser protagonista de un proyecto de ley o de convertirse en modificaciones que no representan mayor problema para los ejecutivos fuertes. La realización de tres modelos permite que el lector se aventure a la interpretación, así como también se invita a futuras investigaciones a testear los resultados que como investigador he obtenido. Llegar a tener varias contradicciones entre la teoría, los principales postulados y los resultados obtenidos ha sido una de las mayores satisfacciones como investigador.

Agenda de investigación planteada

Después de presentar los resultados del trabajo empírico a nivel comparado, surge la necesidad de plantear algunas propuestas y agendas futuras de investigación. En primer lugar, se insiste sobre lo importante de los estudios comparados con énfasis en la comprobación de hipótesis dictaminadas desde los estudios teóricos. Como se explicó en la parte metodológica y siguiendo a autores como King, Keohane y Verba, este ejercicio contribuye a mejorar la teoría consultada y las bases de datos. Este objetivo de tesis se ha cumplido. La intención de poner a prueba parte de la teoría impacta en una futura agenda de investigación que incluya más países y más leyes para mejorar nuestras inferencias causales.

Por otro lado, la construcción de la base de datos de forma sustantiva también impacta en la generación de nuevos resultados. Se demuestra con este tipo de estudios que variables como el éxito legislativo presidencial merece ser abordado también desde un corte cualitativo. Se ha demostrado con dos presidentes de alto porcentaje de éxito en la legislatura que las conjeturas armadas desde la literatura no necesariamente se aplican en todos los contextos y por ende el planteamiento y la búsqueda de nuevas variables explicativas es un reto. Sorprende que cuestiones como la popularidad o la bancada no haya influenciado para lograr mejores tasas de

éxito en cada uno de los países analizados. Es una tarea de largo aliento encontrar otras variables que pueden tener una mejor repercusión que las expuestas.

El tema de la construcción de la base de datos también abre un abanico de posibilidades para futuras investigaciones. En el caso de esta investigación, debido a la influencia de los autores Barret y Soha para la construcción de un modelo explicativo para la variable éxito legislativo de forma sustantiva, se decidió tomar como base la escala elaborada por estos autores y modificarla parcialmente. Debo reconocer que este es tal vez el mayor sesgo de esta investigación debido a la puntuación otorgada a cada proyecto de ley (otro autor podría dar otro puntaje) y a lo atrevido que he sido en cambiar la escala. Una futura agenda de investigación podría plantear un mecanismo más adecuado de medición de la distancia de los proyectos enviados y los textos finalmente promulgados. De igual forma, me gustaría reconocer que esta investigación, igual que las otras de este tipo, no toma en cuenta los vetos presidenciales. Este análisis podría incorporarse en otras investigaciones a fin de dar cuenta de esta parte institucional que está justamente en la mitad del proceso legislativo y que puede influir directamente en el dictamen dado con el puntaje de éxito legislativo presidencial.

Finalmente, espero que el aporte dado en este trabajo contribuya a futuras tesis de nuevos estudiantes. Espero que sea un punto de partida para una nueva agenda de investigación, pero que además haya muchos investigadores que se encarguen de nuevamente probar mis hipótesis y revertir el modelo. Este trabajo no es concluyente, y ojalá se pueda contribuir a establecer y proponer nuevos modelos de base estadística que incidan en la mejora de la teoría.

Anexos

Anexo 1. Libro de códigos de la base de datos

Variable dependiente

1. Proyecto de ley con éxito total
2. Proyecto de ley con éxito parcial
3. Proyecto de ley sin éxito por modificaciones
4. Proyecto de ley con modificaciones sustanciales

V1. País

1. Ecuador
2. Uruguay

V5. Popularidad del gobierno

V6. Luna de miel

1. Proyectos presentados en el primer año
2. Proyectos no presentados en el primer año

V6. Tipo de ley

1. Código Orgánico
2. Ley Derogatoria
3. Ley Orgánica
4. Ley Ordinaria
5. Ley Reformatoria

V7. Último año de mandato

1. Último año de mandato
2. No es último año

V8. Asunto de ley

1. Asuntos internacionales, seguridad y defensa
2. Asuntos judiciales
3. Asuntos sociales e inclusión
4. Hacienda y presupuesto

Anexo 2. Ejemplo Base de datos de leyes sustantivas

Código	País	Año	Periodo	Presidencia	Tipo de ley	Asunto de la ley	Tipo de legislatura	Cambios de la legislatura al proyecto inicial
20090925	Ecuador	2009	2009-2013	Correa	Ley reformatoria	16	1	2 (se descarta la propuesta impositiva medular, se mantienen otros aspectos)
Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador								
Artículo inicial				Artículo final				
				<p>Art. 1.- Sustitúyase el tercer inciso que consta a continuación del numeral 9 del Artículo innumerado agregado luego del Art. 4, por el siguiente: “Así mismo, la Administración Tributaria podrá establecer partes relacionadas por presunción cuando las transacciones que se realicen no se ajusten al principio de plena competencia. Podrá considerar también partes relacionadas por presunción a los sujetos pasivos y a la persona natural, sociedad, o grupo económico con quien realice ventas o compras de bienes, servicios u otro tipo de operaciones, en los porcentajes definidos en el Reglamento.”</p>				
				<p>Art. 3.- Sustitúyase el numeral 1 del Art. 9 por el siguiente: “1.- Los dividendos y utilidades, calculados después del pago del impuesto a la renta, distribuidos por sociedades nacionales o extranjeras residentes en el Ecuador, a favor de otras sociedades nacionales o extranjeras, no domiciliadas en paraísos fiscales o jurisdicciones de menor imposición o de personas naturales no residentes en el Ecuador.</p>				
				<p>Art. 4.- A continuación del numeral 6 del Art. 10, agréguese el siguiente innumerado:</p> <p>(...)Los gastos indirectos asignados desde el exterior a sociedades domiciliadas en el Ecuador por sus partes relacionadas, hasta un máximo del 5% de la base imponible del Impuesto a la Renta más el valor de dichos gastos. Para el caso de las sociedades que se encuentren en el ciclo preoperativo del negocio, éste porcentaje corresponderá al 5% del total de los activos, sin perjuicio de la retención en la fuente correspondiente.”.</p>				
				<p>Art. 7.- A continuación del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del Art. 15, agréguese el siguiente innumerado.</p>				
				<p>Art. 10.- Al final del Art. 36, inclúyase el siguiente literal</p>				
				<p>Art. 11.- Sustitúyase el segundo inciso del Art. 37 por los siguientes:</p>				
				<p>Art. 13.- En el Art. 41 introdúzcanse las siguientes reformas:</p> <p>1.- Sustitúyase el literal b del numeral 2, por el siguiente:</p>				

	3.- Sustitúyase el literal e) del numeral 2, por el siguiente:
	Art. 14.- En el Art. 42, efectúense las siguientes reformas:
	Art. 15.- A continuación del Art. 46 agréguese el siguiente Artículo: “Art. (...
	Art. 16.- En el primer inciso del Art. 47 elimínese la frase: “y/o el anticipo”.
	Art. 17.- Sustitúyase el Art. 52 por el siguiente: “Art. 52
Art. 26.- Sustitúyase el numeral 19 del Art. 56 por prestados personalmente por los artesanos calificados por la Junta Nacional de Defensa del Artesano o el Ministerio de Productividad siempre que el total de sus ventas en el año anterior no supere los 60.000 dólares de los Estados Unidos. También tendrán tarifa cero de IVA los servicios que presten sus talleres y operarios y bienes producidos y comercializados por ellos.	Art. 26.- Sustitúyase el numeral 19 del Art. 56 por el siguiente: Los prestados personalmente por los artesanos calificados por la Junta Nacional de Defensa del Artesano. También tendrán tarifa cero de IVA los servicios que presten sus talleres y operarios y bienes producidos y comercializados por ellos.
Art. 32.- A continuación del Art. 74 agréguese el artículo 74 por el siguiente: “El IVA pagado por personas con discapacidad.- El IVA pagado por personas con discapacidad, que estén calificadas por el organismo competente, en la adquisición de vehículos ortopédicos o no ortopédicos importados o adquiridos localmente, siempre que estén destinados para el uso y traslado de personas con discapacidad; aparatos médicos especiales, materia prima para prótesis y prótesis, tienen derecho a que ese impuesto les sean reintegrado, sin intereses en un tiempo no mayor a noventa días, a través de cheque u otro medio de pago. Se reconocerá intereses si vencido el término antes indicado no se hubiese reembolsado el IVA reclamado. El Servicio de Rentas Internas determinará el trámite a seguir para su devolución.”	Art. 32.- Sustitúyase el artículo 74 por el siguiente: “El IVA pagado por personas con discapacidad.- El IVA pagado por personas con discapacidad, que estén calificadas por el organismo competente, en la adquisición de vehículos ortopédicos o no ortopédicos importados o adquiridos localmente, siempre que estén destinados para el uso y traslado de personas con discapacidad; aparatos médicos especiales, materia prima para prótesis y prótesis, tienen derecho a que ese impuesto les sean reintegrado, sin intereses en un tiempo no mayor a noventa días, a través de cheque u otro medio de pago. Se reconocerá intereses si vencido el término antes indicado no se hubiese reembolsado el IVA reclamado. El Servicio de Rentas Internas determinará el trámite a seguir para su devolución.”
Art. (...) Paquetes de Turismo Receptivo y reintegro Operadores de Turismo que facturen paquetes de turismo dentro o fuera del país, tendrán derecho al reintegro del impuesto por el impuesto al valor agregado (IVA) pagado y adquisiciones locales o importaciones de los bienes que parte de su activo fijo; o de los bienes, de las materias primas y de los servicios necesarios para la producción y comercialización de los servicios que integren el paquete de turismo receptivo no sea incluido en el precio de venta y que no haya sido IVA cobrado por sus actividades dentro del país.	
El reintegro deberá ser realizado en un plazo no mayor a treinta días de presentada su solicitud, a la que acompañarán certificadas de los correspondientes comprobantes de pago sustentados, a través de la emisión de la respectiva transferencia u otro medio de pago. Se reconocerá intereses si el término antes indicado no se hubiese reembolsado el IVA reclamado.	
Art.(...) Si la Administración Tributaria, en sus procedimientos detectare que el valor de IVA devuelto no le es superior al que tenía derecho el sujeto pasivo, éste será sancionado con una multa equivalente al doble del valor con el que se perjudicó al fisco, sin perjuicio de las acciones legales aplicables. El Servicio de Rentas Internas realizará el descuento descontando el exceso, de los posteriores valores reintegrados por IVA de haber lugar a ellos, sin perjuicio de la coactiva para recuperarlo. Para la recuperación, en el caso de los organismos del sector público y empresas públicas, el Servicio de Rentas Internas podrá adicionalmente comunicar el particular a las entidades, organismos o empresas públicas, el valor de las finanzas para que de manera inmediata debite de su cuenta y acredite a la cuenta del Servicio de Rentas Internas del Ecuador.	
La reclamación administrativa o impugnación administrativa de determinación que establezca que el valor de IVA mayor al que correspondía a la entidad que suspende las acciones de recuperación de IVA, si se declara ineficaz procederá el reintegro con los intereses desde la fecha en la que se realizó el débito o descuento.	

<p>Art. 33.- Sustitúyase el Título Tercero y los Artículos por las siguientes disposiciones:</p> <p>"Título Tercero</p> <p>IMPUESTO A LOS CONSUMOS ESPECIALES</p> <p>Capítulo I</p> <p>OBJETO DEL IMPUESTO</p> <p>Art. 75.- Objeto del Impuesto.- Se establece el impuesto especiales ICE, que grava la transferencia a título oneroso de bienes en presentación a consumidor final y la prestación de servicios que a continuación se detallan:</p>	<p>Art. 33.- Sustitúyase el Art. 77 por el siguiente: Art. 77.- Exenciones.- Estarán exentos del impuesto a los consumos especiales: el alcohol que se destine a la producción farmacéutica; el alcohol que se destine a la producción de perfumes y aguas de tocador; el alcohol, los mostos, jarabes, esencias o concentrados que se destinen a la producción de bebidas alcohólicas; el alcohol, los residuos y subproductos resultantes del proceso industrial o artesanal de la rectificación o destilación del aguardiente o del alcohol, desnaturalizados no aptos para el consumo humano, que como insumos o materia prima, se destinen a la producción; los productos destinados a la exportación; los vehículos híbridos; y, los vehículos ortopédicos y no ortopédicos, importados o adquiridos localmente y destinados al traslado y uso de personas con discapacidad, conforme a las disposiciones constantes en la Ley de Discapacidades y la Constitución.</p>
---	---

Fuente: Datos de la base construida a partir de las páginas oficiales de la Asamblea Nacional del Ecuador y Parlamento del Uruguay

Anexo 3. Captura de base de datos Excel antes de migración a Stata

vd	dummy	Año	popul_gobierno	luna_miel	Último año	cod_org	derogatoria	ley_org	ordinaria	reformatoria	asuntos_int_s	asuntos_judic	asuntos_soc	hac_presu	Uruguay	Ecuador
3	1	4	59.3	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1
2	0	4	59.3	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1
2	0	4	59.3	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1
4	1	3	58.2	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1
3	1	3	58.2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1
1	0	2	64.3	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
3	1	2	64.3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
4	1	2	64.3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
3	1	2	64.3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
4	1	1	61.8	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1
3	1	1	61.8	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
3	1	1	61.8	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1
3	1	1	61.8	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
4	1	0	73.2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1
3	1	0	73.2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1
2	0	0	73.2	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1
3	1	5	75	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0
4	1	5	75	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0
2	0	5	75	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0
4	1	5	75	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0
4	1	5	75	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0
3	1	5	75	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0
4	1	5	75	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0
2	0	5	75	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0
2	0	5	75	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
4	1	5	75	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0
4	1	4	63.3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0
4	1	4	63.3	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0
4	1	4	63.3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0
4	1	4	63.3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0

Fuente: Datos de la base construida a partir de las páginas oficiales de la Asamblea Nacional del Ecuador y Parlamento del Uruguay y elaborado en el paquete estadístico Stata

Lista de referencias

- Alamilla-López, Edith., & Arauco, S. 2009. «Limitaciones del modelo lineal de probabilidad y alternativas de modelación microeconómica». *Temas de Ciencia y Tecnología* 13 (39): 3-12
- Alcántara, Manuel y Francisco Sánchez. 2001. «Relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto, insistencia y control político.» *Revista de Estudios Políticos* 112 (1): 53-76.
- Alemán, Eduardo y George Tsébelis. 2012. «Partidos políticos y coaliciones de gobierno en las Américas.» *Revista de Ciencia Política* 50 (2): 5-32.
- Amorim Neto, Octavio, Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins. 2003. «Agenda Power in Brazil's Câmara Dos Deputados, 1989-98». *World Politics* 55 (4): 550-578
- Baglione, Lisa A. 2012. «Writing a Research Paper in Political Science» En *Effectively Distilling your Argument: The Thesis, Model, and Hypothesis* editado por Baglione, Lisa. Londres: Sage. Capítulo 5: 89-98
- Barrett, Andrew. 005. «Are all presidential legislative successes really victories? Examining the substance of legislation». *White House Studies* (5):133-51.
- Barrett, Andrew y Matthew Eshbaugh-Soha. 2007. «Presidential Success on the Substance of Legislation. University of North Texas». *Denton* 60 (1): 100-112.
- Bertino, María Paula. 2015. «Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa». *Colombia Internacional* 83 (1): 77-101
- Blondel, Jean. 2006. «Evaluando el poder efectivo de los Congresos. *Revista de Ciencia Política del Instituto Universitario Europeo, Florencia y Universidad de Siena* 47 (1): 9-26.
- Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik. 2011. «Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999–2007)» *Journal of Politics in Latin América* 3 (3): 127-150.
- Bunge, Mario. 1999. «*Buscar la filosofía en las Ciencias Sociales*». México: Siglo XXI. Pp. 195-260.
- Calvo, Ernesto. 2007. «The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature». *B.J.Pol.S. Cambridge University Press* (37): 263–280.

- Calvo, Ernesto. 2011. «El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo». *Revista Latinoamericana de Ciencia Política* (4): 25-48.
- Canes-Wrone, Brandice y Scott de Marchi. 2002. «Presidential Approval and Legislative Success». *The Journal of Politics* 64 (2): 491-509.
- Cox, Gary, Scott Morgenstern y Leandro Wolfson. 2001. «Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina.» *Revista Desarrollo Económico* 41 (163): 373-393.
- Chasquetti, Daniel. 2012. «Parlamento re-activo. de cómo partidos poderosos habitan en una legislatura con potestades recortadas». *Revista de Reflexión y Análisis Político* 17 (1): 13-49.
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski y Sebastián M. Saiegh. 2004. «Government Coalition and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism» *British Journal of Political Science* 34 (4): 565-587.
- Diermeier, Daniel y Razvan Vluicu. 2011. «Executive Control and Legislative Success». *The Review of Economic Studies* 78 (3): 846-871
- Edwards, George C. 1990. *At the margins: Presidential leadership of Congress*. Yale University Press.
- Edwards, George C. 1980. *Presidential Influence in Congress*. San Francisco W.H. Freeman & Co.
- Elverdín, Ana Sofía. 2015. «Analizando el Tamaño y Éxito de la Agenda Presidencial: un Estudio de las Iniciativas Legislativas de Cristina Fernández de Kirchner 2007-2011». Tesis de grado. Universidad Torcuato di Tella. Disponible en <https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/1936>
- Fleisher, Richard y Jon R. Bond. 1996. «The President in a More Partisan Legislative Arena Source». *Political Research Quarterly* 49 (4): 729-748.
- García Montero, Mercedes. 2004. «El procedimiento legislativo en América latina.» *América Latina Hoy* 38 (1): 17-55.
- García Montero, Mercedes. 2007. «La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos.» *Lateinamerika Analysen* 17 (2) 3-31.

- García Montero, Mercedes y Cecilia Rodríguez. 2009. «Presidencialismo y estancamiento legislativo». En *Elites parlamentares na América Latina*, editado por Fátima Anastasia, Universidad de Salamanca. Páginas 1-26
- Guedes, Alejandro. 2010. «Éxito presidencial en el contenido de la legislación. Uruguay, 2000-2009». Tesis de grado para la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Disponible en: cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Guedes.pdf
- Guedes, Alejandro. 2017. «Éxito presidencial y concesiones legislativas. Uruguay 2000-2009». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 26 (1): 151-174.
- J. Tobin Grant y Nathan J. Kelly. 2008. «Legislative Productivity of the U.S. Congress, 1789–2004». *Political Analysis* (16): 303–323.
- Greene, W. 2003. «Econometric Analysis». New Jersey: Pearson Education, Inc. 5th Edition.
- Hochstetler, Kathryn. 2006. «Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America». *Comparative Politics* 38 (4): 401-418.
- Jenkins, Jeffery y Timothy P. Nokken. 2011. «Institutional Context and Party Power: Member Participation and Leadership Strategy in the Lame-Duck Congressional Era». *American Politics Research* 39 (4): 724–753.
- King, Gary, Robert O. Kehonae y Sidney Verba. 2000. «El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos». Alianza. Madrid:. Capítulos 1 al 6.
- Lanny W, Martin y Georg Vanberg. 2011. «Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance». Oxford University Press. 130-174.
- Lanzaro, Jorge et al. s/a. «Estudio de la Producción Legislativa 1985 – 2000». Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de la República. Disponible en:
www2.congreso.gob.pe/sicr/.../con.../ESTUDIO_PRODUCION_LEGISLATIVA.pdf
- Leloup, Lance y Steven Shull. 1979. «Congress versus the executive: the "two presidencies"» *Social Science Quarterly* 59 (4): 704-719
- Linz, Juan. «Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias». En *La democracia en sus textos*, editado por Fernando Vallespín y Rafael del Águila. Madrid: Alianza. 225- 266
- Linz, Juan. 1990. «The Perils of Presidentialism». *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.

- Llanos, Mariana y Detlef Nolte. 2006. «Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas». *Revista de Ciencia Política de la Universidad de Chile* 47 (1): 29-54.
- Magar, Erik y Juan Andrés Moraes. 2007. «Coalición y resultados: aprobación y duración del trámite parlamentario en Uruguay (1985-2000)». En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 39-70.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart. 1997. «Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal». *Comparative Politics* 29 (4): 449-471.
- Milanese, Juan Pablo. 2011. «Participación, éxito y prioridad. Un análisis macro de los equilibrios en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Colombia, 2002-2006». *Revista CS* 8 (111): 113-45.
- Morgenstern, Scott. 2002. «Explaining Legislative Politics in Latin America». En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Morgenstern, Scott y Benito Nacif, 413-445. New York: Cambridge University Press.
- Moscoso, Guido. 2015. «Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia». En *Revista SAAP* 9 (1): 175-17957.
- Mustapic, Ana María. 2000). «Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo- Legislativo en la Argentina». *Desarrollo Económico* 39 (156): 571-595.
- McFadden, Daniel. 1973. «Conditional Logit Analysis of Qualitative Choice Behaviour». New York: Frontiers in Econometrics. Academic Press.
- Negretto, Gabriel. 2010. «La Reforma Política en América Latina. Reglas Electorales y Distribución de Poder entre Presidente y Congreso». *Desarrollo Económico* 198 (1): 197-221.
- Negretto, Gabriel. 2015. *La política del cambio constitucional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pachano, Simón. 2012. «Calidad de la democracia en los países andinos.» En *Dinámica político-económica de los países andinos*, editado por Yusuke Murakami. Lima: Instituto de Estudio Peruanos.
- Pereira, Carlos y Bernardo Mueller. 2004. «A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian chamber of deputies». *The Journal of Legislative Studies* 10 (1): 9-49.

- Pérez-Liñán, Aníbal. 2003. «Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?». *Latin American Research Review* 38 (3): 149-164.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2008. «Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales». *América Latina Hoy* 49 (1): 105-126.
- Saiegh, Sebastian. 2010. «Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones». *Polít. Gob* 17 (1): 2-24.
- Saiegh, Sebastián M. 2011. «Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Law-making. New York. Cambridge University Press.
- Santos, Manoel, Aníbal Pérez Liñán y Mercedes García Montero. 2014. «El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina». *Revista de Ciencia Política* 34 (3): 511-536.
- Sartori, Giovanni. 1992. «Elementos de Ciencia Política». Madrid: Alianza Editorial.
- Shugart, Matthew Soberg. 2006. «Comparative Executive-Legislative Relations». En *Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por Rhodes R.A.W., Sarah A. Binder y Bert A. Rockman. Oxford: Oxford University Press. 344-365.
- Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring. 2002. «Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate» En *Presidencialismo y democracia en América Latina*, editado por Scott Mainwaring Matthew Soberg Shugart. Paidós. 18-52.
- Siavelis, Peter. 2002. «Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile». En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Morgenstern, Scott y Benito Nacif, 79-113. New York: Cambridge University Press.
- Ugalde, Luis Carlos. 2003. «Desempeño legislativo en México». El Congreso mexicano después de la alternancia. México». Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Wayne, Steger.1997. «Presidential Policy Initiation and the Politics of Agenda Control». *Journal of Capital Studies* 24 (1): 17-36.
- Williams, Richard. 2016. «Understanding and interpreting generalized ordered logit models». *The Journal of Mathematical Sociology* 40 (1): 7-20.
- Williams, R. 2006. «Generalized ordered logit/partial proportional odds models for ordinal dependent variables». *The Stata Journal* 6 (1): 58–82.

Wooldridge, J. 2010. «Introducción a la Econometría: Un Enfoque Moderno». México: Cengage Learning Editores.

Jurisprudencia

Constitución de la República del Ecuador

Ley Orgánica de la Función legislativa

Constitución de la República Oriental del Uruguay

Consultas web

Asamblea Nacional de la República del Ecuador (s.f.). Búsqueda de Ficha Documental de Proyecto de Ley. [Base de datos en línea]. Disponible en:

<https://leyes.asambleanacional.gob.ec> (consultado desde enero de 2020).

Barómetro de las Américas LAPOP (2020). Disponible en <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/es> (consultado enero de 2020).

Parlamento de la República Oriental del Uruguay. (s.f). Búsqueda de documentos y leyes. [Base de datos en línea]. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busqueda> (consultado desde enero de 2020).

Informe anual de Latinobarómetro (2019). Disponible en:

<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

(consultado enero de 2020).