

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

¿Qué factores explican la productividad legislativa? Un análisis a Ecuador y Perú

Sergio Alfonso Huertas-Hernández

Asesor: Santiago Basabe-Serrano

Lectores: Mercedes García Montero y Sergio Ernesto García Rendón

Quito, febrero de 2019

Dedicatoria

A mis padres Teresa y Alfonso

Tabla de contenidos

Resumen	VIII
Agradecimientos	X
Introducción	1
Capítulo 1	7
Productividad legislativa: literatura y conceptos para su análisis	7
1. Conceptos y explicaciones en la literatura para el estudio de la producción de leyes	8
1.1. Conceptos para estudiar la presentación y aprobación de proyectos	9
de ley: éxito, efectividad y productividad legislativa	9
1.2. Factores considerados en la literatura para explicar la producción de leyes	12
1.3. Vacío detectado en la literatura especializada sobre productividad legislativa	22
2. ¿Cómo estudiar la productividad legislativa?: Propuesta teórica	24
2.1. Examen sustantivo de los proyectos de ley	25
2.2. Estudiar los factores asociados al calendario electoral y a la autoría	33
del proyecto de ley	33
Capítulo 2	37
Diseño metodológico: casos de estudio, operacionalización de la	37
productividad legislativa y de las variables explicativas	37
1. Exploración de los casos de estudio: Asamblea Nacional de Ecuador 2013-2017 y	37
Congreso de la República de Perú 2011-2016.....	37
1.1. Similitudes y diferencias entre los casos	38
1.2. Conformación político partidista y aspectos institucionales de los	44
casos de estudio.....	44
2. Procedimientos para medir y explicar la productividad legislativa.....	54
2.1. Tipo de estudio, unidad de análisis y apuntes metodológicos	55
2.2. Productividad legislativa: la variable dependiente	57
2.3. Operacionalización de las variables independientes	59
Capítulo 3	66
Descripción de los datos y análisis de los factores que explican la	66
productividad legislativa	66
1. Descripción de la productividad legislativa en países unicamerales	66

1.1. Descripción de los factores sustantivos que atañen a los proyectos de ley	72
2. Análisis de la productividad legislativa a partir de la estadística inferencial.....	78
2.1. Resultados esperados	78
2.2. Modelos de elección discreta para determinar los factores que influyen.....	80
en la productividad legislativa	80
2.3. Interpretación de los datos	82
Conclusiones	94
Anexos	102
Lista de referencias	111

Ilustraciones

Figura 1.1. Conceptos en la literatura para estudiar la presentación y aprobación de proyectos de ley	10
Figura 2.1. Procedimiento legislativo en Ecuador	47
Figura 2.2. Procedimiento legislativo en Perú	53
Figura 3.1. Porcentaje de proyectos de ley presentados y aprobados por año	68
Figura 3.2. Desagregado del porcentaje de proyectos de ley ingresados y aprobados en la legislatura por los actores con iniciativa legislativa.....	71
Figura 3.3. Tema de los proyectos de ley.....	74
Figura 3.4. Efecto de los proyectos de ley	75
Figura 3.5. Alcance de los proyectos de ley.....	76

Tablas

Tabla 1.1. Factores considerados en la literatura para explicar la producción de leyes.....	13
Tabla 1.2. Propuestas para la medición de la importancia legislativa.....	20
Tabla 1.3. Clasificación de las iniciativas legislativas por temas	28
Tabla 2.1. Histórico productividad legislativa Ecuador y Perú (1995 – 2002).....	38
Tabla 2.2. Comparativo Asamblea Nacional de Ecuador 2013 – 2017 y Congreso de la República de Perú 2011 – 2016.....	40
Tabla 2.3. Conformación partidista de la legislatura de Ecuador 2013 – 2017	45
Tabla 2.4. Conformación partidista de la legislatura de Perú 2011 – 2016	50
Tabla 2.5. Número de observaciones que comprende el estudio	57
Tabla 2.6. Descripción de las variables del estudio	64
Tabla 3.1. Productividad legislativa Ecuador y Perú	67
Tabla 3.2. Tiempo para la aprobación de los proyectos de ley por parte de la legislatura en días	69
Tabla 3.3. Porcentaje de los proyectos de ley presentados/aprobados con carácter de urgencia.....	77
Tabla 3.4. Variables, Hipótesis y resultados esperados de las regresiones	79
Tabla 3.5. Distribución de las variables incluidas en los modelos de regresión Probit y Logit del estudio	81

Tabla 3.6. Modelos probit y logit con errores robustos y efectos marginales.....85

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Sergio Alfonso Huertas Hernández, autor de la tesis titulada “¿Qué factores explican la productividad legislativa? Un análisis a Ecuador y Perú” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría 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, febrero de 2019



Sergio Alfonso Huertas Hernández

Resumen

La presente investigación indaga sobre los factores que inciden en la productividad legislativa, en países con diseños legislativos unicamerales. Por lo tanto, el objetivo que suscribe al estudio es dilucidar los factores que inciden – de manera positiva y negativa – en la aprobación de los proyectos de ley por parte de la legislatura. Para ello, la investigación toma cierta distancia con los factores que han sido considerados clásicamente por la literatura (como los institucionales y los político-electorales). De esta manera, la propuesta teórica se centra principalmente en examinar y valorar la capacidad explicativa de los factores sustantivos a las leyes, como por ejemplo el tema, alcance y efecto del proyecto de ley sobre la productividad legislativa. Junto a ello, se valora el potencial explicativo de variables que atañen al ciclo electoral y las referidas al autor de la iniciativa legislativa.

En concreto se plantea poner a prueba las hipótesis establecidas que identifican al último y primer año de la legislatura, los temas, el efecto, el alcance y el carácter urgente de los proyectos de ley como factores que inciden en la productividad de los órganos legislativos unicamerales. Para observar empíricamente el comportamiento de las variables se toma como casos de estudio el Congreso de la República de Perú del 2011 al 2016 y de la Asamblea Nacional de Ecuador del 2013 al 2017. Lo interesante de comparar la productividad legislativa en estos dos países está dado por las diferencias en la conformación política al interior de cada una de las legislaturas. En tal sentido, la investigación sopesa el potencial de aprobar proyectos de ley en una legislatura altamente fragmentada y atomizada como lo es la peruana en comparación a una de partido predominante como lo es la ecuatoriana.

Los datos recopilados de los proyectos de ley generados en los cuerpos legislativos a estudiar se analizan en dos momentos metodológicos. En el primero, a partir de la estadística descriptiva se evalúa el comportamiento de los datos para cada país. En el segundo momento, a través de técnicas de estimación estadísticas de variable dependiente binaria Probit y Logit, se logra evidenciar la significancia y el peso de cada una de las variables explicativas. En detalle, los hallazgos empíricos permiten corroborar en su mayoría las conjeturas planteadas para el estudio. Dentro de la evidencia empírica más significativa se encuentra la asociación negativa en la probabilidad de aprobar proyectos de ley en los temas políticos y económicos, en el efecto regulatorio-restrictivo de las iniciativas y en el último año de la legislatura. Por ende, estos factores tienen efectos que hacen que la tasa de productividad legislativa

descienda. A su vez, la evidencia empírica permite ratificar que el carácter urgente de los proyectos de ley, el efecto benéfico, el primer año de la legislatura y la autoría del ejecutivo en las iniciativas legislativas se asocian positivamente con la probabilidad de aprobación de proyectos de ley. Por lo tanto, estos factores tienen efectos que ayudan a que la tasa de productividad legislativa aumente en los países estudiados.

Agradecimientos

Esta sección queda corta para describir la cantidad de personas a las que debo agradecer. Son muchos los amigos, conocidos y personas que he admirado y continúo admirando por la calidad de sus escritos, los que desde diversas latitudes hicieron de este proyecto algo posible. Siempre poniéndome a indagar y cada uno con una sonrisa de ánimo más grande que la anterior persona con la que platicaba. Por esta razón y para ser sucinto le doy las gracias a toda esa gente linda, pero en especial a Santiago Basabe quien fue mentor, maestro y me ayudo en este bello camino investigativo.

¡En verdad muchas gracias!

Introducción

La discusión que existe en la ciencia política sobre la rama legislativa ha girado en torno a dos temas clave: la interacción que tienen las legislaturas con el ejecutivo (Shugart y Carey 1992; Cox y Morgenstern 2001) y el rol del legislador como actor de toma de decisiones (Herrick y Moore 1993; Groseclose y Milyo 2010). En tal sentido, los estudios desarrollados se han direccionado a partir de los enfoques de elección racional y el neo institucionalismo que permiten dar sustento a las explicaciones realizadas sobre estos temas (García Montero 2009). Desde esta perspectiva los aportes generados en la literatura han sido de utilidad al momento de dar cuenta de elementos como el éxito legislativo del ejecutivo, las dinámicas entre los partidos que conforman la legislatura y el desempeño de los legisladores. De ahí que existen temas dentro de estos estudios como por ejemplo la productividad legislativa en el cual la literatura no ha sido tan incisiva como con las aristas anteriormente señaladas.

Lo mencionado puede constatarse al explorar trabajos en los que se realiza revisiones a la literatura generada sobre América Latina que atañe al poder legislativo. Al respecto Crisp y Schibber (2014) evidencian que las investigaciones realizadas en la región sobre la rama legislativa se pueden agrupar en tres categorías. La primera direccionada hacia la conexión electoral, donde se estudia la relación entre los legisladores y su electorado. La segunda categoría hace referencia a la política cameral que se centra en la votación nominal y el trabajo en los comités legislativos. Por último, la tercera guarda sincronía con los análisis de las relaciones ejecutivo-legislativos como dos ramas caracterizadas por distintos orígenes electorales y la interacción entre estos dos poderes en el proceso de elaboración de política.¹

Como se observa la productividad legislativa no se encuentra directamente referenciada en el estudio realizado por Crisp y Schibber (2014). Por esta razón es que la presente investigación toma distancia con estos temas y se centra en desarrollar una propuesta que permita responder a la pregunta sobre ¿cuáles son los factores que explican la productividad legislativa? Al respecto entiendo por productividad legislativa al número de iniciativas legislativas aprobadas contra el número de iniciativas presentadas en un Congreso (Cox 2006; Grant y Kelly 2008). Para

¹En esta tercera categoría se concentra gran parte de los estudios sobre el poder legislativo en América Latina. Algunos trabajos sobresalientes de los que cabe hacer alusión son los de Shugart y Carey (1992), Morgenstern y Nacif (2002), Alcántara, García Montero y Sánchez (2005), García Montero (2008), Santos, Pérez-Liñán y García Montero (2014), Alemán y Tsebelis (2016).

desarrollar esta pregunta de investigación tomo como casos de estudio a la asamblea de Ecuador en el periodo 2013-2017 y al congreso de Perú del 2011 al 2016. La decisión de estudiar estos dos países se justifica primero por la escasa investigación existente sobre la productividad legislativa en cuerpos legislativos con diseños unicamerales, sumados al escaso conocimiento empírico que existe sobre estas legislaturas.

Con lo anterior, cabe señalar que la literatura que se ha desarrollado hasta el momento explicando el funcionamiento del congreso de Perú y la asamblea de Ecuador, se encuentra en un estado embrionario. Es importante mencionar que los trabajos que se han planteado para Ecuador se han centrado en el comportamiento de los legisladores y el tipo de carreras políticas que desarrollan, tal como se evidencia en los trabajos elaborados por Mejía (2004; 2009), Martínez (2015), Castro (2015), Arévalo Jaramillo (2017) y Basabe-Serrano (2018). En lo que respecta al conocimiento sobre el cuerpo legislativo en Perú la literatura se ha enfocado en las relaciones que tiene la legislatura con el ejecutivo, junto a corroborar lo fragmentado y atomizado que es el sistema de partidos en el congreso (Dargent y Muñoz 2012; Muñoz y Guibert 2016).²

Por lo tanto, desarrollar esta propuesta se constituye como un aporte que permite dar cuenta de lo que producen los cuerpos legislativos unicamerales en la región andina. A su vez, examinar los factores asociados a la productividad legislativa en estos países resulta relevante en función de las características políticas de cada legislatura. De esta manera, si bien se tienen dos casos en que los diseños institucionales son relativamente similares (ver capítulo 2), se observa que la composición del congreso peruano para el periodo de estudio (2011-2016) dificultaría las probabilidades de aprobación de las iniciativas legislativas. Esta conjetura se basa en los altos niveles de fragmentación, junto a las lógicas de transfuguismo que hacen que se conformen cierto número de bancadas al iniciar el periodo legislativo y al terminar se tenga un mayor número de estas (Muñoz y Guibert 2016). El caso peruano por tanto se presenta como una legislatura conflictiva en donde lograr consensos para aprobar un proyecto de ley resultaría ser una ardua tarea.

En lo que tiene que ver con el caso de Ecuador para el periodo estudiado (2013-2017), dicha legislatura se configura políticamente como una Asamblea de partido predominante en donde

² No obstante, cabe destacar que para el caso de Perú hay un estudio de interés en el que se describe la productividad legislativa con una metodología en la que prima la estadística descriptiva (García Marín 2016).

Alianza País contaba con el 72,9% de los escaños. Este hecho supondría que al poseer el número de legisladores necesarios para aprobar proyectos de ley por la mayoría absoluta de sus miembros, los legisladores de Alianza País tendrían altas tasas de productividad legislativa. De otro lado para aquellos legisladores de las demás agrupaciones políticas, la tarea de éxito en sus propuestas legislativas se convertiría en todo un reto, dada la ausencia en el número de escaños suficientes que les garantice la aprobación de sus proyectos de ley. De ahí que estos legisladores tendrían que recurrir a alianzas estratégicas y generar coaliciones mínimas ganadoras que les permita lograr los votos necesarios para aprobar sus iniciativas legislativas (Riker 1992).

Con lo dicho se plantea un marco teórico que tiene por premisa examinar los efectos de los factores sustantivos de la ley para evaluar la aprobación de normativa que permita a su vez explicar la productividad legislativa. De esta manera, si bien soy consciente que existen factores de índole institucional, actitudinal, políticos y electorales que influyen en la probabilidad de aprobación de proyectos de ley por parte de los legisladores, prima la argumentación de los factores sustantivos (véase Tabla 1.1). La razón por la que se privilegia la discusión sobre éstos elementos sustantivos a la ley en la propuesta teórica obedece a la baja exploración que se ha dado en la región para este tipo de variables (Rodríguez 2015). Por ende, con el desarrollo de esta investigación busco comprender cuáles son las características atribuibles a los proyectos de ley que tienen repercusiones bien sean positivas o negativas sobre la tasa de productividad legislativa.

No obstante, se reconoce que la literatura ha avanzado en agrupar las leyes de acuerdo a sus características internas. Tal situación se puede evidenciar a partir de los trabajos desarrollados para el congreso de los Estados Unidos de Polsby (1963), Lowi (1964), Salisbury (1968) y Wilson (1973). En lo que respecta a América Latina se han generado algunas investigaciones en las que se observa el tema de las leyes o el tipo de legislación que es aprobada como se puede evidenciar con los trabajos de Taylor-Robinson y Díaz (1999), Amorim y Santos (2003) y Lanzaro et al. (2000). Sin embargo, en la literatura especializada aún no se ha logrado establecer “una taxonomía que cuente con el consenso generalizado de los estudiosos y se convierta en un referente. Además, algunas de las clasificaciones propuestas pueden ser válidas para un determinado país, pero no lo son para otros” (García Montero 2007, 8).

Con ello, un aporte de esta investigación se centra en construir categorías atribuibles a los proyectos de ley que puedan viajar y ser extrapolables para los diversos casos de estudio. Las variables sustantivas a los proyectos de ley que se proponen son cuatro: la primera relacionada con el tema sobre el cual versa una iniciativa legislativa, que se puede categorizar en políticos, económicos y sociales. Segundo, argumento que el efecto que tiene un proyecto de ley en la sociedad puede ser regulatorio-restrictivo, benéfico o neutro. La tercera variable que planteo es el alcance geográfico de la ley, clasificándose a las iniciativas legislativas en nacionales, regionales y locales. Finalmente, la cuarta variable que teorizo es el carácter urgente de los proyectos de ley que si bien es una atribución exclusiva del presidente lo contemplo como un factor sustantivo que influye en la productividad legislativa.³

Desde esta perspectiva planteo otras variables explicativas como lo son el efecto del calendario electoral observado a través del primer y último año de la legislatura, así como el autor de la iniciativa legislativa. Con ello busco que el marco teórico y la metodología presentadas sean de fácil replicabilidad para futuras investigaciones. A su vez, gracias a la evidencia presentada en el capítulo tres muestro que existe suficiente robustez estadística en los resultados obtenidos, lo cual dota de insumos para seguir profundizando en esta teoría. Sin embargo, a partir de los datos obtenidos hay algunas variables que no fueron corroboradas por lo que se debe plantear una reestructuración ya sea en la teoría o en la manera en cómo se miden las variables para dar cuenta de su real impacto en el tema abordado.

Para estructurar esta investigación la tesis se organiza en tres capítulos que se encuentran a su vez divididos en dos secciones. El capítulo uno inicia con la revisión de la literatura desarrollada sobre la presentación y aprobación de proyectos de ley. En esta primera sección del capítulo más que una descripción de la evidencia empírica generada, lo que interesa mostrar son los diferentes abordajes que se han propuesto en la literatura para el estudio de la producción de leyes. A partir de la exposición de la literatura desarrollada sobre el tema cierro la sección con la argumentación del vacío detectado. En la segunda parte del capítulo expongo la propuesta teórica, centrándome en el abordaje de las variables sustantivas a los proyectos de ley. A su vez en esta sección analizo las variables referidas al calendario electoral y la autoría del proyecto de ley.

³ Cada una de estas variables se tratan a profundidad en el capítulo uno. Respecto a la manera en que se desarrolla la operacionalización de estas variables, véase el capítulo dos.

El segundo capítulo se centra en los aspectos metodológicos de la investigación. En la primera parte de este capítulo expongo los casos de estudio. En esta sección además detallo las características de índole institucional de los países sobre el proceso legislativo y presento la información relacionada con la manera en que está políticamente configurada la legislatura en cada país. En la siguiente sección presento algunos apuntes metodológicos sobre la manera en que se procesan los datos. También sustento el tipo de estudio, la unidad de análisis, así como algunas particularidades sobre cómo medir la productividad legislativa. Expongo además la forma en que se desarrolló la operacionalización de cada una de las variables independientes. En este capítulo se manifiesta también la necesidad de exponer primero los datos a partir de la estadística descriptiva para luego comprobar las conjeturas planteadas a través de la estadística inferencial.

El tercer capítulo examina los resultados de la investigación. De esta manera expongo cómo se comportan los datos para cada uno de los casos de estudio. En la primera sección del capítulo realizo algunos planteamientos con base al comportamiento de los datos presentados con la estadística descriptiva. La segunda parte del capítulo contiene una sucinta discusión sobre los modelos estadísticos de elección discreta que mejor se ajustan al estudio dadas las características de la variable dependiente. Adicionalmente presento la interpretación de los hallazgos empíricos, evaluando los resultados obtenidos a partir de la aplicación de modelos logit y probit. Con la información obtenida evidencio que cada una de las variables identificadas en la discusión teórica son verificadas para los cuerpos legislativos de Ecuador y Perú. No obstante, los resultados obtenidos no permiten corroborar el efecto que tiene sobre la productividad legislativa la variable alcance geográfico del proyecto de ley. Por lo tanto, en la sección de conclusiones discuto la necesidad de ahondar en el estudio de esta variable

Al final de la lectura de los diferentes capítulos, se espera transmitir la necesidad de salir de los modelos tradicionales explicativos sobre productividad legislativa como lo son las variables de índole institucional, actitudinales y político-electorales. En ese sentido, se espera proveer de un sustento teórico, metodológico y empírico que permita dar cuenta que los factores sustantivos a las leyes tienen una influencia en la productividad legislativa. Para ello se presenta información clara que permite demostrar que el ingresar proyectos de ley en el primer año legislativo, con un carácter urgente, con efecto benéfico, o presentarlos bajo la autoría del presidente, son elementos que tienen una asociación positiva frente a una mayor productividad legislativa. En contraste se evidencia que aquellas iniciativas legislativas presentadas durante el último año de

la legislatura, con un efecto regulatorio- restrictivo, y que versen sobre temas políticos o económicos, son factores que tienen una afectación negativa sobre las tasas de productividad legislativa en los países estudiados. Finalmente, la tesis cierra con las conclusiones del estudio en donde se generan reflexiones sobre el potencial de esta propuesta para desarrollar una agenda de investigación futura.

Capítulo 1

Productividad legislativa: literatura y conceptos para su análisis

El objetivo primordial de este capítulo se concentra en la exposición y discusión de la literatura desarrollada sobre el ingreso y aprobación de proyectos de ley en los congresos. Lo antes dicho considerando que dentro de las funciones que cumplen los cuerpos legislativos hay una que sobresale siendo esta la de formular, discutir y aprobar normativa al interior de un país. A su vez en el presente capítulo me centro en generar la propuesta teórica que permite dar respuesta a la pregunta sobre ¿cuáles son los factores que explican la productividad legislativa? Definiendo a la productividad legislativa como el número de proyectos de ley que son presentados frente al número de proyectos que son aprobados (Cox y Terry 2008). De ahí que el concepto de productividad legislativa se encuentra asociado al número de proyectos de ley que logran superar los diversos filtros institucionales, dando como resultado una tasa de productividad.

Estudiar la productividad legislativa así como los factores que la explican resulta trascendente por varias razones. En primer lugar las leyes aprobadas en una legislatura cumplen el rol de definir las reglas de conducta y delimitar los procesos de la vida cotidiana de las personas. Por tanto, conocer el número de normas vigentes en un país, así como los aspectos que regulan resulta vital en la comprensión de un sistema político. En segundo término la labor de los legisladores se mide por parte de los electores y la opinión pública en términos de normativa propuesta y aprobada (Plata Caviedes 2011). En otras palabras, el éxito de la carrera política de un legislador está fuertemente relacionada con los proyectos de ley que presenta y que se convierten en ley.

Sin embargo, los factores que permiten observar la importancia del tema abordado no encuentran una correspondencia con los niveles de confianza que tiene la ciudadanía en los órganos legislativos. De acuerdo a los datos del Latinobarómetro (2017), tan solo el 22% de la población en América Latina confía en sus congresos, llegando a picos mínimos de confianza del 17% en el año 2003. Estas cifras son contundentes al compararse con los resultados del grado de confianza en otras instituciones como la iglesia que alcanza un 65% en el año 2017.⁴

⁴ El dato sobre la confianza en las instituciones Latinobarómetro lo construye a partir de encuestas realizadas a la ciudadanía en los 18 países de la región (con la excepción de Cuba). Este estudio de opinión pública incluye a los

De ahí que la escasa credibilidad de las legislaturas pese a la relevancia de la tarea que tienen de aprobar el marco legal de un Estado, brinda más razones respecto a la importancia de la temática analizada.

Por lo tanto, para dar respuesta a la pregunta que motiva esta investigación estructuro el capítulo en dos secciones. La primera sección se focaliza en discutir los conceptos desde los cuales se han centrado los estudios sobre la presentación y aprobación de proyectos de ley. En esta sección a su vez doy cuenta de los factores que han sido considerados para explicar la producción de leyes, permitiéndome así finalizar el apartado con el vacío en la literatura. Con la discusión de la literatura y detectados los vacíos existentes doy paso a la segunda sección del capítulo, en la cual presento la propuesta teórica centrada en los factores sustantivos a las leyes que permiten dar respuesta a la interrogante planteada. En esta parte argumento las diversas hipótesis que serán sometidas a testeo. Finalmente, el capítulo cierra con una recapitulación de lo desarrollado.

1. Conceptos y explicaciones en la literatura para el estudio de la producción de leyes

El abordaje que se ha realizado sobre la producción de leyes en los cuerpos legislativos es un tema con una tradición investigativa de más de cincuenta años. Esta literatura se desarrolla con aportes embrionarios como los de Truman (1951) y MacRae Jr. (1954) que empiezan a indagar sobre el trabajo de los miembros del congreso, para de esta manera evidenciar la forma en que los legisladores toman posición e influyen en la agenda legislativa. En esta línea de trabajos iniciales sobresalen los aportes de Matthews (1959, 1960) quien es uno de los primeros autores en utilizar de manera sistemática el concepto de efectividad legislativa para referirse a la habilidad de hacer aprobar las leyes de autoría propia. Luego de los aportes de Matthews (1959) viene un extenso número de autores que empiezan a tratar la producción de leyes con vocablos como éxito, efectividad y productividad legislativa.

Partiendo de la premisa que la investigación se enfoca en desarrollar una comprensión sobre la productividad legislativa, considero que es necesario delimitar las diferencias entre los conceptos que se han configurado en torno al estudio de la aprobación de proyectos de ley para de esta manera tener un entendimiento claro del tema. En función a ello, la primera parte de esta sección se centra en exponer las variaciones que se han generado en la literatura sobre el

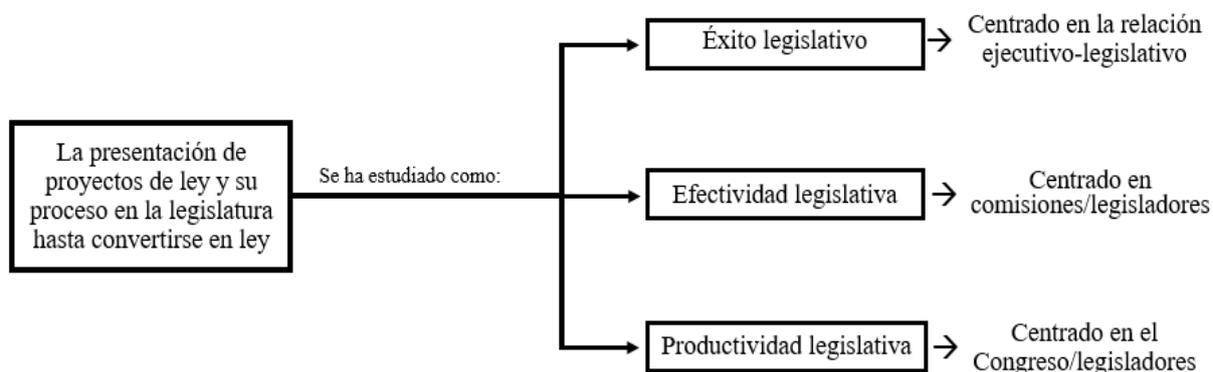
siguientes países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

concepto de hacer aprobar leyes para a partir de esta diferenciación centrar la discusión en lo que atañe a la productividad legislativa. De esta manera lo que se desea transmitir es una visión clara de lo que parecen ser términos que se refieren a lo mismo, pero que poseen una perspectiva de estudio diferenciada. Luego de discutir los conceptos desde los cuales se ha observado el ingreso y aprobación de normativa genero una discusión sobre los factores que han sido considerados en la literatura para explicar la producción de leyes. Finalmente, la sección cierra con la argumentación y detección del vacío en la literatura que permite dar paso a la propuesta teórica.

1.1. Conceptos para estudiar la presentación y aprobación de proyectos de ley: éxito, efectividad y productividad legislativa

La literatura especializada ha sido precisa al momento de formular la medición sobre la aprobación de proyectos de ley en términos de éxito, efectividad y productividad legislativa. Si bien cada uno de estos conceptos tiene un objeto de estudio diferenciado – tal como se evidencia en la figura 1.1 – al momento de generar su medición y dar cuenta de que tan exitoso, productivo o efectivo es un presidente, un legislador o una legislatura se realiza la misma operación matemática. En tal sentido la operación que se hace es contar el número de proyectos de ley que ingresa un actor o los diversos actores con facultad de iniciativa legislativa frente al número total de normativa que logra avanzar o que es sancionada. Por esta razón se debe resaltar que en la literatura no existen tensiones sobre la manera en que se miden estos conceptos puesto que la única diferencia de la medición es en la fase del proceso legislativo o el actor sobre el cual es analizada. En función de ello la discusión se orienta es en términos de cuál es el foco de estudio de cada uno de estos conceptos.

Figura 1.1. Conceptos en la literatura para estudiar la presentación y aprobación de proyectos de ley



Fuente: Elaboración a partir de la revisión de la literatura

Dentro del abordaje teórico que se ha generado para el concepto de *éxito legislativo* hay un consenso al definir su observación en la aprobación de las iniciativas legislativas que son remitidas desde el ejecutivo (Saiegh 2009; Santos, Pérez-Liñán y García Montero 2014). Desde esta óptica hay trabajos como los de Shugart y Carey (1992), Shugart y Haggard (2001) en los que se ha destacado lo constitucionalmente poderosos que son los presidentes de América Latina en la arena legislativa. Por tal motivo Cox y Morgenstern (2001) destacan que los presidentes de la región son actores con una posición activa y que los congresos juegan un papel reactivo dentro del proceso legislativo en el que su actividad se limita a vetar y enmendar las iniciativas del presidente. De acuerdo con los autores tal situación obedece a que los parlamentos no cuentan con los recursos suficientes para impulsar sus propuestas legislativas, por ende, su actividad es crucial en la medida que le permiten al presidente gobernar gracias al grado de cooperación o conflicto que se sostiene entre las dos ramas (García Montero 2007).

En contraste al argumento de Cox y Morgenstern (2001), el estudio de García Montero (2007) evidencia a partir del indicador de participación legislativa que los parlamentos en Latinoamérica no son tan reactivos como se postulaba. Es así que la autora considera que la conjetura sobre el papel reactivo de los congresos en la región es una propuesta teórica de importancia para estudiar las relaciones ejecutivo – legislativo, pero este argumento no cuenta con una base empírica sólida. Por lo tanto, los hallazgos de la García Montero (2007) demuestran que en países como Argentina y Costa Rica las legislaturas gozan de un rol proactivo y que los parlamentos de Ecuador y Perú son especialmente proactivos. En tal sentido, si bien en el éxito legislativo se estudia la producción de leyes y la medición se realiza de manera similar a los otros conceptos de la tabla 1.1, este concepto tiene como foco de

atención a los presidentes en su interacción con los congresos para hacer avanzar con éxito su agenda legislativa.⁵

Por otra parte, en lo que tiene que ver con el concepto de *efectividad legislativa* Weissert (1991) lo vincula con las habilidades y actitudes que tienen los legisladores para promover normativa. Por ello la literatura ha relacionado el concepto con el status que ocupa un legislador dentro del cuerpo colegiado visto desde el trabajo que se realiza en los comités, el respeto que inspira y su habilidad para presentar proyectos que efectivamente se convierten en leyes. De esta manera en trabajos como el de McCurley y Mondak (1995) se presenta a la efectividad legislativa como variable independiente para dar cuenta del éxito electoral que puede tener un legislador que sea competente y actúe como agente efectivo dentro del congreso.

Si bien la efectividad legislativa se ha empleado en la literatura mayoritariamente como variable independiente (Plata Caviedes 2011), la lógica que se ha estructurado sobre este concepto se encuentra relacionada con las habilidades y actitudes que tienen los legisladores para hacer avanzar los proyectos de ley desde su presentación hasta su aprobación por el congreso. Es decir, este abordaje actitudinal y personal de los legisladores se ha empleado como una posible causa para el éxito no solo legislativo, sino también electoral que pueden desarrollar los congresistas a partir de su nivel de experticia y desenvolvimiento interno en el congreso (McCurley y Mondak 1995). Sin objeción de lo anterior, cabe destacar que para observar el concepto de efectividad legislativa su medición se realiza a partir del número de proyectos de ley que ingresa un legislador frente a la normativa que efectivamente le es aprobada a ese legislador. Por ende, este concepto se centra en el papel que juega el legislador como actor eficiente dentro del congreso (Anderson, Box-Steffensmeier y Sinclair-Chapman 2003).

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la *productividad legislativa* – que es el tema de interés del estudio – como ya se menciono puede ser entendida a partir de la medición que se realiza al número de leyes que se aprueban frente a los proyectos de ley que son ingresados en la

⁵ Además de los trabajos referenciados, si se quiere profundizar en este enfoque, estudiando aportes para los países de América Latina revisar: para Argentina Calvo (2013), Alemán y Calvo (2008); para Brasil Cheibub Figueiredo (2007), Amorim, Cox y McCubbins (2003), Ames (2000); en lo sustantivo a Chile Siavelis (2002); para Colombia Carroll y Pachón (2016); en Uruguay Chasquetti (2011) y en México Casar (2013).

legislatura (Lanzaro et al. 2000). Si bien esta medición es de utilidad para estudiar de manera comparada un periodo legislativo frente a otros periodos, dando cuenta así de en qué periodo el congreso es más productivo, existen críticas sobre el mismo. Dentro de las críticas que se realiza a la productividad legislativa Béjar Algazi (2009) considera que ver al congreso a partir del número de dictámenes o leyes aprobadas, resulta ser una visión reducida del arduo trabajo que realizan los legisladores al interior del congreso. Desde su punto de vista la autora argumenta que solo observar el número de leyes que se ingresan y se aprueban, no permite evidenciar las diversas interacciones y negociaciones que se generan al interior de la legislatura para que el proyecto de ley sea aprobado. No obstante, a la crítica realizada por la autora considero que es de vital importancia observar la productividad legislativa por las razones expuestas en la parte introductoria del presente capítulo.

La discusión planteada es relevante puesto que permite discutir las diversas explicaciones que se han proporcionado en la literatura para dar cuenta de los factores asociados a una mayor o menor aprobación de leyes. A su vez, es necesario poseer un conocimiento sobre los tres conceptos, puesto que es desde cada uno de ellos que se han identificado variables importantes para comprender la producción de leyes. Por este motivo el acápite se concentró en identificar únicamente la manera en que se ha entendido cada concepto como por ejemplo el éxito legislativo que se focaliza en la capacidad que tiene el presidente de hacer avanzar su agenda legislativa y en su interacción con el congreso. La efectividad legislativa que se centra en los legisladores como actores fundamentales dentro del proceso normativo y la productividad legislativa que engloba la medición total de los proyectos de ley que ingresan los diversos actores con poder de iniciativa legislativa en los congresos.

1.2. Factores considerados en la literatura para explicar la producción de leyes

Gracias a la exposición teórica de los tres conceptos desde los cuales se aborda la producción de leyes se logró discutir que en cada uno de estos se realiza la medición de manera relativamente similar. En tal sentido el objetivo de esta sección se centra en discutir las diversas variables que han sido proporcionadas por la literatura para explicar la producción de leyes. Desde esta perspectiva hay abordajes como el de García Flores y Vilalta y Perdomo (2014) en el que se organizan las variables causales según la naturaleza explicativa que desarrollan. Los autores clasifican los factores considerados en la bibliografía como predictores del éxito legislativo en cinco sets de variables siendo estos: institucionales, político-electorales, de la actividad parlamentaria, económicos y de temporalidad.

Sin embargo, al examinar la organización de factores explicativos desarrollado por García Flores y Vilalta y Perdomo (2014) encuentro que hay variables que deben ser reorientadas como es el caso de liderazgo que los autores la consideran como institucional. Esta mención la realizo puesto que si se examina la literatura que es referenciada sobre dicha variable (Padró i Miquel y Snyder 2006; Hasecke y Mycoff, 2007), obedece mejor a una cualidad de tipo actitudinal del legislador que ocupa un puesto visible en el congreso, lo cual le permite capitalizar apoyo para hacer avanzar el proyecto de ley hasta su aprobación. Cuestión similar sucede con las variables consideradas como de temporalidad – legislatura y año legislativo – las cuales por sus condiciones teóricas hacen parte del set de variables político-electorales. En función a estas aclaraciones en la Tabla 1.1 organizo los factores considerados por la literatura para explicar la producción de leyes en cuatro categorías siendo estos: institucionales, político-electorales, actitudinales y sustantivos a la ley.

Tabla 1.1. Factores considerados en la literatura para explicar la producción de leyes

Institucionales	Político-electorales	Actitudinales	Sustantivos a la ley
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Importancia cámara alta ✓ Diseño de cámaras (bicameral o unicameral) ✓ Comisiones legislativas ✓ Seniority 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Posición ideológica ✓ Gobierno de mayoría ✓ Coaliciones legislativas ✓ Calendario electoral 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Liderazgo ✓ Sexo ✓ Edad 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Importancia ✓ Efecto de la ley ✓ Nivel de agregación ✓ Tema/Asunto

Fuente: Elaboración a partir de la revisión de la literatura

1.2.1. Factores institucionales

En esta categoría se agrupan aquellas explicaciones que hacen énfasis en el efecto que pueden producir los factores de índole institucional sobre la producción de leyes. En lo que respecta a este tipo de variables la literatura ha discutido la relevancia que tienen las cámaras altas en los diseños legislativos bicamerales como jugadoras de veto (Tsebelis y Money 1997). Esta discusión tiene lugar gracias a la clasificación realizada por Lijphart (1987) de las legislaturas bicamerales en función a que tan disperso o concentrado – simetría/asimetría – está el poder en una y otra cámara. Sumado a la observación de la congruencia o incongruencia entre las cámaras lo cual está referido a la representación en cuestiones como la duración del mandato, la renovación de los miembros de la cámara, entre otras (Lijphart 1999). Tsebelis y Money (1997) exponen que en América Latina las legislaturas bicamerales son mayormente incongruentes y simétricas. Por esta razón hay comisiones de conciliación para dirimir los conflictos entre

cámaras (Alemán y Pachón 2008) puesto que al gozar de poderes legislativos similares afectan en la producción de leyes.

En su estudio Tsebelis y Money (1997) argumentan que las segundas cámaras en el proceso legislativo tienen un papel de jugadoras de veto, lo cual significa que la segunda cámara – cámara alta – afecta en los resultados de la producción legislativa como es el caso de México (Fisk 2011). Sin embargo, Llanos (2003) sostiene que los diseños bicamerales gracias a la interacción que se genera entre cámaras proporcionan un mejoramiento en la calidad de la productividad legislativa y favorece en la elaboración de resultados de política con una mayor estabilidad. Rogers (2003) con el objetivo de refutar el argumento convencional sobre la inconveniencia de dos cámaras para una mayor aprobación de leyes, examina el efecto que tiene el diseño de cámaras – bicameral o unicameral – sobre la producción de normativa en los Estados Unidos. Para ello el autor estudia los Estados de Georgia, Nebraska, Pennsylvania y Vermont que han pasado de ser unicamerales a bicamerales. Los datos que presenta Rogers evidencian que los periodos en los que hay una cámara las legislaturas son menos productivas que cuando existen dos cámaras. En función a sus hallazgos el autor sostiene que al menos para los casos que estudia parecería que el bicameralismo en referencia al diseño unicameral no afecta de manera negativa la productividad legislativa.

Además de la importancia de la cámara alta como jugadora de veto y la discusión de una mayor o menor producción de leyes dependiendo del diseño legislativo en unicameral o bicameral, otra variable institucional de relevancia son las comisiones legislativas. Al respecto Puente (2009) quien estudia la eficiencia parlamentaria explicada por el sistema de comisiones del senado mexicano concluye que las comisiones legislativas cumplen un papel relevante en el fortalecimiento de las capacidades políticas y productivas del Congreso en México. Lo anterior se explica puesto que es desde las comisiones legislativas que se transforma el locus decisorio, siendo el órgano de debate y negociación de las políticas públicas que se someten a votación en el pleno del legislativo (Casar 2001). A ello se suma el estudio de Alemán y Pachón (2008), en el que se observa el papel que juegan las comisiones de conciliación para generar negociaciones entre las cámaras, logrando así salir de embotellamientos legislativos para dar trámite a los proyectos de ley en Colombia y Chile.⁶

⁶ La literatura sobre embotellamiento legislativo – o *gridlock* en inglés – tiene un amplio desarrollo en los Estados Unidos (véase Krutz 2000; Jones 2001; Lee 2013).

En esta perspectiva se suman los argumentos de Calvo y Sagarzazu (2010), quienes precisan que cuando hay una buena estructura institucional de las comisiones, donde el presidente de la comisión hace parte del bloque mayoritario de una cámara, existe mayor probabilidad que las iniciativas provenientes de esa comisión se convierta en ley. Los autores sostienen que la probabilidad de éxito de un proyecto gestionado desde las comisiones legislativas depende también del nivel jerárquico de las comisiones en el parlamento. En tal sentido, Calvo y Sagarzazu (2010) evidencian que los proyectos desarrollados desde las comisiones de asuntos gubernamentales o municipales, presupuesto y hacienda, relaciones internacionales tendrán una mayor tasa de aprobación por el pleno del congreso en Argentina. Lo anterior se explica en función de la conformación partidista que se tiene en estas comisiones, junto al volumen y relevancia de las iniciativas que reciben (Barreiro Lemos 2006).

Béjar Algazi y Bárcena Juárez (2016) en su estudio para México llegan a conclusiones similares puesto que evidencian que las comisiones de hacienda, justicia y gobernación son las más eficientes. Esta eficiencia los autores la justifican en función a ser las comisiones “encargadas de atender la legislación de mayor alcance tanto en términos de la población, como de la extensión del territorio afectado por sus decisiones” (Béjar Algazi y Bárcena Juárez 2016, 121). En contra posición se encuentran comisiones como las de asuntos sociales, cultura o medio ambiente, en las cuales el número de proyectos de ley y su relevancia es inferior a las anteriores (López y Correa 2016). De esta manera se evidencia que si bien tener en cuenta el número de comisiones permanentes es una buena estrategia para estudios de caso, no resulta del todo óptima para estudios comparados. Tal cual lo exponen García Montero y Sánchez (2002) el número de comisiones permanentes entre los países de América Latina es muy dispar. A su vez hay iniciativas legislativas que son exoneradas del paso por las comisiones legislativas lo cual dificulta aún más el hecho de tener en cuenta este criterio para ver de manera comparada la productividad legislativa.

Por otra parte, la literatura ha sido reiterativa al momento de explicar el potencial positivo que tiene el sistema de antigüedad o *seniority* como una explicación a la producción de leyes (Ellickson y Whistler 2000; Jeydel y Taylor 2003; Padró i Miquel y Snyder 2014). En tal sentido cabe resaltar que el *seniority* es entendido como una variable institucional puesto que se encuentra anclado a los escenarios donde constitucionalmente es permitida la reelección de los legisladores, concediendo así un estatus de antigüedad y profesionalismo al legislador. Desde esta perspectiva Padró i Miquel y Snyder (2006) muestran que en Estados Unidos la efectividad

legislativa se liga con el trabajo que realizan los legisladores en los comités observando cómo la experiencia (*seniority*) y las posiciones de poder resultan ser efectivas al momento de convertir un proyecto en ley. De esta manera la antigüedad de los miembros resulta un fuerte indicador de la producción de leyes de un miembro puesto que son actores con un alto conocimiento del proceso legislativo y una fuerte seguridad política (Jeydel y Taylor 2003).

1.2.2. Factores político-electorales

Los factores político-electorales juegan un papel importante al momento de presentar y aprobar normativa al interior de los congresos. Las explicaciones generadas en la literatura desde esta perspectiva se encuentran arraigadas a la teoría de elección racional donde el actor político busca maximizar sus beneficios (Riker 1962). En esta perspectiva se suman estudios como el de Fleisher y Bond (1983) en el que se enaltece el éxito legislativo del presidente republicano Ronald Reagan en un congreso controlado por demócratas. Los autores expresan de manera comparada que las diversas victorias de Reagan al momento de pasar la agenda legislativa frente a los fracasos del presidente Carter se pueden asociar a la influencia de las variables político-electorales. Dentro de las explicaciones que son exploradas en el estudio se enfatiza en los puntos de acuerdo ideológico entre el congreso y el presidente al momento de generar política externa, junto a la popularidad presidencial como factores que facilitan el trámite de la agenda legislativa del presidente.

En los Estados Unidos a finales de los setenta y principios de los ochenta resultó de vital importancia la tesis “*The two presidencies*” de Wildavsky (1969) para explicar el papel de la ideología al momento de promulgar leyes. Este autor fue pionero en argumentar que los Estados Unidos tiene un presidente que ostenta dos presidencias, una para asuntos internos y la otra en la que se ocupa de la defensa y política exterior. De esta manera diversos autores discutieron que el presidente en EEUU tiene un mayor éxito legislativo en la política exterior frente a la política interna (Hecklo 1977; LeLoup y Shull 1979; Cohen 1982). Por su parte, Calvo y Sagarzazu (2011) centrados en Argentina muestran cómo la cercanía ideológica que se tenga con el votante mediano en el pleno influye de manera positiva en el proceso legislativo.

En un examen diacrónico a la productividad legislativa en Francia de 1960 al 2007 Conley (2011a) encuentra que la intensidad de la oposición al partido mayoritario en la asamblea nacional, las coaliciones de partido y los factores ideológicos son determinantes al momento de medir la generación de leyes en Francia. Desde esta perspectiva el aporte de Conley (2011b), a

partir del análisis de la productividad legislativa en Canadá por el tipo de gobierno – que puede ser de mayoría o minoría – determina que los gobiernos de mayoría son más productivos que los gobiernos de minoría. En un estudio previo que realizan Conley y Bekafigo (2006) analizando los congresos de Estados Unidos, Francia e Irlanda, se muestra el alto nivel de significancia que tienen los gobiernos de mayoría y las coaliciones al momento de aprobar leyes.

Desde esta perspectiva es relevante traer a colación la influyente investigación de Mayhew (1991), quien de manera sincrónica estudia los trabajos desarrollados en Estados Unidos sobre el poder legislativo en el periodo comprendido entre 1946 y 1990. En dicha investigación el autor evidencia que la relación entre gobierno unificado y productividad no se correlacionan en los EEUU, puesto que sopesa la premisa “*divided we govern*”. De acuerdo con Howell et al. (2000) esta situación ha conllevado un efecto negativo en la productividad legislativa del congreso del país norteamericano. En contraste a los Estados Unidos, Casar (2013) en su estudio para México sostiene que en los casos que existen mayorías de gobierno hay espacios propicios para una mayor generación y aprobación de leyes. Ello se explica en función a una menor pugna y distancia de intereses, por lo cual se tendría en términos de Cox y Morgenstern (2001) una legislatura subordinada al interior del país como es el caso de México con la hegemonía del PRI estudiada por Nacif (2002).

Dentro de esta línea se encuentra el caso uruguayo que es presentado por Chasqueti (2016). En su estudio el autor explica que el presidente a pesar de poseer fuertes poderes institucionales prefiere generar negociaciones con la legislatura para poseer un gobierno de mayoría. En el trabajo de Chasqueti se argumenta que es gracias a las negociaciones generadas entre presidentes y legisladores en Uruguay que se propicia un buen proceso legislativo sin tensiones. Por otra parte, desde la perspectiva de las coaliciones legislativas se pueden considerar los trabajos de Cox y Terry (2008); Grand y Kelly (2008) quienes analizan la producción de leyes en el congreso de los Estados Unidos de manera diacrónica. Estos estudios concuerdan en que las variables que explican una mayor generación de leyes son las coaliciones que se realizan al interior del congreso entre los partidos políticos, el grado de negociación y el cabildeo que exista entre los legisladores.

En lo que respecta al factor explicativo del calendario electoral, Alemán y Navia (2009) explican que el primer año de gobierno del presidente está asociado a una mayor tasa de éxito

en sus iniciativas legislativas. Este periodo es considerado por la literatura como luna de miel y ha resultado ser un buen predictor del éxito legislativo del ejecutivo (Bonvecchi y Zelaznik 2011; Alemán y Tsebelis 2016). Por otra parte, la literatura sostiene que cuando se está acercando la siguiente elección presidencial – y no hay la posibilidad de reelección presidencial – existe una menor tasa de éxito puesto que el presidente no cuenta con la misma aprobación que en un inicio. Por ende, puede tomar decisiones más honestas por lo que sus iniciativas de política son de alguna manera impopulares. Este efecto asociado al último año de funciones del presidente ha sido denominado por la literatura como *lame duck* y tiene una relación negativa sobre la producción de leyes (Coppedge 1997).

1.2.3. Factores actitudinales

La literatura desarrollada sobre producción de leyes se ha detenido a examinar el potencial explicativo que tienen ciertas variables actitudinales o propias a las habilidades y capacidades que tienen los legisladores como actores que generan y aprueban normativa. Desde esta perspectiva Volden y Wiseman (2009) en su estudio para la cámara de representantes de los Estados Unidos exploran cómo las habilidades cultivadas e innatas del legislador, junto a la posición institucional que este ocupe dentro del congreso, son factores que ayudan a tener una mayor productividad legislativa. Con ello, los autores exploran la manera en que un legislador hace avanzar las leyes para su aprobación. Esto lo realizan observando el número de proyectos de ley que gracias al trabajo de un miembro del congreso con experticia y posición son iniciadas, tratadas en las comisiones, aprobadas y efectivamente convertidas en leyes.

El abordaje actitudinal y personal de los legisladores se ha empleado a su vez como una posible causa para el éxito no solo legislativo, sino también electoral que pueden generar los congresistas a partir de su nivel de liderazgo y desenvolvimiento interno en el congreso (McCurley y Mondak 1995). Plata Caviedes (2011) sustenta que la efectividad en el trabajo de los parlamentarios en Colombia puede estar asociada con la búsqueda de su reelección para el siguiente periodo legislativo. De esta manera soportada por el argumento de Mayhew (1974) el autor sostiene que todo legislador busca como objetivo reelegirse, presentando en su investigación evidencia empírica que le permite corroborar este argumento. Por lo tanto, los datos generados por Plata Caviedes apoyan la lógica que la efectividad legislativa se encuentra estrechamente relacionada con la conexión electoral entre ciudadano y legislador.⁷

⁷ Respecto a esta lógica de conexión electoral véase los trabajos de Fenno (1977), Shepsle y Weingast (1995), Díaz Rebolledo (2005).

Otra variable de índole actitudinal que ha sido estudiada en la literatura para explicar la producción de leyes es la edad de los legisladores. Al respecto Fengler (1980) en su análisis a la productividad de los legisladores del Estado de Vermont en los Estados Unidos se pregunta si los legisladores de mayor edad fueron más o menos productivos que los legisladores más jóvenes. El autor para evaluar la eficacia de los parlamentarios a partir de su edad realiza una segmentación en jóvenes (entre 20-45), adultos (entre 46-65) y viejos (mayores de 66). Los resultados del estudio revelan que los legisladores más jóvenes proponen el doble de legislación que aquellos más viejos puesto que las ambiciones de continuar con sus carreras políticas los hacen proclives a querer ser más activos. Sin embargo, un dato relevante que se desprende del estudio es que gran parte de las iniciativas legislativas presentadas por los parlamentarios jóvenes muere en los comités o se caen en los debates, mientras que los proyectos de ley iniciados por los mayores tienen una mayor probabilidad de ser aprobados. Fengler (1980) justifica la efectividad de los congresistas mayores en función a su conocimiento, experticia y familiaridad con el sistema.

Además de la edad los estudios sobre productividad legislativa han identificado que el sexo del legislador – si es hombre o mujer – tiene impactos sobre una mayor o menor aprobación de leyes (Ellickson y Whistler 2000; Jeydel y Taylor 2003). Un ejemplo de lo mencionado es el trabajo de Volden, Wiseman y Wittmer (2010) quienes analizan la eficacia legislativa de hombres y mujeres miembros de la cámara de representantes de los Estados Unidos. Los autores se basan en un conjunto de datos de proyectos presentados entre 1973 y 2008 para evidenciar que el alto esfuerzo y la creación de consensos ayudan a las legisladoras a lograr una mayor efectividad legislativa, pero solo bajo ciertas circunstancias. Dichas circunstancias se definen por aspectos como la pertenencia de las mujeres al partido mayoritario en el congreso o si la legisladora pertenece al partido minoritario. De acuerdo con lo evidenciado por los autores aquellas legisladoras de los partidos de minoría deben generar técnicas como iniciar más proyectos de ley (Volden, Wiseman y Wittmer 2010).

1.2.4. Factores sustantivos a la ley

Otras explicaciones relevantes al momento de examinar la aprobación de los proyectos de ley tienen que ver con los factores sustantivos a la ley que son aquellos aspectos referidos a la materia, el nivel de agregación o el tipo de legislación que se inicia para así encontrar patrones y cualidades en común a la sanción de las leyes (García Montero 2007). En esta perspectiva se suman propuestas que pretenden establecer criterios para definir la medición de la importancia

legislativa. Al respecto Bertino (2015) destaca que el trabajo de Mayhew (1991) es el primer índice de importancia legislativa en la literatura. El índice propuesto por Mayhew se construye a partir de indicadores que incluye percepciones de evaluación de expertos, medios de comunicación y pares académicos. La autora sustenta que gracias al aporte de Mayhew (1991) se empieza a generar una diversidad de trabajos los cuales se intentan establecer criterios para definir la variable de importancia legislativa. En la Tabla 1.2 se muestra algunas de las propuestas más relevantes en la literatura para la medición de la importancia legislativa.

Tabla 1.2. Propuestas para la medición de la importancia legislativa

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

Fuente: Bertino (2015, 92)

Sin embargo, Bertino (2015) enfatiza en lo inviable que resulta utilizar la variable de importancia legislativa puesto que contiene sesgos marcados en la “definición de qué leyes son o no importantes, relevantes o de agenda, que permitan el establecimiento de criterios unificados para la definición de dicha variable” (Bertino 2015, 93). Desde un punto de vista similar García Montero (2007) justifica que realizar este tipo de agrupaciones complican la investigación comparada puesto que las clasificaciones de las leyes en un tipo de importancia son de difícil replicabilidad entre casos. A su vez García Montero explica que la disponibilidad de los datos sobre los proyectos de ley en los parlamentos de América Latina no es tan preciso o de fácil acceso en los diferentes países de la región dificultando así el trabajo de clasificar las leyes según su importancia. Por estas razones es que la explicación del nivel de importancia legislativa aún se encuentra en discusión y todavía no cuenta con el aval o suficiente respaldo por parte de la comunidad académica.

Desde otro enfoque Taylor-Robinson y Díaz (1999) señalan un camino por el que se pueden realizar exámenes cualitativos al tipo de legislación que se aprueba. Con la finalidad de

establecer categorías para la producción de leyes los autores examinan la actividad legislativa del congreso de Honduras a partir dos criterios: el nivel de agregación y el efecto de los proyectos de ley. De acuerdo con los autores por nivel de agregación entienden a los sujetos directos a quienes afectan la ley para ello dividen las leyes en sectoriales, individuales, nacionales, regionales y locales. En que lo que respecta al segundo criterio los autores separan las leyes en función del impacto que tiene la normativa en la sociedad en: neutrales, benéficas, onerosas y mixtas. Las conclusiones que se obtienen del estudio muestran que los diputados hondureños legislan en política nacional, mostrándose una falta de atención en los problemas locales (Taylor-Robinson y Díaz 1999).

En esta línea argumentativa Rodríguez (2012) realiza en su investigación una importante revisión en torno a las diversas taxonomías que se han generado en la literatura para clasificar las leyes de acuerdo a los factores sustantivos. En su estudio la autora expone que en lo que concierne al aporte de Taylor-Robinson y Díaz (1999) sobre el impacto de las leyes se debe en gran parte a las propuestas desarrolladas para analizar el congreso en los Estados Unidos de Polsby (1963), Lowi (1964), Salisbury (1968) y Wilson (1973). En lo que tiene que ver con el nivel de agregación Rodríguez sostiene que la taxonomía planteada en el trabajo de Di Palma (1976) para el caso de la legislatura italiana fue de utilidad al estudio de la actividad legislativa del parlamento hondureño. Luego de generar la discusión sobre los diversos trabajos en los que se ha procurado establecer clasificación de las leyes Rodríguez (2012) sostiene que dentro de las propuestas de mayor relevancia se destaca la propuesta de Taylor-Robinson y Díaz (1999).

En lo que atañe a los temas en los que se legisla Amorim Neto y Santos (2003) en su análisis a la producción de los diputados en Brasil formulan un examen sustantivo sobre las leyes que son propuestas y aprobadas por el parlamento. Para tal finalidad hacen uso de la clasificación elaborada por Taylor-Robinson y Díaz (1999) evaluando así el nivel de agregación de las leyes brasileñas en individual, local, regional, sectorial y nacional. A su vez, examinan el efecto que éstas producen siendo éste benéfico, oneroso, mixto o neutro y plantean una tercera variable clasificatoria relacionada con el asunto de la ley. De acuerdo con los autores la clasificación propuesta de las leyes por asunto, puede asumir alguna de las siguientes ocho categorías: social, económico, reglamentario, honorífico, administrativo, político, ecológico y cultural-científico-tecnológico.

Tras la propuesta realizada por Amorim Neto y Santos (2003) de clasificar las leyes de acuerdo con el asunto que tratan Rodríguez (2015) decide adoptar esta taxonomía para su investigación de la actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas. La autora toma cierta distancia de la clasificación generada para el estudio de la actividad legislativa en Brasil y genera una segmentación de las leyes en once categorías según el contenido de la ley en: económico, administrativo, honorífico, reglamentario, político, cultural-científico y tecnológico, social, ecológico, urbanístico, presupuestario y una categoría residual – otros – para las leyes que no se adecuan a las demás categorías. Rodríguez (2015) tras examinar la actividad legislativa de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Río Negro encuentra que los legisladores de la oposición legislativa promueven leyes de tipo reglamentario y social “contradiendo la idea generalizada de la escasa relevancia de las leyes sancionadas que han sido iniciadas por la oposición” (Rodríguez 2015, 31).

1.3. Vacío detectado en la literatura especializada sobre productividad legislativa

Con lo presentado hasta el momento se han manifestado los conceptos desde los cuales se ha observado la producción de leyes a la vez que se ha dado un panorama de las principales explicaciones discutidas en la literatura especializada. No obstante, existen aspectos sobre los que vale la pena ahondar dada su escasa exploración investigativa. En primer lugar, si bien se identifican abundantes estudios centrados en las relaciones legislativo-ejecutivo, se observa la necesidad de ampliar el horizonte en el análisis de la política legislativa. De esta manera se podrá tener un conocimiento más amplio de lo que sucede al interior de los órganos legislativos y contar así con una visión endógena de ellos (Crisp y Schibber 2014).

En segundo término, de la revisión efectuada salta a la vista el amplio bagaje teórico de los estudios sobre producción de leyes que centran su observación en los Estados Unidos tanto a nivel de Estados federales como a nivel nacional (Mayhew 1991). También se encuentra un importante desarrollo bibliográfico que se focaliza en examinar lo que sucede en las legislaturas de América Latina explorando las interacciones y lo que ocurre al interior de los congresos en términos de procedimiento legislativo (Alcántara et al. 2005). Sin embargo, la mayoría de investigaciones se refieren a estudios de caso, centrando su atención prioritariamente en países como Argentina, Brasil, Chile y México (Crisp y Schibber 2014, 11). De ahí que sea importante desarrollar conocimiento sobre cuánto producen los órganos legislativos en otros países de la región menos indagados.

En tercer lugar, gran parte de la investigación desarrollada en producción legislativa se ha encargado de generar explicaciones en torno al fenómeno en cuestión, desde diversos enfoques que se han propuesto para testear los factores que inciden en este tema. Sin embargo, las investigaciones han prestado un mayor interés en ciertos tipos de variables como lo son las explicaciones dentro de la categoría institucional, político-electoral y actitudinal. Tal situación conlleva a una baja exploración en la región a variables sustantivas a la ley, los casos en que excepcionalmente se han abordado estas explicaciones son Honduras, Uruguay y Brasil (Taylor-Robinson y Díaz 1999; Buquet, Chasquetti y Moraes 1999; Lanzaro et al. 2000; Amorim y Santos 2003). Por ello resulta trascendente emprender investigaciones que se centren en analizar la manera en que influyen los factores sustantivos a la ley en la productividad legislativa de América Latina.

Otro punto que ha recibido atención por parte de la literatura en la producción de leyes son los estudios sobre el bicameralismo en los que se exponen temas como la interacción entre cámaras (Alemán y Pachón 2008) o la relevancia de la cámara alta para la elaboración de normativa (Fisk 2011). A estos estudios se suman los trabajos que se han desarrollado sobre el tipo de bicameralismo que hay en un país de acuerdo con el diseño institucional para de allí lograr comprender los posibles puntos de tensión y veto que se pueden originar en el proceso legislativo (Tsebelis y Money 1997; Schiavon 2004). Existen además estudios de caso que tratan el tema de la productividad legislativa en parlamentos unicamerales (Taylor-Robinson y Díaz 1999; Mejía 1999; 2004; Borges 2014; García Marín 2016). Sin restar importancia a estos estudios se debe señalar la falta de preocupación existente sobre la comparación de casos con diseños legislativos unicamerales, lo que abonará en el conocimiento a la hora de entender el número de leyes generadas entre las legislaturas de los países de la región.

Con lo dicho, dada la baja atención que se ha prestado al estudio de países unicamerales, con la presente investigación lo que propongo es contribuir en el conocimiento empírico de los factores que influyen en la productividad legislativa en parlamentos unicamerales. Para tal finalidad me centro en explorar y analizar el efecto que tienen las variables sustantivas a la ley sobre una mayor o menor aprobación de normativa. En este sentido lo que busco es generar una discusión y un entendimiento sobre ciertos aspectos intrínsecos a los proyectos de ley en los cuales la literatura ha prestado poco interés. En ese sentido el aporte de este estudio es empírico y teórico pues contribuirá en el abordaje de hipótesis que, si bien han sido consideradas en la

literatura especializada, no han sido estudiadas de forma comparada para los países unicamerales de la región (King et al. 2000, 27).

2. ¿Cómo estudiar la productividad legislativa?: Propuesta teórica

Tras haber revisado la bibliografía generada sobre la producción de leyes, especificando los conceptos y las explicaciones proporcionadas por diversos autores emprendo este acápite que tiene por objetivo formular el modelo teórico con el que se sustenta la investigación. A partir de la pregunta que orienta el estudio inicio la presente sección definiendo la variable dependiente. Acto seguido expongo la importancia de ver los aspectos sustantivos de las leyes y no solo contar el número de proyectos que aprueba la legislatura. Finalmente, teorizo sobre algunas variables recurrentes en la literatura, que tendré en cuenta dado su potencial explicativo el cual permite la comparación entre casos. En tal sentido, desarrollar esta propuesta teórica genera un aporte al estudio sobre los factores sustantivos a las leyes que permiten explicar la productividad legislativa y a su vez facilita herramientas de análisis que pueden ser utilizadas para futuros estudios.

De la construcción teórica que en la literatura se ha venido fundamentando sobre el estudio de la producción de leyes (Flores y Vilalta y Perdomo 2014; Cox y Terry 2008; Grant y Kelly 2008), tomo como categoría de referencia para la presente investigación el concepto de productividad legislativa. Este concepto lo concebiré como el número de iniciativas legislativas que son presentadas por los actores que el diseño institucional – la constitución – faculta para tal fin, frente al número de iniciativas que efectivamente son aprobadas por la legislatura.⁸ Por ende, una característica que se debe resaltar al momento de examinar la productividad legislativa tiene que ver con la naturaleza propia del proyecto de ley, para así descifrar si hay elementos en la propuesta legislativa que se encuentren asociados a una mayor o menor tasa de productividad. A su vez, lo valioso del concepto está dado en el hecho de ver todo el conjunto de propuestas legislativas que son ingresadas por los diversos actores que tienen poder de iniciativa como lo son la ciudadanía, los legisladores, el ejecutivo y los demás actores que se encuentren facultados por la Constitución.

⁸ En el segundo capítulo explicaré la manera metodológica como se realiza la operacionalización de la productividad legislativa.

2.1 Examen sustantivo de los proyectos de ley

Un cuestionamiento que frecuentemente se realiza al analizar la productividad legislativa en un contexto particular está dado por hecho de dar cuenta solamente del número de normativa aprobada sin realizar mayor introspección en los contenidos de la ley. Adicionalmente, estudios desarrollados para las legislaturas en Europa como el de Mattson (1995) da cuenta que los legisladores de oposición, ante su incapacidad de implementar leyes profundas, introducen *pseudo-legislación*.⁹ Lo mencionado no resulta ser un caso aislado de los parlamentos europeos puesto que Bárcena (2015) en su investigación muestra como en México los diputados de oposición presentan en la cámara iniciativas con bajos requerimientos técnicos, tratando temas poco controvertidos en la sociedad (es decir *pseudo-legislación*).

Sobre este tipo de cuestiones relativas a la importancia de examinar las leyes de manera sustantiva, ya en el siglo XVIII Hamilton, Madison y Jay (2006) en los papeles federales exponían que:

De poco le servirá al pueblo que las leyes estén confeccionadas por hombres que él ha elegido, si esas leyes son tan voluminosas que no hay manera de leerlas o tan incoherentes que no se pueden entender; si se abrogan o revisan antes de ser promulgadas, o sufren cambios tan incesantes que el hombre que conoce la ley hoy, no puede adivinar como será mañana. La ley se define como una regla de conducta; pero ¿cómo ha de servir de norma lo que se conoce apenas y carece de fijeza? (Hamilton o Madison, papeles federales LXII).

En función a este argumento, se hace un llamado de atención sobre la relevancia de comprender no solamente la cantidad de leyes que se producen, sino tener en cuenta el tipo de legislación que se aprueba para con ello lograr entender las reglas que rigen a un país. De esta manera se reconoce que examinar ley por ley de manera sustantiva es un trabajo colosal, el cual debe poseer categorías bien definidas para poder generar comparación entre casos. Por ello es preciso realizar exámenes a partir de uno o varios *proxys*, que permitan dar cuenta de qué factores sustantivos pueden estar relacionados con una mayor probabilidad de producción

⁹ El concepto de pseudo-legislación ha sido tratado en la literatura para definir a aquellos proyectos de ley con bajos requerimientos técnicos que de manera concurre introducen en la legislatura los congresistas de partidos de oposición y minoritarios (Bárcena 2017). Lo anterior como una opción para mostrarse ante la opinión pública y la ciudadanía como actores proactivos que a pesar de su condición minoritaria o de oposición introducen iniciativas a la legislatura, permitiéndoles cultivar votos ante los electores. El asunto con estos proyectos de ley es que son iniciativas que, dada la baja infraestructura legislativa de los partidos minoritarios, versan sobre temas poco controvertidos y no tienen por intención promover cambios profundos en el sistema (Mattson 1995).

legislativa. En este sentido una estrategia que se podría realizar para tal objetivo estaría en observar la importancia de la ley.

Desde este enfoque de importancia de la ley Lanzaro et al. (2000) realizan una propuesta interesante sobre el asunto para analizar la producción legislativa en Uruguay. En su aporte los autores proponen cinco indicadores que les permite construir un índice de importancia política. Los cinco indicadores planteados en el estudio son: 1) Origen de la ley que se refiere a si el proyecto es iniciado por el poder ejecutivo o legislativo. 2) Alcance de la ley, que de acuerdo con los autores puede ser grande o escaso. 3) La repercusión en la opinión pública sobre la normativa que toma las atribuciones de alta o baja. 4) El debate que tiene la ley el cual es cuantificado a partir de las conductas adoptadas por el oficialismo y la oposición en el parlamento. 5) La votación que hace referencia a si la votación en el pleno del congreso es dividida o hay unanimidad.

Con la aplicación de este índice y gracias a la sumatoria de los cinco indicadores planteados es que Lanzaro et al (2000) categorizan las leyes en: baja, media y alta importancia. El problema de esta propuesta se encuentra en la dificultad de replicabilidad que tiene puesto que hay indicadores como el debate o la repercusión de la ley en la opinión pública que son complejos de identificar y definir para la comparación entre países. A su vez, la propuesta de Lanzaro y sus colaboradores es hasta cierto grado eficiente puesto que es útil solo si se desea ver el nivel de importancia de las leyes sancionadas. En tal sentido, como la preocupación de esta investigación está en dar cuenta de los factores asociados a una mayor o menor productividad legislativa siendo necesario el examen de la totalidad de proyectos de ley se podría sobre o sub estimar los hallazgos. Por lo tanto, no considero oportuno seguir la estrategia metodológica de Lanzaro et al. (2000) puesto que no resulta ser muy fructífera dado el objetivo de la investigación.

Otro postulado interesante para dar cumplimiento al objetivo de medir la importancia de la ley sería a partir del aporte realizado por Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2005) para gabinetes ministeriales el cual permite generar una agrupación jerárquica. En la propuesta de las autoras se clasifica a los gabinetes de defensa y seguridad pública (incluido fuerzas militares); finanzas y economía; relaciones internacionales y gobierno como de alto prestigio. Los gabinetes de construcción y obras públicas; agricultura, pesca y ganadería; medio ambiente y recursos naturales; educación; salud y bienestar social; justicia; industria y comercio; laboral;

transportes, comunicación, información; planificación y desarrollo como medio prestigio. Finalmente, de bajo prestigio se encuentran aquellos ministerios de niños y familia; ciencia y tecnología; deportes; turismo y asuntos de mujeres.

El inconveniente de realizar este tipo de abordajes es que las lógicas de importancia de los gabinetes ministeriales, operan de manera distinta a las lógicas en los procesos legislativos. Un ejemplo de esto es cuando las autoras jerarquizan en un nivel de bajo prestigio político las carteras de asuntos de mujeres. Para el caso de los cuerpos legislativos si se clasifica el tema de mujeres en un nivel jerárquico inferior, resultaría ser un hecho inadmisibles. Esto se justifica al observar lo referido a temas de mujeres que se legisla actualmente en la región como, por ejemplo, cuestiones relativas al aborto. Por esta razón y dado que una clasificación por nivel de importancia puede llegar a ser una estrategia subjetiva para la investigación, considero que no es oportuno realizar una clasificación de las leyes según el nivel de importancia de las iniciativas legislativas.

En función a los argumentos expuestos descarto la medición de la importancia de los proyectos de ley. Por ende, en la presente propuesta teórica me inclino por dar cuenta del análisis sustantivo de las leyes a partir de los temas sobre los cuales versan los proyectos de ley, su efecto, alcance y urgencia. Desde esta perspectiva como ya fue discutido, Amorim Neto y Santos (2003) en su investigación clasifican las leyes en ocho categorías, pero con la finalidad de tener un análisis más fino y que resulte replicable para futuras investigaciones, propongo realizar una especificación de los temas de los proyectos de ley en dos momentos. En un primer momento tomo como referencia las categorías que genera el proyecto *Congreso Visible* de la Universidad de los Andes – Colombia. Con esto se tiene un total de treinta y un categorías en las cuales clasifico las iniciativas legislativas de acuerdo al tema sobre el que verse.¹⁰

¹⁰ Respecto a la desagregación de proyectos de ley en temas que realiza el proyecto de la Universidad de los Andes congreso visible, retomo las siguientes categorías: 1) Administración pública; 2) Agropecuario y agrícola; 3) Celebraciones, honores y monumentos; 4) Comercio, industria y turismo; 5) Comunicaciones, medios y tecnologías de la información; 6) Corrupción; 7) Derechos Humanos y Derecho internacional humanitario; 8) Economía; 9) Educación, cultura, ciencia y tecnología; 10) Familia; 11) Impuestos; 12) Infraestructura y obras públicas; 13) Justicia; 14) Laboral; 15) Medio Ambiente; 16) Minas y energía; 17) Minorías étnicas y sexuales; 18) Mujer; 19) Ordenamiento territorial; 20) Organismos de control; 21) Organización electoral y elecciones; 22) Participación ciudadana; 23) Partidos y movimientos; 24) Política Exterior y Relaciones Internacionales; 25) Profesiones; 26) Recreación y deporte; 27) Seguridad social y salud; 28) Seguridad, defensa y fuerza pública; 29) Servicios públicos; 30) Tránsito y transporte; 31) Vivienda.

Luego de tener clasificadas las iniciativas legislativas en los treinta y un temas, se genera una nueva agregación según la naturaleza predominante de cada tema que puede ser social, política o económica (Dávila, Olivares Lavados y Avendaño 2013).¹¹ De esta manera se reagrupan todos los proyectos de ley en tres categorías macro siendo estas: temas económicos, temas políticos y temas sociales. Para tener un mejor entendimiento de la clasificación de las iniciativas legislativas de acuerdo a los temas se presenta en la Tabla 1.3 la reagrupación de los treinta y un temas en las tres categorías macro.¹²

Tabla 1.3. Clasificación de las iniciativas legislativas por temas

Categorías macro	Temas sobre los cuales versan los proyectos de ley
Temas Económicos	Economía; Impuestos; Infraestructura y obras públicas; Agropecuario y agrícola; Comercio, industria y turismo; Medio ambiente; Minas y energía; Servicios públicos; Tránsito y transporte.
Temas Políticos	Organización electoral y elecciones; Participación ciudadana; Partidos y movimientos; Política Exterior y Relaciones Internacionales; Seguridad, defensa y fuerza pública; Administración pública; Corrupción; Ordenamiento territorial; Organismos de control.
Temas Sociales	Seguridad social y salud; Vivienda; Celebraciones, honores y monumentos; Comunicaciones, medios y tecnologías de la información; Derechos Humanos y Derecho internacional humanitario; Educación, cultura, ciencia y tecnología; Familia; Justicia; Laboral; Minorías étnicas y sexuales; Mujer; Profesiones; Recreación y deporte.

Fuente: Elaboración con base en Dávila, Olivares Lavados y Avendaño (2013)

Gracias a la construcción de esta clasificación se da cuenta no solamente del número de proyectos de ley que son ingresados a la legislatura, frente a los aprobados, sino que además se puede puntualizar en los temas sobre los cuales se legisla en un país. Con el desarrollo de la clasificación por temas y teniendo en cuenta el argumento teórico generado por literatura de vetos presidenciales se puede considerar que las iniciativas legislativas en temas económicos tendrán una asociación negativa con la productividad legislativa. El motivo de esta asociación se explica por el pulso de fuerzas que existe entre los actores políticos al momento de aprobar normativa que verse sobre temas económicos, demostrándose así una mayor probabilidad de vetos para este tipo de legislación (Cameron 2009). En función a este argumento se puede

¹¹ Para tener en cuenta la naturaleza predominante de la normativa además de realizar una lectura rigurosa al proyecto de ley, fundamento la clasificación a partir de la agregación que realizan Dávila, Olivares Lavados y Avendaño (2013) en su trabajo.

¹² Para ver una ejemplificación de los proyectos de ley que se pueden clasificar en cada uno de los treinta y un temas ver el Anexo 1.

pensar que aquellos proyectos de ley que se encuentren agrupados en la categoría de temas económicos tienen una menor probabilidad de ser aprobados por la legislatura.

Desde esta perspectiva aquellas iniciativas legislativas que se encuentren agrupadas en la categoría de temas de índole económico generaran conflictos entre los legisladores dadas las posiciones y puntos de tensión que existen entre ellos sobre la dirección que debe tener los aspectos económicos del país. Por lo tanto, aprobar este tipo de legislación resulta ser un proceso complejo que implica desarrollar negociaciones y acuerdos entre los legisladores de los diferentes partidos que componen el congreso. De esta manera una mayor presentación de proyectos de ley en temas económicos al requerir una alta infraestructura de apoyos y negociaciones durante todo el proceso legislativo supone una previsible reducción en la tasa de productividad legislativa.

A su vez, el proceso legislativo de los proyectos de ley clasificados en la categoría de temas políticos resultan ser complejos de aprobar. Esto se explica puesto que son iniciativas legislativas que están directamente relacionadas con el funcionamiento del Estado y la vida política de los ciudadanos. En tal sentido, es normativa que dados los diversos intereses de los partidos políticos junto a las variadas percepciones de los legisladores puede tener dificultades en su tránsito por el congreso afectando los consensos para la aprobación de este tipo de iniciativas. En función a este argumento las iniciativas legislativas en temas políticos estarían relacionadas con menores tasas de productividad legislativa. Con lo mencionado hasta el momento las hipótesis a verificar son:

H1: Los proyectos de ley agrupados en la categoría de temas económicos tienen una menor probabilidad de ser aprobados, disminuyendo así la tasa de productividad legislativa.

H2: Los proyectos de ley agrupados en la categoría de temas políticos tienen una menor probabilidad de ser aprobados, disminuyendo así la tasa de productividad legislativa.

Otras variables a tener en cuenta para examinar los factores sustantivos de las iniciativas legislativas asociadas a la probabilidad de ser o no aprobadas por la legislatura tiene que ver con su alcance geográfico y su efecto en la sociedad. Un ejemplo de ello es el aporte seminal de

Polsby (1963) quien incursiona en la observación de las políticas públicas, tratando de captar la relevancia de las leyes a través del número de personas afectadas por la norma, los recursos públicos que distribuyen y la profundidad de los cambios en los recursos que la norma produce. Lowi (1964) posteriormente ahondando en esta temática, consideró el impacto previsto sobre los sujetos diferenciando entre leyes distributivas, regulativas, redistributivas y constituyentes.

Con el afán de completar y corregir la clasificación planteada por Lowi (1964), Salisbury (1968) propone la distinción entre políticas distributivas, redistributivas, constitutivo-regulatorias y constitutivo-auto regulatorias. En esta misma línea de clasificar las leyes, Wilson (1973) se concentra en el contenido de la ley con el objeto de diferenciarlas en función de los beneficios o costes que estas implican. La dificultad planteada por las categorías propuestas tanto por Polsby (1936), Lowi (1964), Wilson (1973) y Salisbury (1968) es la ausencia de claridad explicativa. Además, estas clasificaciones fueron diseñadas para analizar solamente las leyes, sin tener en cuenta cómo estas categorías pueden llegar a afectar la probabilidad de aprobación de los proyectos de ley al interior del congreso. Otro aspecto a tener en cuenta es que, si bien cada uno de estos trabajos constituye una pieza importante en la cimentación de la teoría sobre la clasificación de las leyes, estas investigaciones se concentran propiamente en estudios de caso.

Taylor-Robinson y Díaz (1999) como ya se hizo alusión en párrafos precedentes examinan las leyes en Honduras de acuerdo a su nivel de agregación y su impacto en la sociedad. En atención a lo anterior, un camino viable para comparar entre países se encuentra precisamente en la propuesta realizada por Taylor-Robinson y Díaz (1999) puesto que da la posibilidad de extrapolar con facilidad las categorías entre países. Sin embargo, considero que la clasificación de las leyes según el efecto que estas producen en la sociedad siendo benéfico, oneroso, mixto o neutro, como proponen los autores resulta ser ambiguo. De esta manera propongo realizar algunos ajustes a esta clasificación, permitiendo así su aplicación para futuras investigaciones.

En este sentido, mi planteamiento es clasificar las leyes en tres tipos de acuerdo al efecto que estas promueven en la sociedad. Las primeras a diferencia de los autores, que las llaman onerosas, las denomino *regulatorias-restrictivas*. Este tipo de normativa se caracteriza por imponer restricciones o regular la actividad no solo financiera – como proponen los autores – sino también en actividades comerciales, legales o jurídicas. En el segundo tipo están las leyes *benéficas*, que como su nombre lo indica tiene por finalidad conceder beneficios a individuos,

unidades geográficas o un grupo específico dentro de la sociedad, sean estos organizados o no. El tercer tipo de leyes de acuerdo con su efecto son las *neutras*, siendo aquellas leyes que por su contenido no contienen una afectación material a ningún actor. Estas últimas se caracterizan por ser legislación en la que se consideran cuestiones como la conmemoración de un acontecimiento específico, establecer días de fiesta nacional o regular feriados en el país.

Especificada esta clasificación de los proyectos de ley a partir de su previsible efecto en la sociedad, se esperaría que aquellas iniciativas legislativas que tengan un efecto de tipo regulatorio-restrictivo sean más difíciles de pasar en la legislatura. En tal sentido se esperaría una menor aprobación de este tipo de leyes puesto que es normativa que procura condicionar o regular la cotidianidad de la sociedad, la economía, la administración pública, el comercio o cuestiones de índole jurídico y legal. Lo anterior se justifica en función del tipo de procesos y actividades que regula este tipo de normativa. En tal sentido lo que se desea acentuar es que el efecto regulatorio-restrictivo no debe entenderse como una homologación de lo más importante puesto que la clasificación de importancia de un proyecto de ley es un asunto con ciertos grados de subjetividad y sesgos por parte del investigador como ya se ha discutido previamente. Dicho ello, los proyectos de índole regulatorio-restrictivos están asociados a una menor aprobación dado que generan controversias y conflictos al momento de darse la votación en el pleno del congreso. Por lo cual, la hipótesis a corroborar es:

H3: Los proyectos de ley que poseen un efecto regulatorio-restrictivo tienen una menor probabilidad de ser aprobados por la legislatura, disminuyendo así la tasa de productividad legislativa.

En lo pertinente a la clasificación de la normativa de acuerdo al nivel geográfico de los proyectos de ley, tomo distancia con lo que los autores consideran como nivel de agregación, puesto que Taylor-Robinson y Díaz (1990) tienen en cuenta cinco categorías, siendo estas: nacional, regional, sectorial, local e individual. Es así que en la propuesta de los autores respecto al nivel de agregación se clasifican las leyes de acuerdo a criterios geográficos (nacional, regional y local) y de sujetos (individual y sectorial). Realizada esta aclaración retomo para la investigación el criterio geográfico clasificando así las iniciativas legislativas en nacionales, regionales y locales. De esta manera en una primera categoría se agrupa la normativa de índole nacional que contempla a aquellas iniciativas en donde se involucra a toda

la población del país como por ejemplo: proyectos de ley para cambiar la normativa tributaria en el país, leyes orgánicas o reformas constitucionales.

En una segunda categoría clasifico a las iniciativas que se encuentran agrupadas como normativa regional y local. En tal sentido el criterio por el cual se agrupan la normativa como regional obedece a si en su desarrollo se ve implicada a una región pensada de manera geográfica como una provincia o departamento (para países unitarios). Un ejemplo de este tipo de normativa puede ser la creación de leyes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de infraestructura en una provincia. Legislación con estas características puede ser catalogada como proyectos de ley con un alcance regional. Mientras que se entenderá por normativa local aquellas iniciativas legislativas en las que su aplicación específica se encuentra focalizada hacia una ciudad en particular. Una ejemplificación sobre este tipo de legislación es la creación de una universidad o normativa en la que se proporcione financiamiento para impulsar proyectos locales (como el mejoramiento de un hospital o equipamiento de espacios deportivos).

Con el desarrollo de esta clasificación de acuerdo al alcance geográfico del proyecto de ley, resulta preciso mencionar que aquellas iniciativas legislativas de índole regional y local tienen una menor probabilidad de ser aprobadas. Esto se da en función a una lógica de posible *pseudo-legislación* que eventualmente podrían generar los legisladores con el afán de dar solución a las exigencias de la ciudadanía. En tal sentido, un legislador con tal de ganar favorabilidad en sus electores ingresa proyectos de ley carentes de técnica legislativa, los cuales versen sobre el tema demandado por sus representados. Por lo tanto, como ya se hizo alusión una iniciativa legislativa de esta índole puede ser, por ejemplo, la ejecución de un proyecto de inversión vial para el mejoramiento en el asfaltado de una carretera que conecte dos ciudades de una misma provincia o departamento. Esbozado este argumento la hipótesis a verificar es:

H4: Los proyectos de ley cuyo alcance es regional y local tienen una menor probabilidad de ser aprobados por la legislatura que los proyectos nacionales, por lo tanto, disminuyen la tasa de productividad legislativa.

Junto a los aspectos que ya he teorizado otro punto importante a tener en cuenta respecto al cuerpo de las iniciativas legislativas, tiene que ver con la consideración del carácter urgente de la ley que por lo general y de forma institucional es una atribución privativa del ejecutivo. En esta línea la literatura ha sido reiterativa al expresar que aquellas iniciativas que son

presentadas por el ejecutivo con carácter de urgencia tienen una mayor probabilidad de ser aprobadas por la legislatura (Alcántara y García Montero 2011; Chasquetti 2011). Ello sucede por sus disposiciones institucionales de prioridad y agilidad de resolución en el proceso legislativo. Además de esto, por lo general cuando el presidente envía al congreso un proyecto de ley calificado como urgente, procura de manera estratégica contar con el suficiente apoyo de los legisladores para convertir efectivamente a la iniciativa en una ley (Burbano y Rowland 1998). Elaborada esta consideración, la hipótesis que propongo es:

H5: Los proyectos de ley calificados con carácter de urgencia tienen una mayor probabilidad de ser aprobados por la legislatura, por ende, este tipo de proyectos aumentan la tasa de productividad legislativa.

2.2 Estudiar los factores asociados al calendario electoral y a la autoría del proyecto de ley

En lo que atañe a los factores explicativos que se han tenido en cuenta de manera independiente a los ya argumentados en líneas precedentes formulo para esta investigación estudiar en esencia dos, siendo estos: la influencia que tienen el calendario electoral y la autoría de la iniciativa legislativa. De esta manera si bien en la propuesta teórica del estudio me centro prioritariamente en ver los factores sustantivos de la ley dado que es un aspecto importante en el que la literatura se ha centrado minoritariamente, considero que es fundamental tener en cuenta algunas variables adicionales. Con esto lo que procuro es mostrar el papel que tienen los actores y el ciclo electoral en la probabilidad de una mayor o menor productividad legislativa.

Sobre la variable calendario electoral una explicación que se da desde la literatura enfocada en las relaciones ejecutivo-legislativo es que el presidente en el primer año se encuentra en un periodo de luna de miel. Por ende, cuenta con una mayor favorabilidad de la opinión pública que le ayuda en la aprobación de las leyes que envía a la legislatura (Covington et al. 1995). En consideración a este argumento pienso que el primer año no es vital solamente para el presidente, sino que lo es también para el cuerpo de legisladores, los cuales aprovechan el año en que inician funciones para ser eficientes y aprobar más normativa. Es así que tanto el presidente como los legisladores aprovechan la posición estratégica que se tiene frente a la opinión pública para ser más productivos (Edwards 1990). A su vez en el primer año de funciones se quedan pendientes algunos trámites que venían en discusión de la anterior

conformación parlamentaria. Por lo tanto, en dicho año además de proponer la nueva agenda legislativa se debe dar solución a las iniciativas que se encuentran en proceso de la anterior legislatura.

En lo que tiene que ver con el último año de funciones de la legislatura el académico mexicano Khemvirg Puente señala en una entrevista al periódico El Universal de México que:

Hacia el final del último año, muchos de los legisladores que tienen experiencia o que están familiarizados con los temas piden licencia porque se van a otros cargos o quienes se quedan están más bien preocupados por la agenda electoral que por la agenda legislativa [...] No sería tajante decir: ya no se preocupan por la ciudadanía, a mí me parece que ya lo tienen presupuestado, que el último año no se van a lograr grandes acuerdos y entonces todo lo que haya que sacar relevante o que requiera dos terceras partes como reformas constitucionales se tratan de procesar en la primera parte de la legislatura o en los dos primeros años (Jiménez 2017, 19 de noviembre).

De esta manera con lo referido al último año de trabajo de la legislatura se encuentra adicionalmente que los esfuerzos se centran en algunos casos en generar visibilidad del trabajo que realiza un legislador de manera individual, por lo que se puede caer en pseudo-legislación (Bárcena 2015). Además, se puede dar una baja actividad parlamentaria puesto que es natural que en el último año los partidos políticos intensifiquen sus diferencias para que el electorado divise que no son opciones parecidas. Con este tipo de lógicas los legisladores de los distintos partidos buscan generar acciones de pugna al interior del congreso, complicando y disminuyendo así la labor legislativa. Estas situaciones provocan un detrimento en la aprobación de leyes por parte del congreso.

Sin embargo, si bien en este marco teórico sustento la postura que la finalización del ciclo político en la legislatura marcado por el año de elecciones se encuentra asociado con un declive en el ejercicio de iniciar y aprobar proyectos de ley. Es necesario aclarar que hay posturas contrarias como las de Visconti (2011), quien expone que para el caso chileno los legisladores en el último año estructuran su comportamiento en función de la reelección por lo que esta situación crea la necesidad de mostrarse como eficientes y productivos. No obstante, hay posturas que van en la línea que argumento como la desarrollada para el caso mexicano de García Flores y Vilalta y Perdomo (2014) quienes argumentan que al ingresar iniciativas

legislativas en el último año de funciones lo que puede suceder es que su aprobación sea generada por la siguiente legislatura. En función a este tipo de situaciones lo que ocurre es un detrimento en la tasa de productividad por parte del congreso que se encuentra en la culminación de sus labores legislativas. A partir de estos argumentos la hipótesis a verificar es:

H6: Los proyectos de ley que se presentan en el primer año de la legislatura tienen una mayor probabilidad de ser aprobados, aumentando así la tasa de productividad legislativa. Como corolario aquellos proyectos de ley que se presentan en el último año de funciones de la legislatura tienen una menor probabilidad de ser aprobados, disminuyendo así la tasa de productividad legislativa.

En lo referido a quien propone e ingresa la iniciativa legislativa en el congreso es un aspecto que se ha tenido en cuenta para trabajos en los que se examina el éxito legislativo que tienen tanto el presidente como los legisladores del partido con mayor número de asientos en la legislatura (Jiménez Badillo 2007). De esta manera los hallazgos empíricos que se han mostrado para América Latina dan cuenta que en promedio el presidente es un actor exitoso en la arena legislativa (Morgenstern y Nacif 2002; García Montero 2009). Por lo que las iniciativas que son iniciadas por el poder ejecutivo, dada su alta probabilidad de ser aprobadas, pueden estar asociadas a un aumento en la tasa de productividad legislativa.

A su vez, medir esta variable respecto a la autoría de los legisladores resulta ser una característica determinante al momento de ver la productividad legislativa. Puesto que los legisladores que integran el partido mayoritario al interior del congreso, cuentan con un mayor apoyo partidista para pasar sus proyectos de ley (Grant y Kelly 2008). Mientras que aquel legislador perteneciente a los partidos que ostentan bancadas legislativas pequeñas, tienen que recurrir a múltiples negociaciones con diversos actores, lo cual dificulta que sus propuestas legislativas se conviertan efectivamente en leyes. En consideración a ello las hipótesis a corroborar son:

H7: Los proyectos de ley que son iniciados por el presidente cuentan con una mayor probabilidad de ser aprobados, aumentando la tasa de productividad legislativa.

H8: Los proyectos de ley que son iniciados por el partido con mayor número de asientos dentro del cuerpo legislativo tienen una mayor probabilidad de ser aprobados, aumentando la tasa de productividad legislativa.

Recapitulación

En este capítulo se presentó una exposición de los diversos conceptos desde los cuales se ha estudiado la aprobación de las leyes. A su vez se realizó una revisión de la literatura organizada a partir de las cuatro categorías o factores explicativos – institucionales, político-electorales, actitudinales y sustantivos a la ley – desde los cuales se ha examinado la producción de leyes. Junto a esto se mostró la preponderancia que tiene en la literatura las variables de índole institucional, político-electoral y actitudinal al momento de explicar la producción de leyes. Por ello, en la segunda parte del capítulo me concentré en proponer un marco teórico en el cual predominan los factores sustantivos a las leyes como posibles explicaciones. De esta manera, se han planteado ocho hipótesis que buscan ser corroboradas en la presente investigación.

Con los argumentos teóricos que se han desarrollado hasta el momento planteo en las siguientes páginas un estudio comparativo sobre la productividad legislativa en dos países unicamerales (Ecuador y Perú). Precisamente se plantea como casos a comparar países con diseños legislativos unicamerales puesto que gracias a la revisión de la bibliografía se dio cuenta que este es un aspecto en el que hace falta profundizar. En razón a ello el próximo capítulo se centra en exponer los casos a trabajar, presentando similitudes y diferencias, junto a sus características de índole político e institucional. Con la exposición de la información de cada una de las legislaturas se tienen elementos claves con los que se podrá generar una mejor interpretación de los datos. De esta manera el siguiente capítulo se concentra en el diseño y la estrategia metodológica con la que se realiza la observación empírica, la forma en que se da la operacionalización de las variables, así como la manera en que procede el análisis estadístico. Por lo tanto, el objetivo en el siguiente capítulo es aportar en la manera en que se miden los elementos que permiten dar cuenta sobre los efectos que inciden en una mayor productividad legislativa.

Capítulo 2

Diseño metodológico: casos de estudio, operacionalización de la productividad legislativa y de las variables explicativas

El propósito del presente capítulo es cimentar las bases metodológicas que permitan responder a la pregunta sobre ¿cuáles son los factores que explican la productividad legislativa? por lo tanto la atención del capítulo se centra en el desarrollo de dos objetivos. Por un lado, teniendo en cuenta la escasa indagación sobre los factores que inciden en la productividad legislativa en países con diseños legislativos unicamerales, un primer objetivo es proporcionar una exploración de los parlamentos unicamerales que se tienen en cuenta para la investigación. Por otro lado, a partir del análisis embrionario que se ha generado en la literatura sobre las variables sustantivas a los proyectos de ley el segundo objetivo apunta a exponer la estrategia metodológica con la que se realiza la observación empírica de este tipo de variables. A su vez se explica la forma en que se da la operacionalización de las demás variables discutidas en la propuesta teórica.

Con la finalidad de dar cumplimiento a los dos objetivos señalados anteriormente, el capítulo se organiza en dos secciones. En una primera sección se exponen aspectos fundamentales sobre las legislaturas de Ecuador en el periodo 2013-2017 y de Perú en el periodo 2011-2016. De esta manera, se presenta un análisis comparativo señalando similitudes y diferencias, junto a una exposición de los aspectos institucionales y partidistas de cada legislatura. Dicho esto, en la segunda sección del capítulo se estructuran los procedimientos metodológicos propuestos para medir y explicar la productividad legislativa. Una vez desarrollada la propuesta metodológica se da paso al siguiente capítulo en el que se realiza la discusión de los hallazgos junto a la validación empírica de las hipótesis planteadas para el estudio.

1. Exploración de los casos de estudio: Asamblea Nacional de Ecuador 2013-2017 y Congreso de la República de Perú 2011-2016

Con el objetivo de comprender los factores que afectan en la probabilidad de aprobación de leyes por parte de los congresistas, tomo como casos de estudio las legislaturas de Ecuador en el periodo 2013-2017 y de Perú en el periodo 2011-2016. La razón por la cual tomo estos dos países se justifica primero en función de suplir el vacío de estudiar comparativamente legislaturas con diseños legislativos unicamerales. Una segunda razón por la que resulta importante comparar estos países está en que a pesar de ser legislaturas unicamerales y de

contar con una cantidad similar de legisladores, el congreso de Perú históricamente ha sido más productivo que el parlamento ecuatoriano como se puede evidenciar en la Tabla 2.1. En función a esta diferencia histórica de productividad legislativa, tomo como caso de estudio un periodo totalmente atípico en Ecuador caracterizado políticamente por tener un partido predominante en la asamblea que es Alianza País. De esta manera se espera observar si el hecho de contar con una mayoría legislativa de 72.9% de los asientos en la asamblea tiene efectos sobre una mayor productividad legislativa por parte de Ecuador en referencia al fragmentado congreso de Perú.

Tabla 2.1. Histórico productividad legislativa Ecuador y Perú (1995 – 2002)

	Ecuador			Perú		
	Proyectos de ley presentados	Proyectos de ley aprobados	Porcentaje productividad legislativa	Proyectos de ley presentados	Proyectos de ley aprobados	Porcentaje productividad legislativa
1995 – 1996	301	26	8.7%	1522	240	15.8%
1996 – 1997	322	39	11.7%	1324	432	32.6%
1997 – 1998	440	76	17.3%	969	267	27.5%
1998 – 1999	511	83	16.2%	1173	359	30.6%
1999 – 2000				822	194	23.6%
2000 – 2001	445	68	15.3%	1966	450	22.8%
2001 – 2002				3405	1189	34.9%

Fuente: Alcántara et al. (2005)

Es así que para exponer los aspectos fundamentales de las legislaturas de Ecuador (2013-2017) y Perú (2011-2016) la presente sección se estructura en dos apartados. En la primera parte se presenta un análisis comparativo entre las legislaturas, señalando las similitudes y diferencias de los parlamentos seleccionados para la investigación. En la segunda parte se exponen cuestiones de índole institucional y partidista de cada legislatura como, por ejemplo, la conformación partidista del congreso y el proceso legislativo. Una vez generada la presentación de los países estudiados se da paso a la siguiente sección del capítulo que se centra en desarrollar algunos aspectos metodológicos referidos a la medición de la variable dependiente y de las independientes.

1.1. Similitudes y diferencias entre los casos

Para iniciar con el apartado cabe hacer alusión en primer lugar a las diferencias que existen entre los dos casos seleccionados para el análisis. En tal sentido, un punto a destacar es la marcada diferencia en la conformación partidista de los parlamentos que se puede evidenciar en la Tabla 2.2 en donde el congreso peruano se encontraba altamente fragmentado en referencia a la asamblea ecuatoriana. En lo que respecta al número de escaños que ocupan los partidos

políticos en la Asamblea, la primera fuerza legislativa en Ecuador es Alianza País que ostentaba un 72.9% de los asientos. Con este tipo de mayoría los proyectos de ley que son iniciados por los asambleístas de Alianza País en teoría tienen una mayor probabilidad de ser aprobados en comparación a los del partido oficialista de Perú. Esta conjetura se explica dado que en el caso peruano al inicio del periodo legislativo la bancada oficialista – Gana Perú – ocupaba el 36.1% de los asientos en la legislatura. Este porcentaje va en descenso dado el constante transfuguismo y las inconsistencias ideológicas al interior de la bancada oficialista (Meléndez y Sosa 2013). Tal situación provoca que Gana Perú termine el periodo legislativo en 2016 con una proporción de 15,4% menos de congresistas que al inició el periodo legislativo en el 2011.

En concordancia con el postulado de jugadores de veto de Tsebelis (2006), en Perú dada la conformación del congreso se tendría un escenario complejo, que dificulta llegar a acuerdos entre los partidos para la aprobación de los proyectos de ley.¹³ Si a esto se le suma el tipo de mayorías necesarias para la aprobación de leyes orgánicas y ordinarias, en donde para aprobar las leyes ordinarias es necesaria la mayoría relativa, es decir, que los votos a favor de una propuesta superen a los votos en contra sin importar el número. Mientras que, para la aprobación de las leyes orgánicas se requiere de mayoría absoluta, demandándose la votación de 66 de los 130 posibles votos. Tal escenario dado la alta fragmentación en el congreso peruano supondría de manera teórica un arduo trabajo para lograr consensos que permitan mayores tasas de productividad legislativa que en la asamblea de Ecuador.

A su vez este presunto diferencial de una productividad legislativa baja en Perú frente a Ecuador obedece a las características políticas propias de la legislatura peruana. Al medir el número efectivo de partidos dentro en un mismo periodo legislativo gracias al constante transfuguismo se observa que varía vertiginosamente de un año a otro (oscilando entre 4,0 al inicio de la legislatura y finalizando con un NEP igual a 6,7).¹⁴ De esta manera, se puede decir en términos de Ware (2004) que en el caso peruano se tiene un sistema de partidos

¹³ En el argumento de jugadores de veto de Tsebelis (1999) se argumenta que un mayor número de actores con voz y voto para tomar decisiones de política pública, hace que su proceso sea más difícil. Esta situación se explica puesto que es más difícil llegar a acuerdos entre los actores y cada actor va a defender al máximo la postura que mayor satisfacción le represente. Por lo tanto, se dificulta llegar a un *statu quo* que resulte ser favorable para la mayoría de actores en la toma de decisiones políticas.

¹⁴ El cómputo del número efectivo de partidos (NEP) se obtiene tras la aplicación de la fórmula de Laakso y Taagepera (1979). En lo que respecta al valor de la fragmentación parlamentaria se obtiene mediante el desarrollo de la fórmula de Rae (1967)

multipartidista atomizado. Con dicho escenario partidista al interior del cuerpo legislativo lo que se esperaría es una amplia lucha de intereses entre las propuestas legislativas, generada por las pugnas de los diferentes partidos que conforman el congreso. En tal sentido, se tendría eventualmente una moderada productividad para el caso peruano en comparación al parlamento ecuatoriano.

Tabla 2.2. Comparativo Asamblea Nacional de Ecuador 2013 – 2017 y Congreso de la República de Perú 2011 – 2016

Criterio de comparación	País	
	Ecuador	Perú
Número de legisladores	137	130
Porcentaje de escaños del partido oficialista y del principal partido de oposición	Partido oficialista: 72,9% Partido de oposición: 7,2%	Partido oficialista al inicio 36,1% y al termino 20,7% Partido de oposición al inicio 28,4% y al termino 26,1%
Actores facultados para presentar iniciativas legislativas	Los legisladores, el Presidente, la ciudadanía, Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, el Tribunal Supremo Electoral y las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia	Los legisladores, el Presidente, la ciudadanía, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los colegios profesionales, el ministerio público, Defensoría del Pueblo, Jurado Nacional de Elecciones y los otros poderes del Estado en los ámbitos de su competencia.
Número de comisiones permanentes	12	24
Número Efectivo de Partidos	1,8	Inicio del periodo legislativo NEP = 4,0 Final del periodo legislativo NEP = 6,7
Fragmentación	0,45	Inicio del periodo legislativo fragmentación = 0,75 Final del periodo legislativo fragmentación = 0,85
Gobierno con mayoría	Si	No

Fuente: Diseños constitucionales y características políticas de las legislaturas.

No obstante, en lo que respecta al caso de Ecuador como ya se ha mencionado se tiene una realidad que dista radicalmente del estado natural en la conformación partidista de la legislatura. De esta manera la asamblea conformada para el periodo 2013 – 2017 de acuerdo a lo evidenciado por la literatura es un caso anómalo en el escenario político. Lo anterior se

justifica dado que los autores que estudian el caso ecuatoriano dan muestra del constante multipartidismo existente en el parlamento lo cual dificultaba el proceso de generación de política pública (Mejía 2009). A esto se suman factores como la alta fragmentación junto a la indisciplina de partido que han sido asideros efectivos para dar cuenta de la inestabilidad política al interior del país (Mejía y Polga-Hecimovich 2011). Por lo tanto, el escenario político descrito ha conllevado a lógicas de coaliciones fantasmas para así lograr consensos entre el legislativo y el ejecutivo que permiten dar cumplimiento a la agenda legislativa (Burbano de Lara 2005). En contraste con lo mencionado Ecuador para el periodo de análisis ostenta un sistema de partido predominante explicado por la baja fragmentación al interior de la legislatura y un número efectivo de partidos menor al que normalmente manifiesta (Ware 2004).

Ahora al observar comparativamente estas características la asamblea de Ecuador goza de un número efectivo de partidos muy inferior al que es registrado por el congreso peruano. En tal sentido, se dota teóricamente al caso ecuatoriano con elementos que juegan a favor de una tasa de productividad legislativa más alta frente a lo que eventualmente podría darse en Perú. Sin embargo, considero que no es oportuno suponer que el tener un partido de mayoría como es el caso de Ecuador sea un escenario propicio para generar una mayor aprobación de proyectos de ley en la asamblea. Al respecto la literatura concibe un par de argumentos que me permiten expresar lo inoportuno que resulta tener un partido hegemónico al interior de la legislatura para desarrollar una mayor producción de normativa.

Una primera explicación la sustento a partir de lo mencionado por Basabe-Serrano (2009) quien explica que “durante los últimos treinta años la democracia ecuatoriana ha pasado de un extremo de bloqueo institucional a otro de incondicional hegemonía personal, sin haber desarrollado un pluralismo constructivo y equilibrado” (Basabe-Serrano 2009, 404). De acuerdo con el autor el hecho de tener un escenario político en donde el partido que ocupa la mayoría de asientos al interior de la asamblea es controlado por un líder con rasgos autoritarios brinda elementos propicios para bloqueos institucionales. El asunto con estos bloqueos institucionales se justifica gracias al precario pluralismo constructivo y equilibrado en el cual se limita la interacción de ideas y propuestas al interior de organismos gubernamentales como por ejemplo la rama legislativa. Por ende, la falta de ese pluralismo constructivo y equilibrado, resulta ser en democracia un factor relevante para poder garantizar por parte de la legislatura y

los legisladores una representación consistente de los intereses ciudadanos a través de la generación y aprobación de normativa.

En adición, propongo un segundo argumento en función a lo expresado en *los papeles federales* en donde se expone que para generar normativa se necesita de una representación política plural que permita procesar las diferentes demandas del pueblo (Hamilton, Madison y Jay 2006). Gracias a lo planteado por Pachano (2010) se muestra que el caso ecuatoriano dista de este planteamiento ideal puesto que, con la llegada al gobierno de Alianza País se introdujeron limitaciones a la democracia representativa bajo una aparente democracia participativa. De esta manera, lo que en realidad se podría esperar del caso ecuatoriano es una considerable generación y aprobación de leyes de forma unidireccional por parte de los legisladores de Alianza País. Lo anterior eventualmente se puede ver intensificado por la entrada en vigencia de instituciones informales como lo es el mecanismo hexágono, dejándose relegadas las iniciativas legislativas de los demás partidos políticos.¹⁵

En consideración a estos planteamientos, el caso ecuatoriano – contrario a lo que se podría pensar – no resulta ser equivalente a un parlamento en el cual se desarrollen altas tasas de productividad legislativa. Esta situación tiene justificación en el concepto de productividad legislativa dado que para medirse la productividad se tiene en cuenta todos los proyectos de ley que son ingresados por los diversos actores facultados con poder de iniciativa legislativa, frente al número que son aprobados por la legislatura. En ese sentido, lo que se esperaría es que aquellos proyectos de ley que logren introducir los partidos minoritarios tengan un margen mínimo de aprobación, por lo cual se propicia una afectación negativa al momento de generar la medición de productividad legislativa para la asamblea ecuatoriana. Sin embargo, tengo la expectativa que la afectación negativa no logre ser tan significativa por lo que, a pesar de los argumentos presentados, se esperaría que la asamblea ecuatoriana registre tasas de productividad legislativa más altas que el congreso peruano.

¹⁵ En esta línea, es relevante destacar que con la llegada de Alianza País al escenario político se creó el “mecanismo hexágono” para el proceso de formulación de política en la legislatura. Este mecanismo consiste en un trabajo de negociación interna coordinada entre seis entidades que intervienen en la construcción de las iniciativas legislativas y son: el presidente de la comisión legislativa que tramita el texto, la secretaría de planificación y desarrollo, el ministerio o ministerios involucrados o afines al tema del proyecto de ley tramitado, la secretaría de gestión política, el movimiento PAIS, la secretaría jurídica de la presidencia y el bloque. La reunión de estas seis instancias denominado hexágono formaba compromisos previos entre el ejecutivo y el legislativo, lo cual ayudaba a no generar bloqueos entre las instituciones (Expreso 2013, 30 de mayo).

Por otra parte, una diferencia relevante que cabe traer a colación es el número de comisiones especializadas permanentes que hay en los dos países. Resulta importante hacer alusión a ello puesto que es desde las comisiones que se transforma el locus decisorio de la legislatura, siendo el órgano de debate y negociación de las políticas públicas que se someten a votación en pleno del legislativo (Béjar y Bárcena 2016). A su vez, es desde las comisiones en donde se propicia una especialización de los miembros de la legislatura, los cuales al poseer los conocimientos necesarios para analizar las iniciativas que les son turnadas, pueden promover un mejor debate en el pleno de la legislatura (Casar 2001). De esta manera si se tiene en cuenta que Perú dobla en número de comisiones permanentes a Ecuador con un total de veinticuatro, se tendría un posible escenario más eficiente en términos de tiempo que se demore el proyecto de ley en ser procesado y aprobado. Ello se explica porque, al tener una mayor división del trabajo al interior de la legislatura, se esperaría una menor acumulación de las iniciativas legislativas. Por lo tanto, al existir un mayor número de comisiones especializadas que se enfocan en tratar temas específicos, supondría una mayor agilidad en el proceso legislativo del congreso peruano que goza con más comisiones que la asamblea ecuatoriana.

Una vez consideradas las diferencias cabe hacer alusión sobre algunas similitudes que existen entre los casos de estudio. Al respecto se observa que el número de legisladores con el que se conforma cada parlamento es relativamente similar, diferenciándose mínimamente en siete legisladores menos que tiene el congreso peruano frente al ecuatoriano. En lo que tiene que ver con los actores que se encuentran facultados constitucionalmente para iniciar proyectos de ley, la constitución política de los países acredita prácticamente a los mismos actores. El punto diferencial está en Perú en donde el diseño institucional le permite generar iniciativas legislativas a los colegios profesionales, las instituciones públicas autónomas, junto a los gobiernos regionales y locales. Por tal motivo, se cuenta con un escenario legislativo más abierto a la participación descentralizada por parte de la ciudadana y los órganos estatales peruanos. En este sentido, el diseño institucional ecuatoriano es más centralizado puesto que la constitución no faculta a esta diversidad de actores para iniciar leyes, centrándose el poder de producir leyes en los asambleístas, el presidente y ciertos órganos estatales en materia de su competencia.

1.2. Conformación político partidista y aspectos institucionales de los casos de estudio

Con la presentación de las similitudes y diferencias que existen entre los casos a continuación elaboro una exposición de algunos aspectos institucionales y políticos que se desarrollan con la finalidad de generar un entendimiento más preciso sobre cada una de las legislaturas seleccionadas para el estudio. De esta manera lo que se desea es sustentar una comprensión más amplia de los casos lo cual permita consolidar una discusión rica al momento de argumentar los resultados empíricos de los factores que inciden en la productividad legislativa. En función de lo anterior los criterios que se tienen en cuenta para exponer cada caso se centran en explicar la manera en que quedaron distribuidos los asientos en la legislatura para los periodos contemplados en la investigación. A su vez en las siguientes líneas se hace referencia al proceso que debe cursar las iniciativas legislativas en cada país para su efectiva aprobación y promulgación como ley.

1.2.1. Legislatura de Ecuador (periodo legislativo 2013-2017)

La función legislativa en Ecuador de acuerdo con el artículo ciento dieciocho de la Constitución política del 2008 se ejerce por la Asamblea Nacional que consta de una cámara. La cámara está conformada por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años con posibilidad de reelección. Respecto al sistema electoral para la selección de legisladores es mixto, pero favorece la representación proporcional en circunscripciones medianas, con papeletas de votación de listas abiertas, procurando la alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres (Freidenberg y Pachano 2016). En cuanto al número de asambleístas que conforman la Asamblea Nacional para el periodo 2013 – 2017 de acuerdo con la Ley Orgánica Electoral son ciento treinta y siete legisladores.

Para el periodo de estudio tal como se muestra en la Tabla 2.3 el partido oficialista contaba con una bancada que conformaba el 72.9% de los asientos en la Asamblea. En tal sentido el Movimiento Alianza País (AP) ostentaba 100 legisladores de un total de 137 configurándose como la primera fuerza partidista de la Asamblea. No obstante, es preciso mencionar que, aunque Alianza País inició el periodo legislativo con una cantidad considerable de asientos en la Asamblea, a lo largo del periodo estudiado se generaron procesos de deserción como el caso de Christian Viteri o Fernando Bustamante. A pesar de los diversos conflictos al interior del partido Ramírez, Le Quang y Bastidas (2013) expresan que AP se mostró como un bloque participativo y efectivo en su trabajo de representar al pueblo ecuatoriano. Respecto a la

segunda fuerza en el parlamento la constituía el Movimiento Creando Oportunidades (CREO) con un 7,2%. El tercer partido era el Partido Social Cristiano con un 5,6%; seguido por el Partido Avanza, el Movimiento de Unidad Pachakutik (MUPP) y el Partido Sociedad Patriótica 21 de enero (PSP) con un 3,6% respectivamente de los asientos en la Asamblea.

Tabla 2.3. Conformación partidista de la legislatura de Ecuador 2013 – 2017

Partido	Asambleístas			Escaños totales	
	Nacionales	Provinciales	Extranjero	Número	Porcentaje
Movimiento Alianza PAIS	8	86	6	100	72,9%
Movimiento Creando Oportunidades (CREO)	2	8	0	10	7,2%
Partido Social Cristiano (PSC)	1	6	0	7	5,6%
Partido AVANZA	0	5	0	5	3,6%
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP)	1	4	0	5	3,6%
Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP)	1	4	0	5	3,6%
Movimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA)	1	0	0	1	0,70%
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	1	0	0	1	0,70%
Movimientos Provinciales	0	3	0	3	2,1%
Total	15	116	6	137	100%

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por el portal web del Consejo Nacional Electoral y Observatorio Legislativo

El Movimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA) y el Partido Roldosista ecuatoriano (PRE) junto a los movimientos provinciales eran para el período de análisis las agrupaciones políticas con la menor participación de legisladores en la Asamblea. Por ende, se esperaría que los partidos políticos que no ostentan la mayoría al interior de la asamblea – es decir todos a excepción de Alianza País – cuenten con una baja tasa de productividad legislativa. En adición un eventual resultado con las demás agrupaciones políticas es que su porcentaje de proyectos de ley presentados sea considerablemente bajo. Lo anterior se sustenta en función al artículo ciento dieciséis de la Ley Orgánica de la Función Legislativa en donde se señala que para formar una bancada legislativa es necesario al menos el diez por ciento de las y los miembros de la Asamblea Nacional. Si se tiene en cuenta esto junto a la información reportada en la Tabla

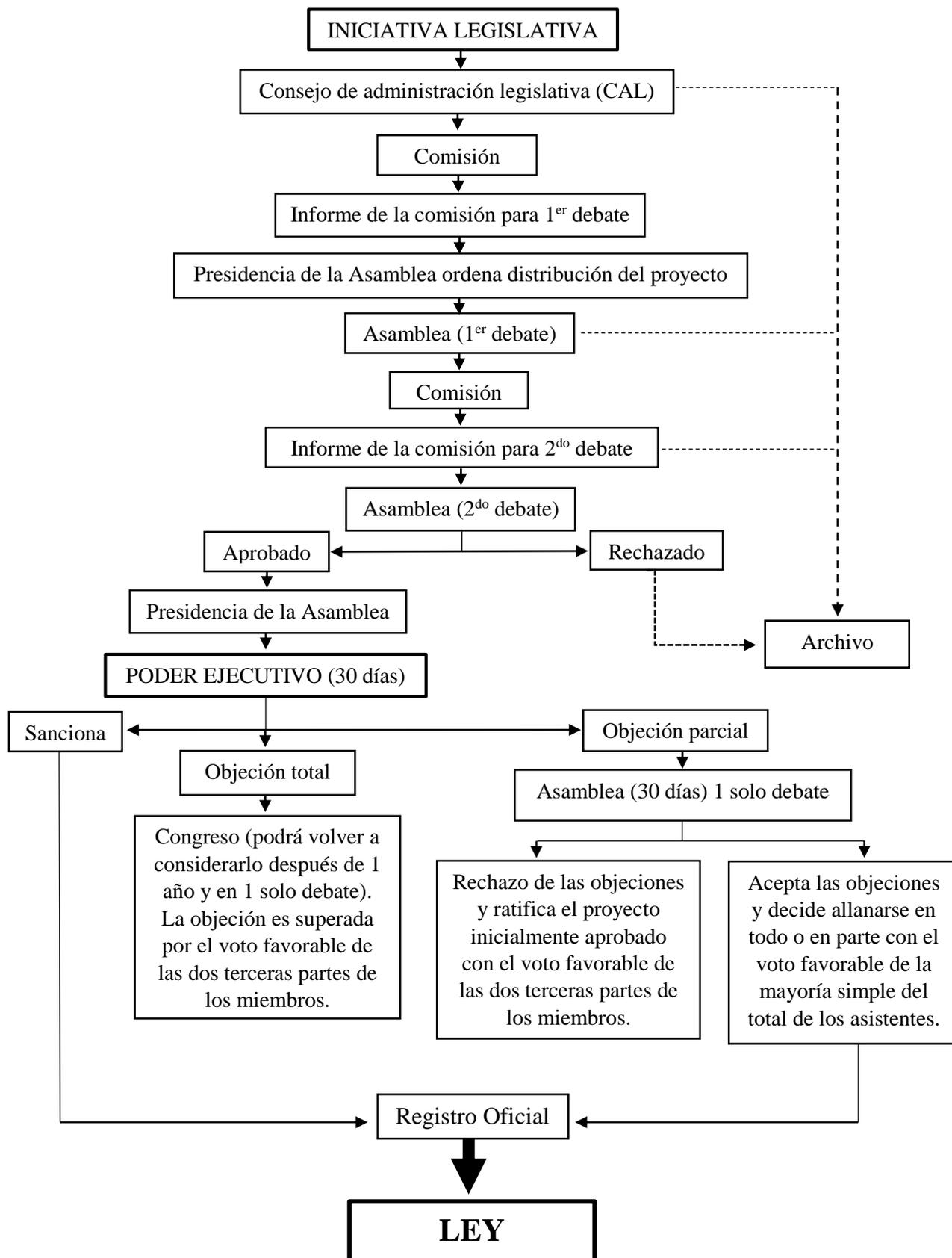
2.3 ni siquiera el partido CREO siendo la segunda fuerza de la legislatura podría configurar una bancada lo cual dificulta el apoyo legislativo necesario para iniciar y aprobar normativa.

En consideración a lo expuesto, los legisladores de todos los partidos que no pertenecieran a Alianza País (exceptuando al MUPP quien se agrupa con AP), tuvieron que pactar programas marco para el periodo legislativo. Es así que estos partidos políticos para su acción parlamentaria establecieron principios y objetivos generales comunes, que les permitiría constituir bancadas parlamentarias. Con la conformación de bancadas los legisladores de los partidos pequeños podían presentar proyectos de ley o en su defecto con el apoyo del 5% de los miembros de la asamblea nacional. De esta manera en términos de Riker (1992) se tendrían coaliciones mínimas que, en teoría permitiría a los legisladores de estos partidos iniciar proyectos de ley. Sin embargo, en la práctica dada las mayorías necesarias para aprobar una ley, este tipo de coaliciones no les era útil para aprobarlas con éxito.

En lo que concierne a la naturaleza de las leyes en Ecuador hay dos clases, siendo estas orgánicas y ordinarias. Las leyes orgánicas, gozan de una mayor jerarquía que las ordinarias debido a que estas regulan cuestiones como la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. Por su parte las leyes ordinarias no pueden prevalecer o modificar a las orgánicas. No obstante, cabe señalar que respecto a las clases de leyes en Ecuador existe una particularidad en el tipo de mayoría legislativa necesaria para su aprobación. Esta particularidad del diseño legislativo ecuatoriano es que ambas clases de leyes – orgánicas y ordinarias – se aprueban con el mismo tipo de mayoría (la mayoría absoluta de los miembros).¹⁶ Tal situación se presenta como un caso anómalo dado que en los demás países de la región las leyes orgánicas además de prevalecer sobre las ordinarias, exige mayorías calificadas para su aprobación por parte de la legislatura (Alcántara et al. 2005).

¹⁶ Ver artículo 53 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y artículo 133 de la Constitución de Ecuador

Figura 2.1. Procedimiento legislativo en Ecuador



Fuente: Constitución de la República de Ecuador (2008), Ley Orgánica de la función legislativa (2009) y Observatorio del Poder Legislativo en América Latina LEGISLATINA.

En lo que atañe al procedimiento legislativo en Ecuador tal como se resume en la Figura 2.1 empieza con la presentación de la iniciativa legislativa entrando a una revisión por parte del Consejo de Administración Legislativa (CAL) en donde se verifica que cumpla con todos los requisitos estipulados por la ley. Si el proyecto no cumple con los requerimientos legales es archivado, en caso de calificar el CAL determina la prioridad de su tratamiento y envía el proyecto a una de las doce comisiones legislativas dependiendo del tema sobre el que verse el proyecto.¹⁷ Una vez ingresado el proyecto a la comisión, esta cuenta con un plazo de máximo 45 días para presentar un informe con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Una vez se tiene el informe de la comisión especializada, se pone en conocimiento del/la presidente de la Asamblea Nacional quien ordena su distribución a los asambleístas por la secretaria general de la Asamblea. El proyecto de ley en conocimiento de los asambleístas pasa al pleno en primer debate, en donde los legisladores presentan sus observaciones y con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros el proyecto podrá ser aprobado o archivado. De no ser archivado regresa a la comisión en donde se incorporan las observaciones planteadas por los asambleístas, realizado esto se vuelve a presentar en un tiempo máximo de 45 días un informe para el segundo debate.

En el segundo debate la legislatura podrá aprobar o archivar el proyecto de ley, si es aprobado este es enviado por el presidente de la asamblea al despacho del ejecutivo para su sanción u objeción.

Si el Presidente aprueba el proyecto o no presenta objeciones dentro del plazo de 30 días a partir de la recepción del texto definitivo, se promulgará la ley y se publicará en el Registro Oficial. Si la objeción del ejecutivo fuese total, la Asamblea Nacional podrá volver a conocer el proyecto un año después, en este caso, en un solo debate podrá ratificarse en el texto aprobado por el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros. En caso de que la objeción presidencial fuera parcial, la Asamblea Nacional deberá pronunciarse sobre la objeción en un plazo máximo de 30 días a partir de la recepción del informe del Presidente, en caso de objeción parcial, el legislativo podrá allanarse a las observaciones del Presidente mediante el voto favorable de la

¹⁷ De acuerdo con el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa las doce comisiones especializadas permanentes son las siguientes: 1) De Justicia y Estructura del Estado; 2) De los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social; 3) Del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control; 4) Del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa; 5) De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral; 6) De la Biodiversidad y Recursos Naturales; 7) De la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero; 8) De Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio; 9) De Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología; 10) Del Derecho a la Salud; 11) De Participación Ciudadana y Control Social; 12) De los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad.

mayoría simple del total de los asistentes a la sesión, o bien, ratificarse en el texto aprobado con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros (Castro 2015, 57).

Lo presentado hasta el momento es el procedimiento legislativo que todo proyecto de ley ya sea de naturaleza orgánica u ordinaria debe cursar al interior de la asamblea. En el caso de los proyectos de ley de urgencia económica que son de potestad exclusiva del ejecutivo, tiene que pasar por las mismas etapas, tan solo que la legislatura debe resolverlo en un plazo máximo de 30 días. Si no se llega a cumplir con este plazo, el ejecutivo podrá mandar a publicar el proyecto como un decreto de ley y ordenará su publicación en el registro oficial. No obstante, la asamblea podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.

1.2.2. Legislatura de Perú (periodo legislativo 2011-2016)

El artículo 90 de la Constitución política de Perú, consagra que el Congreso está estructurado por una sola cámara, siendo así un país unicameral.¹⁸ El Congreso de la República de Perú se encuentra conformado por ciento treinta legisladores que desempeñan sus funciones para un periodo de cinco años, con posibilidad de reelección. Sobre el sistema electoral peruano para la asignación de escaños a los congresistas se utiliza el método de cifra repartidora (D'Hondt) establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Elecciones. Dado que las circunscripciones son pequeñas se favorece la representación proporcional con listas cerradas, no bloqueadas con “doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional” (Zovatto 2017, 251).

En lo que tiene que ver con la composición partidista de la legislatura, la Tabla 2.4 expone un resumen de cómo se configuraban los asientos en la legislatura para el periodo de 2011-2016. En atención al alto transfuguismo y las dinámicas propias del sistema de partidos en Perú, se presenta en la Tabla 2.4 las bancadas legislativas para el inicio y final del periodo estudiado (Muñoz y Guibert 2016). Se realiza esta distinción para poseer una mejor comprensión de la fragmentación y debilidad de los partidos políticos representados en el congreso, siendo este un patrón común en Perú (Dargent y Muñoz 2012). En adición, este sistema de partidos se caracteriza por la creación constante de nuevos partidos, lo que genera un comportamiento

¹⁸ Cabe señalar que el diseño legislativo peruano es unicameral gracias a las reformas constitucionales que se desarrollaron en 1993 donde se suprimió el sistema bicameral con el que funcionaba el congreso.

legislativo desarticulado, desordenado y sin ideologías claras al momento de generar política pública provocando así un detrimento en la productividad legislativa (Meléndez 2007).

De esta manera a partir de lo expuesto en la Tabla 2.4 se puede observar que el periodo legislativo propuesto para el análisis, empieza sesiones el 27 de julio del 2011 con seis bancadas parlamentarias. En donde la alianza oficialista Gana Perú se posicionaba como la primera fuerza de la legislatura con un 36,15% de los asientos en el congreso. No obstante, dadas las lógicas de transfuguismo en la política peruana (Zavaleta 2014), al final del periodo legislativo en el 2016 Gana Perú pierde un total de 20 congresistas los cuales se fueron alineándose con otras bancadas. Esto no es un caso apartado dado que las demás bancadas legislativas al transcurrir el tiempo también fueron perdiendo legisladores en sus coaliciones, dando como resultado una legislatura mucho más fragmentada que la inicial. Con lo mencionado se esperaría una menor productividad legislativa por parte del congreso peruano puesto que termina el periodo legislativo en el 2016 con un total de 10 bancadas legislativas.

Tabla 2.4. Conformación partidista de la legislatura de Perú 2011 – 2016

Bancada (Partidos)	Congresistas al iniciar el periodo legislativo en el 2011		Bancada (Partidos)	Congresistas al terminar el periodo legislativo en el 2016	
	Número	Porcentaje		Número	Porcentaje
Gana Perú (Partido Nacionalista Peruano y Partido Socialista)	47	36,15%	Gana Perú (Partido Nacionalista Peruano)	27	20,76%
Grupo Parlamentario Fujimorista (Fuerza 2011 y Renovación Nacional)	37	28,46%	Grupo Parlamentario Fujimorista (Fuerza 2011 y Renovación Nacional)	34	26,15%
Alianza Parlamentaria* (Perú Posible, Acción Popular y Somos Perú)	20	15,38%	Perú Posible (Perú Posible)	11	8,46%
Alianza por Gran Cambio** (Alianza para el Progreso, Partido Humanista Peruano, Partido Popular Cristiano y Restauración Nacional)	12	9,23%	PPC – APP (Alianza para el Progreso y Partido Popular Cristiano)	7	5,38%
Solidaridad Nacional (Solidaridad Nacional y Unión por el Perú)	8	6,15%	Solidaridad Nacional (Solidaridad Nacional y Unión por el Perú)	7	5,38%
Concertación Parlamentaria	6	4,63%	Concertación Parlamentaria	9	6,92%

(Alianza Popular Revolucionaria Americana, Cambio 90, Solidaridad Nacional y Perú Posible)			(APRA, Cambio 90, Solidaridad Nacional y Perú Posible, ex Alianza por el Gran Cambio)		
			Acción Popular – Frente Amplio (Acción Popular y Partido Socialista)	8	6,15%
			Unión Regional (ex Perú Posible, Restauración Nacional y ex Partido Nacionalista Peruano)	6	4,65%
			Dignidad y Democracia (ex Partido Nacionalista Peruano)	12	9,23%
			Grupo Parlamentario Especial sin Bancada (Solidaridad Nacional, Fuerza 2011, Partido Nacionalista Peruano, Perú Posible)	9	6,92%
Total	130	100%		130	100%

*La bancada Alianza Parlamentaría después de Julio del 2012 pasa a llamarse Perú Posible. Esto es propiciado por diversas desarticulaciones que se dan con miembros de los partidos Acción Popular y Somos Perú durante el primer año legislativo.

** Tras la renuncia de varios parlamentarios a la bancada Alianza Por el Gran Cambio, esta agrupación paso a llamarse PPC-APP, conformada en su mayoría por miembros del Partido Popular Cristiano y Alianza para el progreso.

Fuente: Elaboración a partir de los datos de Muñoz y Guibert (2016) y del portal web del Jurado Nacional de Elecciones.

En lo que concierne a la naturaleza de las leyes en esencia se contempla a las leyes orgánicas y ordinarias (al igual que en Ecuador).¹⁹ Respecto a la aprobación de las leyes ordinarias es necesaria una mayoría relativa, mientras que para poder aprobar una ley orgánica se necesita una mayoría absoluta. En lo que atañe al procedimiento legislativo como se expone en la Figura 2.4 es relativamente similar al del cuerpo legislativo en Ecuador. Sin embargo, los proyectos de ley que se tramitan en la legislatura peruana, tienen ciertas condiciones diferenciales en su camino de aprobación por el congreso (respecto al número de debates y el trámite con el ejecutivo). Con lo mencionado las iniciativas legislativas inician su proceso con el ingreso a la oficina de la Oficialía Mayor en donde se verifica que cumplan con los requisitos formales, y

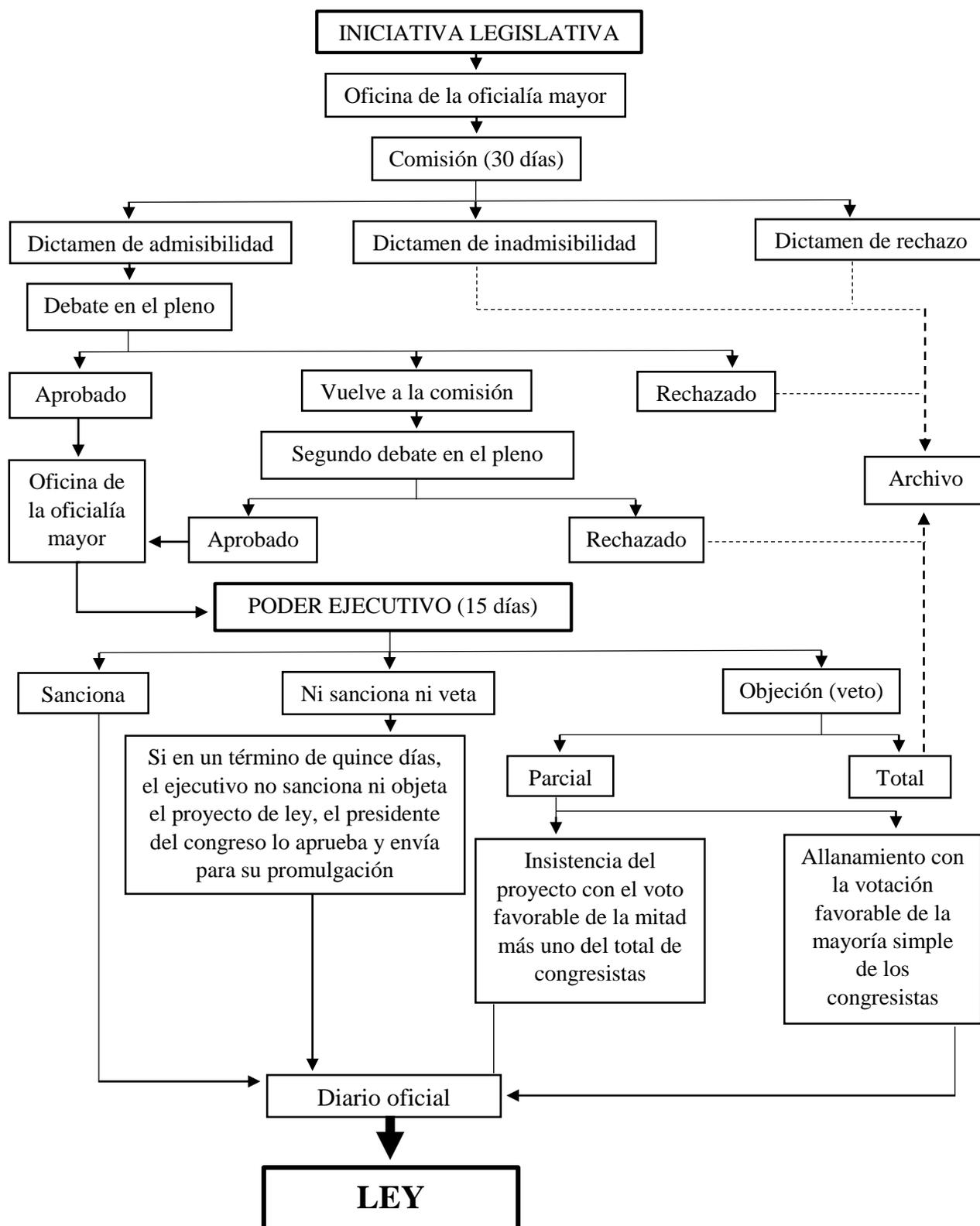
¹⁹ Para referirme al tipo de leyes utilizo la palabra en esencia dado que en la investigación se tiene en cuenta estos dos tipos de leyes. Sin embargo, en el artículo 72 del Reglamento del Congreso de la República se establece que en Perú las leyes pueden ser: “1. Leyes ordinarias; 2. Leyes de reforma de la Constitución; 3. Leyes orgánicas; 4. Leyes presupuestales y financieras, incluyendo las de tratamiento tributario especial; 5. Leyes autoritativas de legislación delegada; 6. Leyes de amnistía; 7. Leyes demarcatorias; 8. Resoluciones legislativas y 9. Resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso” (Reglamento del Congreso de la República, Art. 72).

dependiendo del tema sobre el cual verse puede ser enviada a una o dos (máximo) de las veinticuatro comisiones ordinarias permanentes.²⁰

En caso de envío a más de una comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición. La solicitud para que una Comisión adicional asuma la competencia sobre un proyecto de ley se resuelve por el Consejo Directivo, el que puede acceder a la petición en forma excepcional, además de acordar ampliar el plazo para dictaminar desde la fecha en que la segunda Comisión conoce el proyecto por no más de treinta días hábiles (Reglamento del Congreso de la República, Artículo 77).

²⁰ En el artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República se establece que en Perú las veinticuatro comisiones ordinarias son: “1) Agraria; 2) Ciencia, Innovación y Tecnología; 3) Comercio Exterior y Turismo; 4) Constitución y Reglamento; 5. Cultura y Patrimonio Cultural; 6) Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos; 7) Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas; 8) Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; 9) Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; 10) Educación, Juventud y Deporte; 11) Energía y Minas; 12) Fiscalización y Contraloría; 13) Inclusión Social y Personas con Discapacidad; 14) Inteligencia; 15) Justicia y Derechos Humanos; 16) Mujer y Familia; 17) Presupuesto y Cuenta General de la República; 18) Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas; 19) Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología; 20) Relaciones Exteriores; 21) Salud y Población; 22) Trabajo y Seguridad Social; 23) Transportes y Comunicaciones; 24) Vivienda y Construcción” (Reglamento del Congreso de la República, Art. 35).

Figura 2.2. Procedimiento legislativo en Perú



Fuente: Constitución política de Perú de (1993), Reglamento del Congreso de la República de Perú (2016) y Observatorio del Poder Legislativo en América Latina LEGISLATINA.

Una vez se tiene el dictamen de admisibilidad de la o las comisiones por las cuales pasa el proyecto de ley, este es enviado al pleno para su discusión y aprobación. En el pleno la iniciativa legislativa puede tomar tres direcciones siendo estas: 1) volver a la comisión; 2) ser rechazada y archivada; 3) ser aprobada. En caso tal que la legislatura llegue a aprobar el devolver el proyecto de ley a la comisión, esta lo puede archivar o aprobar para un segundo debate. Con la aprobación del proyecto de ley (en uno o dos debates) este es enviado a la Oficialía Mayor quien se encarga de redactar la autógrafa que es enviada al despacho del presidente.

Si en un término de quince días, el Presidente de la República no promulga la proposición de ley enviada, la promulga el Presidente del Congreso. En caso que el presidente vete de manera total o parcial la ley, volverá a la legislatura para su reconsideración. Si la objeción al proyecto de ley es total se va al archivo. Si las objeciones son parciales el congreso puede tomar dos caminos: a) allanarse a las observaciones del ejecutivo con el voto favorable de una mayoría simple. b) insistir en el texto original de la autógrafa para lo cual es necesario el voto favorable de la mitad más uno de los miembros legales del congreso. En caso tal que la legislatura decida insistir el proyecto vuelve al ejecutivo con lo cual es necesario señalar que el diseño institucional peruano permite número indefinido de vetos parciales generándose así un juego iterado entre el ejecutivo y el legislativo.²¹

2. Procedimientos para medir y explicar la productividad legislativa

Con la exposición de las similitudes, diferencias, características institucionales y políticas de los casos que se emplean para la investigación inicio esta sección realizando algunos apuntes metodológicos referidos al tipo de estudio y la unidad de análisis. Seguido a ello se hace alusión a las técnicas utilizadas para recabar la información necesaria destacando la elaboración de una base de datos inédita que permite dar cuenta de los proyectos de ley que son aprobados y los factores explicativos asociados a cada una de las iniciativas legislativas que se observa. La sección continúa con la explicación de la operacionalización de la variable dependiente junto al proceso realizado para las variables independientes del estudio. Gracias al desarrollo de estos elementos metodológicos se cuenta con el bagaje suficiente para dar paso al siguiente capítulo en el que se discuten los hallazgos empíricos de la investigación.

²¹ Esta situación difiere con el proceso legislativo en Ecuador en donde el veto parcial comprende una sola vuelta tal cual como lo expone Valdivieso (2017).

2.1. Tipo de estudio, unidad de análisis y apuntes metodológicos

La literatura especializada que ha abordado el tema de la productividad legislativa se ha enfocado en estudios a partir de la observación de análisis de caso, examinando lo que ocurre en la legislatura de un país (García Marín 2016; Panao 2016). En tal sentido, la presente investigación toma distancia metodológica con este tipo de estudios, dado que el examen que propongo desarrollar es de naturaleza comparativa. Con ello la investigación plantea un examen al efecto que tienen ciertas explicaciones como lo es el tema, el efecto, el alcance y la urgencia de los proyectos de ley en una mayor o menor tasa de productividad legislativa. Por ende, este trabajo va en la línea expositiva de Sartori (2011) quien considera que el método comparado le permite a la ciencia política controlar, verificar o falsar hipótesis que se proponen, buscando así generalizaciones de índole probabilísticas.

En atención a lo anterior y cómo se ha expuesto en la primera sección del capítulo se toman como casos de análisis la legislatura de Ecuador en el periodo comprendido entre 2013 al 2017, frente a la legislatura peruana de 2011 al 2016. Por lo tanto, el tipo de comparación que se plantea es de índole sincrónico. A su vez, se recuerda que dicho corte temporal permite observar el comportamiento de la producción de leyes bajo un escenario de partido predominante (Ecuador) y un escenario de multipartidismo atomizado (Perú). De esta forma las inferencias a las que se llegue a partir de los datos, permitirá un análisis más rico dada la diferencia entre los escenarios políticos.

Para el desarrollo empírico de la pregunta sobre los factores que explican la productividad legislativa, propongo un análisis a partir del uso de técnicas propias de los métodos cuantitativos. Con ello formulo el tratamiento y la discusión de los datos a través de dos momentos metodológicos. En un primer momento se realiza un análisis a partir de la estadística descriptiva para mostrar cómo se comportan los valores de la variable dependiente y de las variables independientes en cada una de las legislaturas estudiadas (ver sección uno del capítulo 3). Luego en un segundo momento dadas las características – de respuesta dicotómica – de la variable dependiente, empleo dos modelos de elección discreta.²² El primero de tipo probabilístico (probit), y el segundo de tipo logístico (logit), los dos con errores estándar

²² Se realizan dos modelos de elección discreta con variable dependiente dicotómica (*Logit* y *Probit*) para dar cuenta si los resultados dependen de la técnica de estimación utilizada. Lo que se espera es que independientemente del modelo de estimación empleado los niveles de significancia en las variables independientes se mantengan estables en las dos técnicas de estimación utilizadas.

robustos (Liao 1994). Para efectuar el modelo *probit* y *logit*, utilizo como herramienta de análisis el paquete estadístico STATA 14.0 (ver sección dos del capítulo 3).

Otro aspecto metodológico relevante tiene que ver con la forma en que capturo los datos, para lo cual desarrollé una base de datos inédita en Excel (la cual luego es importada al software STATA). De este modo la base se compone por todos los proyectos de ley que son presentados ante las dos legislaturas en el periodo seleccionado. Cabe señalar que la información con la que se trabajó es de primera mano y fue recolectada teniendo en cuenta los siguientes criterios: a) primero, para lograr obtener la información de los proyectos de ley recurrí a los repositorios disponibles en las páginas web de la legislatura de cada país.²³ b) segundo, con el acceso a los repositorios, los datos recopilados se obtuvieron tomando como criterio selectivo solamente la legislación ordinaria. Por lo tanto, dentro de la base de datos se incluye únicamente las iniciativas legislativas que son formuladas como proyectos de ley. Por esta razón no contabiliza normativa como por ejemplo las resoluciones o decretos legislativos.

En adición a lo anterior, el proyecto de ley es observado en su aprobación por el pleno del congreso hasta el cierre o último día de sesiones de la legislatura. Esta decisión metodológica se toma puesto que si se continúa viendo el proceso legislativo de un proyecto de ley que se apruebe en la siguiente conformación partidista de la nueva legislatura, se tendría que atribuir el valor de aprobar dicha ley a la nueva legislatura (Alcántara et al. 2005). Por lo tanto, se observa el proceso legislativo del Congreso de la República de Perú desde el inicio de sesiones el 27 de julio de 2011, hasta su finalización el 26 de julio de 2016. Por su parte la Asamblea Nacional de Ecuador empieza su medición con el inicio de sesiones el 14 de mayo del 2013 y finaliza el 11 de mayo del 2017.²⁴ Con lo dicho, en la base de datos no se registran los proyectos de ley iniciados en legislaturas anteriores al periodo observado, ni se suman los proyectos de ley aprobados después del último día de funciones de la legislatura en estudio.

²³ Para el caso de Perú recurrí al portal web del Congreso de la República: <http://www.congreso.gob.pe> (consultado el 3 de julio de 2018). Ingresando a la pestaña de labor legislativa en donde precisamente encontré la información sobre todas las iniciativas legislativas que fueron ingresadas en el órgano legislativo peruano. Sobre el caso de Ecuador acudí a la página web de la Asamblea Nacional: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es> (consultado el 3 de julio de 2018). Para observar los proyectos de ley, ingresé a la pestaña de legislamos y entre al sistema de formación de la ley en donde encontré la información requerida para la legislatura ecuatoriana.

²⁴ En atención a los periodos de inicio de la legislación de cada país, la primera observación del proyecto de ley en la base de datos coincide con el inicio de sesiones de cada caso y la fecha del último movimiento del proyecto de ley concuerda con la fecha del último día de funciones de la legislatura en estudio. La finalidad de esta decisión metodológica es no sobre o subestimar la productividad legislativa en los países estudiados.

Dadas estas precisiones metodológicas la base cuenta con un número de observaciones total de cinco mil cuatrocientas veintisiete iniciativas legislativas procesadas. Estas se dividen de acuerdo a los casos en trecientas cuarenta y siete para la legislatura de Ecuador y cinco mil ochenta para Perú (ver Tabla 2.5). De esta manera para cada observación de la variable dependiente, se tienen el dato correspondiente a todas las variables independientes. Hay sin embargo que precisar que aunque el análisis corresponda únicamente a dos países y comúnmente la literatura señala que la comparación de muchos países se conoce como comparación de “n-grande, y la comparación de pocos países n-pequeño, donde n es el número de países. Es importante no confundir el uso de n cuando se realiza un estudio comparativo, ya que también puede referirse al número total de observaciones” (Landman 2002, 26).

Tabla 2.5. Número de observaciones que comprende el estudio

Proyectos de ley Ecuador (2013 – 2017)	Proyectos de ley Perú (2011 – 2016)
n = 347	n = 5080
Total n = 5427 proyectos de ley	

Fuente: Elaboración con base a producción legislativa de Ecuador y Perú

En este sentido y en concordancia con el argumento de King et al. (2000) quienes van en la línea de Landman (2002) y exponen que el n debe ser usado para denotar el número de observaciones, se puede considerar que este estudio se constituye como un estudio comparado, cuantitativo de n-grande. Realizadas estas aclaraciones metodológicas la investigación se plantea en términos probabilísticos. Por lo tanto, lo que se pretende con los hallazgos empíricos es buscar generalizaciones más que especificidades sobre los efectos que tienen las variables independientes propuestas a testeo para explicar la variable dependiente.

2.2 Productividad legislativa: la variable dependiente

La variable dependiente de la investigación es la aprobación o rechazo de los proyectos de ley, con lo cual se da cuenta de manera numérica sobre qué tan productiva es una legislatura. Para la medición de esta variable como ya se ha hecho alusión se toman como unidades de análisis los proyectos de ley que son ingresados por los diversos actores con poder de iniciativa legislativa al congreso. En tal sentido cabe aclarar que para la medición de la productividad legislativa siguiendo el argumento de García Montero (2009) puede desarrollarse en dos niveles diferentes. Un primer nivel es dentro de la cámara (*floor level*), donde se mira solamente la aprobación de las leyes como proceso interno del congreso, dando cuenta así de que tanto

aprueban los legisladores. En un segundo nivel se encuentra ya la aprobación que se da por parte del presidente quién tiene la facultad institucional de sancionar el proyecto como ley o si se encuentra en desacuerdo con el proyecto vetarlo de forma parcial o total.

Si bien la lógica con la que se estructura la medición para detallar la aprobación sigue siendo la misma – contándose el número de proyectos de ley que son ingresados, frente a los que son aprobados – es importante señalar que los dos niveles de medición muestran procesos e interacciones distintas. En el primer nivel se da cuenta del nivel de productividad interno que tiene el congreso, viéndose el desempeño macro del órgano legislativo. En este tipo de análisis se pueden ver las dinámicas que se dan al interior de las comisiones legislativas y las relaciones que se estructuran entre los partidos políticos (Oleszek 1989; Smith 1989; Alemán y Pachón 2008). En el segundo nivel se estructura ya una lógica en la que se observan las interacciones entre el ejecutivo y legislativo. Con este segundo nivel de medición lo que se ven son dinámicas de vetos y de eventuales reajustes que puede realizar el presidente sobre la agenda legislativa (Rohde y Simon 1985; Tsebelis y Alemán 2005).

Dado que la presente investigación tiene por objetivo principal ver los factores sustantivos de la ley relacionados con una mayor productividad legislativa, retomo como forma de medición de la productividad legislativa, el primer nivel (*floor level*). Con esto lo que quiero dejar en claro de manera metodológica es que, observo el proceso legislativo del proyecto de ley hasta cuando el mismo es aprobado por el pleno del congreso para ser enviado al ejecutivo. Por ello la medición de aprobación o rechazo de la iniciativa legislativa se efectúa como un análisis de las dinámicas productivas de los legisladores. De esta manera dejo en claro que no continuo con la observación del proceso legislativo puesto que si continúo mirando la decisión del ejecutivo sobre el proyecto de ley se estaría desarrollando ya un trabajo de relaciones ejecutivo-legislativo que no es el foco principal de este estudio.

Con la delimitación metodológica sobre la manera en que se observa a la variable dependiente hasta la aprobación del proyecto de ley por el pleno de la legislatura para ser enviado al ejecutivo, planteo la forma en que se da su operacionalización. Para ello el proceso que realicé es generar una variable dicotómica que toma valores de “0” cuando el proyecto de ley es archivado o se queda congelado en el proceso legislativo. Lo que atañe a la medición de aprobación por parte del pleno del congreso, la variable dependiente se codifica con el número “1”. Generada la codificación de la variable dependiente se puede dar cuenta numéricamente de

qué tan productiva es una legislatura de manera macro, es decir viendo toda la legislatura. Esto se realiza a partir de la aplicación de una operación matemática muy sencilla, en la que se suma el total de proyectos aprobados. Acto seguido se multiplica por cien el resultado de esta suma y luego se divide en el número total de proyectos presentados. A través de la aplicación de esta operación matemática se obtiene un dato que va de 0 a 100 por ciento, en donde los valores más cercanos a 100 indican una mayor productividad legislativa y los valores cercanos a 0 una menor productividad legislativa. La fórmula que acabo de explicar es la siguiente:

$$Pl = \frac{\sum Tpa * 100}{\sum Tpp}$$

Donde:

Pl = Productividad legislativa

Tpa = Total del número de proyectos aprobados por el pleno de la legislatura

Tpp = Total del número de proyectos presentados en la legislatura

Sin embargo, la discusión que normalmente se da sobre esta manera de operacionalización de la productividad legislativa es que, tan solo se da cuenta de un número sin ver todo el complejo proceso que existe detrás de la aprobación del proyecto de ley (Béjar 2009). Recordando que el objetivo de la investigación es dar cuenta sobre los factores que influyen en la productividad legislativa, en la base de datos la variable dependiente se constituye de la manera dicotómica anteriormente descrita. Dicho esto, para cada una de las observaciones de la variable dependiente en la base de datos hay un dato que corresponde a las variables explicativas de las cuales en el siguiente apartado se detalla la manera como se codifica cada una de ellas.

2.3. Operacionalización de las variables independientes

A continuación, expongo la manera en que realizo la operacionalización de las ocho variables independientes que ya he sustentado teóricamente en el capítulo uno. La presentación de cada una de estas se irá exponiendo en el orden en el que se formulan dentro del marco teórico. De esta manera inicio con las variables relacionadas a los factores sustantivos del proyecto de ley para luego hacer alusión a las variables que tienen que ver con el calendario electoral, junto a las relacionadas con el autor del proyecto de ley. La fuente de la cual se obtienen los datos para las variables independientes es a partir de una revisión del contenido de cada uno de los

proyectos de ley. Gracias al análisis realizado proyecto por proyecto logro extraer la información necesaria sobre la fecha en que es presentado el proyecto, quien es el autor, el tema sobre el que versa, el carácter urgente, su alcance geográfico y el eventual efecto que tiene sobre la sociedad. Por lo tanto, los datos de las variables independientes han sido tomados de las bases de datos web de los órganos legislativos que es en donde reposan como archivos PDF los proyectos de ley en todo su trámite. En función a ello la fuente de las variables independientes es el portal web de la Asamblea Nacional de Ecuador y del Congreso de la República de Perú.

2.3.1. Variables independientes relacionadas a los factores sustantivos del proyecto de ley

El *tema del proyecto de ley* es la primera variable independiente sustentada para el estudio. Esta es presentada como una variable categórica que clasifica los proyectos de ley de acuerdo con el tema sobre el cual verse. Para la medición de los temas la variable tiene dos momentos operativos. En un primer momento se agrupan los proyectos de ley de acuerdo al contenido sustentado por la iniciativa legislativa. En concordancia a ello, el proyecto puede ser codificado en una de las treinta y un categorías que se han definido a partir de la clasificación de temas de las leyes realizadas por el portal web del proyecto congreso visible.²⁵

Luego de esto, en un segundo momento se reagrupan los proyectos de ley en una de las tres categorías macro temáticas especificadas en el capítulo uno. De esta manera el proyecto de ley reagrupado puede tomar valores de “1” si versa sobre alguno de los temas definido para la categoría macro de temas económicos, “2” si se encuentra en la categoría de temas políticos y el valor de “3” es asignado a aquellos proyectos de ley en la categoría de temas sociales. El resultado esperado de esta variable es que aquellos proyectos de ley agrupados en la categoría macro de temas económicos, junto a los clasificados como temas políticos se encuentren asociados a una menor probabilidad de aprobación por parte de los legisladores.

Respecto a la variable *efecto del proyecto de ley*, se da la operacionalización de manera categórica asignándole valores que van de uno a tres. Gracias a la revisión de contenido del proyecto esta puede codificarse de la siguiente manera: “1” a aquellos proyectos de ley de tipo regulatorio-restrictivo, referido a toda aquella normativa que impone restricciones o regula la

²⁵ Para ver en detalle la codificación asignada a cada uno de los treinta y un temas ver el libro de códigos (Anexo 2).

actividad financiera, comercial, legal y jurídica. Un valor de “2” es asignado a los que tengan un efecto benéfico, caracterizando a estas iniciativas legislativas por conceder beneficios a un individuo, región o grupo de la sociedad. Si se considera que su efecto es de índole neutro se codifica con “3”, siendo legislación que por su contenido no tienen una afectación material sobre la sociedad.

Dada la codificación de la variable *efecto del proyecto de ley*, a continuación, ejemplifico para dar claridad al lector sobre los proyectos que se pueden sistematizar en cada categoría. En lo alusivo a la categoría regulatorio-restrictivo doy el valor de uno a normativa como el proyecto de ley de Código Orgánico General de Procesos, que es una iniciativa generada en la legislatura ecuatoriana. Un ejemplo de la categoría efecto benéfico resulta ser el proyecto de ley que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo por parte del parlamento peruano. En lo que concierne a la categoría neutro que se codifica con el número tres la ejemplifico con el proyecto de ley que declara el 07 de octubre de cada año como el "Día de la Marinera" en Perú.

Para efectuar la operacionalización del *Alcance geográfico* se generó una variable de índole dicotómica. En este sentido codifico con un valor de “1” a los proyectos de ley que tienen un alcance regional y local. Algunas iniciativas legislativas con estas características es el caso del proyecto de ley en Perú que crea el Parque Industrial de Jaén (como una de alcance local), y en Ecuador el Proyecto de ley reformativa a la Ley de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los Moradores y Posesionarios de los Predios que se encuentran dentro de la Circunscripción Territorial de los Cantones Guayaquil, Samborondón y el Triunfo (como una de alcance regional). En lo concerniente a los proyectos de ley que tienen un alcance nacional les asigno el valor de “0”. Algunos ejemplos codificados en la base de datos con alcance geográfico nacional resultan ser el proyecto de ley para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar en Ecuador, y en Perú el proyecto de ley contra la violencia en los espectáculos deportivos profesionales.

En lo concerniente al *carácter urgente* del proyecto de ley que es una atribución propia de los presidentes se mide empíricamente a partir de una variable con respuesta dicotómica. De esta manera para distinguir aquellos proyectos de ley ingresados al congreso con carácter urgente de los que no, se le asigna un valor de “1” a aquellos que sí son urgentes y se codifica con “0” a los que no lo sean. Respecto al resultado esperado de esta variable independiente es que aquellos que si son presentados con carácter de urgente por el ejecutivo se encontraran

asociados a una mayor aprobación de leyes y por lo tanto a una mayor productividad legislativa.

2.3.2. Variables independientes relacionadas al calendario electoral y al proponente del proyecto de ley

Si bien este estudio resalta la importancia de considerar los factores sustantivos a las leyes como prioridad investigativa, en el mismo se incorporan variables que tienen que ver con el calendario o ciclo electoral. En tal sentido para proveer la operacionalización de las variables que incumben al calendario electoral se generan dos variables binarias. La primera tiene que ver con el año en que inicia labores la legislatura y se codifica con “1” cuando el proyecto de ley es presentado durante el primer año. El valor de “0” se les asigna a todas aquellas iniciativas legislativas que son presentadas en el congreso después del primer año de funciones. Sobre el efecto esperado de esta variable – *Luna de miel* – es que tenga una relación positiva frente a la tasa de productividad legislativa. La segunda variable que se da como corolario de la anterior tiene que ver con *el último año de la legislatura*. Esta se codifica para su medición empírica con valores de “1” a todos los proyectos de ley que son ingresados durante el último año de funcionamiento de la legislatura. Se codifica con “0” a todas las iniciativas que no cumplen el requerimiento de haber sido presentadas durante el último año de la legislatura. Se espera que esta variable tenga un efecto negativo sobre la productividad legislativa.

En lo que corresponde con la operacionalización del *autor del proyecto de ley* genero una variable categórica que puede tomar cuatro valores. El primer valor que es codificado como “1” contabiliza si el autor de la iniciativa legislativa es el presidente. El código “2” es asignado a los legisladores del partido político que goza con mayor número de asientos al interior del congreso.²⁶ La codificación de “3” es otorgada a los legisladores de los demás partidos políticos y el valor de “4” corresponde a otros que es la categoría que engloba a los demás actores facultados constitucionalmente con poder de iniciativa legislativa (v.g. la ciudadanía). El valor esperado de esta variable es que sea positivo si el proponente del proyecto de ley es el presidente o el partido con mayor número de asientos al interior de la legislatura.

²⁶ En el caso del congreso de Perú se conserva para todo el estudio el valor de “2” para el partido político Gana Perú, puesto que es la agrupación política que inicia el periodo legislativo con mayor número de asientos en la legislatura.

Con la descripción de la manera en que se miden empíricamente las variables independientes del estudio, se espera que el lector tenga una visión clara sobre la metodología utilizada para dar cuenta de los factores que se considera influyen en la productividad legislativa. En aras de facilitar visualmente la comprensión de esta segunda sección del capítulo se presenta la Tabla 2.6. Esta tabla contiene la descripción de la forma en que se mide cada variable junto a los códigos que le son asignados a cada observación dependiendo si es una variable categórica o dicotómica. De esta manera, se tiene un total de ocho hipótesis a ser verificadas en su efecto sobre la productividad legislativa a partir de la medición de siete variables independientes que han sido sustentadas en el presente capítulo.

Tabla 2.6. Descripción de las variables del estudio

Variable dependiente	Descripción	Código
Productividad legislativa (Y)	Se mide como una variable dummy que permite diferenciar el número de proyectos de ley que son aprobados, frente a los proyectos que son archivados o se quedan en el proceso legislativo.	1 = Proyecto de ley aprobado 0 = Proyecto de ley archivado o que se estanca en el proceso legislativo
Variables independientes	Descripción	Código
Tema del proyecto (X1)	Esta variable de tipo categórica captura el tema sobre el cual versa el proyecto de ley y se clasifica teniendo en cuenta si la iniciativa legislativa atañe a temas económicos, políticos o sociales.	1 = Tema económico 2 = Tema político 3 = Tema social
Efecto del proyecto (X2)	Esta variable de índole categórica observa si el proyecto de ley tiene efectos regulatorio-restrictivos, benéficos o neutros en la sociedad.	1 = Regulatorio-restrictivo 2 = Benéfico 3 = Neutro
Alcance geográfico (X3)	En esta variable de índole dicotómica se mira si el alcance geográfico del proyecto de ley es nacional o regional y local.	1 = Regional y local 0 = Nacional
Carácter urgente (X4)	Variable dicotómica que captura el dato de si el proyecto de ley ingresado por el ejecutivo es de carácter urgente o no.	1 = Si es de carácter urgente 0 = No es de carácter urgente
Luna de miel (X5)	Variable binaria en la que se capturan a aquellos proyectos de ley que son presentados durante el primer año de la legislatura.	1 = Proyectos de ley presentados el primer año 0 = Proyectos de ley presentados después del primer año
Último año de la legislatura (X6)	Esta variable dicotómica captura aquellos proyectos de ley que son presentados en el último año de la legislatura.	1 = Proyectos de ley presentados el último año 0 = Proyectos de ley presentados antes del último año
Autor del proyecto de ley (X7)	Es una variable categórica en la que se examina quién es el actor que propone el proyecto de ley.	1 = Presidente 2 = Legislador del partido políticos con mayor número de asientos en el congreso 3 = Legislador de los demás partidos políticos 4 = Otros (demás actores facultados constitucionalmente con poder de iniciativa legislativa)

Fuente: Elaboración a partir de la discusión metodológica

Recapitulación

En el presente capítulo realicé una presentación sobre las características políticas e institucionales de los casos seleccionados para la investigación, con lo que se espera que el lector tenga un cierto grado de detalle y contextualización sobre los países de estudio. Si bien no se trata de un recorrido exhaustivo de los casos, se procuró traer a colación los principales aspectos que se deben tener en cuenta para evaluar la productividad legislativa. De acuerdo a las características políticas de las dos legislaturas, se han desarrollado conjeturas en las que se plantea que la Asamblea ecuatoriana eventualmente es más productiva que el Congreso peruano. Con la exposición de la información de cada una de las legislaturas se tienen elementos claves con los que se podrá generar una mejor interpretación de los datos.

A su vez el capítulo se centró en exponer la metodología que direcciona a la investigación. En tal sentido, presenté el tipo de estudio que se desarrolla, siendo este un estudio sincrónico comparado de n-grande. Lo anterior en función al n de análisis – que son los proyectos de ley – junto a ello se ha puntualizado sobre algunos apuntes metodológicos que dan claridad al estudio que se realiza. Con todos estos insumos se ha definido la manera en que se da la operacionalización de las variables, especificando en cómo se codifica cada una de las variables. Finalmente, a modo de resumen se da cuenta en la Tabla 2.6 de la descripción y codificación de las variables del estudio, las cuales se presentan en extenso en el Anexo 2 que corresponde al libro de códigos con el que se construye la base de datos de la investigación.

Capítulo 3

Descripción de los datos y análisis de los factores que explican la productividad legislativa

El objetivo del presente capítulo se centra en presentar y discutir los hallazgos empíricos de la investigación. De esta manera la atención se centra en desarrollar el sustento empírico que permite responder a la pregunta sobre los factores que explican la productividad legislativa. Para tal finalidad el capítulo se estructura en dos secciones: una de estadística descriptiva y la siguiente de estadística inferencial. Por lo tanto, en la primera sección se exponen los datos que han sido recopilados para la Asamblea Nacional del Ecuador en el periodo 2013-2017 y del Congreso de la República de Perú en el periodo 2011-2016. La presentación de la información recopilada sobre los proyectos de ley que son iniciados y aprobados por la legislatura, junto a la exposición del comportamiento de los datos para las variables independientes dan un primer panorama sobre las hipótesis planteadas en esta investigación.

Sin embargo, se recuerda que en esta primera sección tan solo se realiza un examen desde una perspectiva cuantitativa sobre el comportamiento de las variables. En tal sentido se pretende que el lector tenga una primera perspectiva sobre la información recopilada para de esta manera poder dar paso a la explicación sobre los factores que influyen en la productividad legislativa. Es por ello que con la presentación de los datos recopilados se da paso a la segunda sección del capítulo en la que a partir de la aplicación de modelos de elección discreta (logit y probit) se realiza la validación de las hipótesis del estudio. Con lo desarrollado el capítulo termina con una recapitulación en la que se reflexiona sobre los hallazgos empíricos de la investigación para de esta manera dar paso a las conclusiones del estudio.

1. Descripción de la productividad legislativa en países unicamerales

En referencia a lo presentado en el capítulo teórico y metodológico, la productividad legislativa es medida a partir del número de proyectos presentados frente al número de aquellos que son aprobados. Este proceso permite dar cuenta de una tasa de productividad legislativa la cual al ser observada de manera agregada (ver Tabla 3.1) reporta una tasa de productividad más alta en Perú frente a Ecuador. Si bien la diferencia entre estos dos países no es alarmante – consolidando 11,07 puntos porcentuales de distancia – en concreto dista de lo esperado, dada la cantidad de asientos ocupados en la legislatura por parte de Alianza País. En tal sentido lo esperado a partir de la conformación partidaria de la asamblea era una mayor tasa de productividad legislativa en Ecuador.

Tabla 3.1. Productividad legislativa Ecuador y Perú

País	Número de proyectos de ley presentados	Número de proyectos de ley aprobados para enviar al ejecutivo	Porcentaje de productividad legislativa
Perú (2011 – 2016)	5080	1397	27,50%
Ecuador (2013 – 2017)	347	57	16,43%

Fuente: Elaboración a partir de lo reportado por las legislaturas de Ecuador y Perú

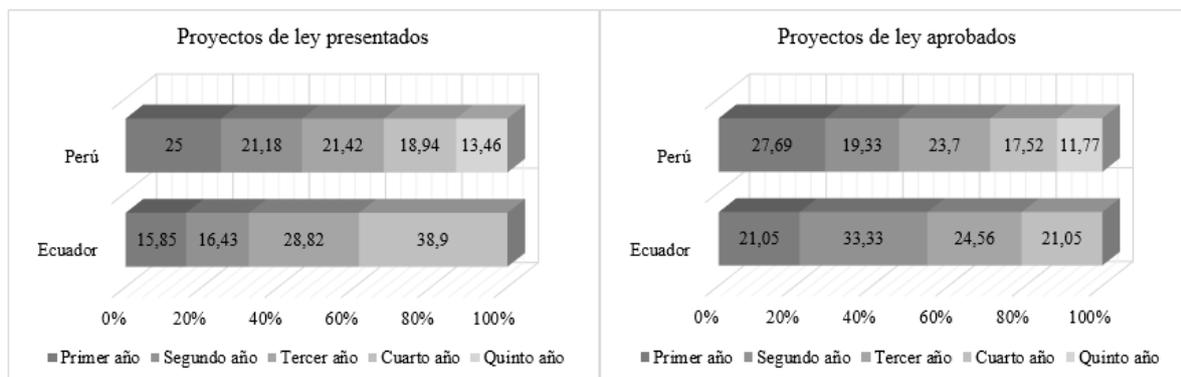
Sin embargo, al pasar revista de manera histórica a la productividad legislativa en Ecuador estudios como el de Alcántara et al. (2005) muestran precisamente que una característica de la legislatura ecuatoriana es su baja tasa de aprobación de leyes. En este sentido el estudio desarrollado por los autores muestra evidencia empírica que da cuenta de picos mínimos de productividad legislativa que llegan al 8,7% y máximos que bordean el 17,3% (véase Tabla 2.1). No obstante, de acuerdo con lo argumentado en la primera sección del capítulo dos se esperaba que el parlamento ecuatoriano tuviera un mejor desempeño en su productividad dadas las características políticas del periodo estudiado. Por otra parte, los resultados expuestos en la Tabla 3.1 para el congreso peruano no distan mucho de la productividad que normalmente se sostiene en el país.²⁷ Al pasar revista a los datos de los anteriores periodos legislativos en Perú se encuentran tasas mínimas de 15,8% y máximas de 34,9% (Alcántara et al. 2005).

Para tener una imagen más clara de lo que ocurre porcentualmente año a año de funciones, realizo una desagregación de los datos por año de legislación en cada país. La Figura 3.1 ofrece una fotografía sobre el número de proyectos de ley iniciados y aprobados por país, año de la legislatura. Al respecto se evidencia que la presentación de iniciativas legislativas en Perú tiene una tendencia al declive a medida que se va terminando el tiempo en funciones del congreso. En relación a la aprobación, se puede apreciar que del cien por ciento de los proyectos que son aprobados, un 27.69% de estos se aprueban en el primer año de la legislatura, mientras que para el último año la aprobación desciende 15,92 puntos porcentuales frente al primer año. De esta manera los datos recopilados para el congreso peruano son congruentes con el argumento

²⁷ Cabe aclarar que los datos presentados en la Tabla 3.1 muestra la totalidad de los proyectos de ley que son iniciados en el Congreso de la República de Perú. En este sentido, se advierte al lector que de esos cinco mil ochenta proyectos de ley que son presentados existe un porcentaje de estos que son unificados, agrupando así, diversas iniciativas legislativas que tratan sobre temas similares. Para ver una ejemplificación de esto véase el Anexo 3 en el que expongo el proceso de la Ley Universitaria (Ley 30220), en dicha ley se agrupa un total de cincuenta y seis proyectos de ley. A su vez expongo el caso de la Ley de nuevo código penal que agrupa un total de 192 iniciativas legislativa y después de un proceso de más de cuatro años se queda represado en la comisión de justicia y derechos humanos.

postulado en el marco teórico sobre el efecto del calendario electoral (H6). A su vez, al examinar los datos, en el primer año se cumple el supuesto de luna de miel ingresándose más proyectos de ley y aprobándose en mayor proporción que los que se ingresan y aprueban en el último año de la legislatura.

Figura 3.1. Porcentaje de proyectos de ley presentados y aprobados por año



Fuente: Elaboración a partir de lo reportado por las legislaturas de Ecuador y Perú

En contraste con lo observado para el congreso peruano, al revisar la actividad legislativa por años de la Asamblea Nacional de Ecuador, no es viable sostener el mismo argumento. La data recopilada para la legislatura ecuatoriana se distancia de cierta manera con la presentado para Perú. Con la Figura 3.1 se da cuenta de una mayor actividad parlamentaria de iniciar proyectos de ley hacia el final del periodo legislativo, siendo esto contrario a lo que la intuición y la teoría nos dice. Dado que el supuesto que sostengo es que al acercarse la finalización del periodo legislativo se inician menos proyectos de ley, puesto que los asambleístas centran su atención más en las elecciones que en su función de legislar.²⁸ En esta línea, del cien por ciento de las iniciativas que son aprobadas por los legisladores en Ecuador, se evidencia una distribución relativamente similar entre los años. No obstante, los datos permiten determinar que hay una mayor tasa de aprobación de proyectos de ley en la mitad de la legislatura y una menor hacia el principio y el final del periodo estudiado.

En lo que tiene que ver con el tiempo que demora en aprobarse un proyecto de ley por parte de los legisladores, se evidencia en la Tabla 3.2 que en promedio el tiempo que demora en tramitarse las iniciativas legislativas en los parlamentos de los dos países no es muy desigual.

²⁸ Precisamente este comportamiento que se da en los datos al observar por año los cuerpos legislativos de Perú y Ecuador da cuenta de las tenciones que existen en la academia sobre el efecto del ciclo electoral asociado al final del periodo político (ver capítulo uno).

Es decir, si bien hay diferencias marcadas en el tiempo máximo y mínimo para la aprobación de un proyecto de ley en Ecuador comparado con Perú, la media resulta ser relativamente similar (oscilando el promedio de diferencia entre 6 a 46 días entre los parlamentos). Sin embargo, la brecha existente en distancia que es reportada al tiempo máximo entre Perú y Ecuador obedece en cierto grado a que el congreso de Perú tiene una legislatura que dura 5 años, mientras que la ecuatoriana dura un total de 4 años. Por lo tanto, es congruente que en Perú se evidencie tiempos máximos más altos que en Ecuador en el proceso legislativo.

Otro dato que resulta interesante al observar los días que demora en aprobarse las iniciativas legislativas es el tiempo mínimo de aprobación. Algo que conviene recordar en este punto es lo discutido en la primera sección del capítulo dos sobre el mayor número de comisiones legislativas permanentes que existen en Perú (24 comisiones), frente a Ecuador (12 comisiones). Este factor institucional podría estar asociado a un menor tiempo en el trámite de aprobación de los proyectos de ley en Perú. De esta manera, lo que se podría expresar es que existe un grado de eficiencia más alto por parte del Congreso peruano frente a la Asamblea ecuatoriana. No obstante, un factor adicional que puede estar alterando los mínimos para Perú tiene que ver con que de manera institucional hay proyectos de ley que son exonerados de su paso por las comisiones legislativas permanentes. En función a esta prerrogativa institucional hay proyectos de ley en Perú que pasan directamente al pleno del congreso para su votación y aprobación. Por estas dos razones es que se justifica y se observa eventualmente menores tiempos para la aprobación de proyectos de ley por parte de los congresistas en Perú.

Tabla 3.2. Tiempo para la aprobación de los proyectos de ley por parte de la legislatura en días

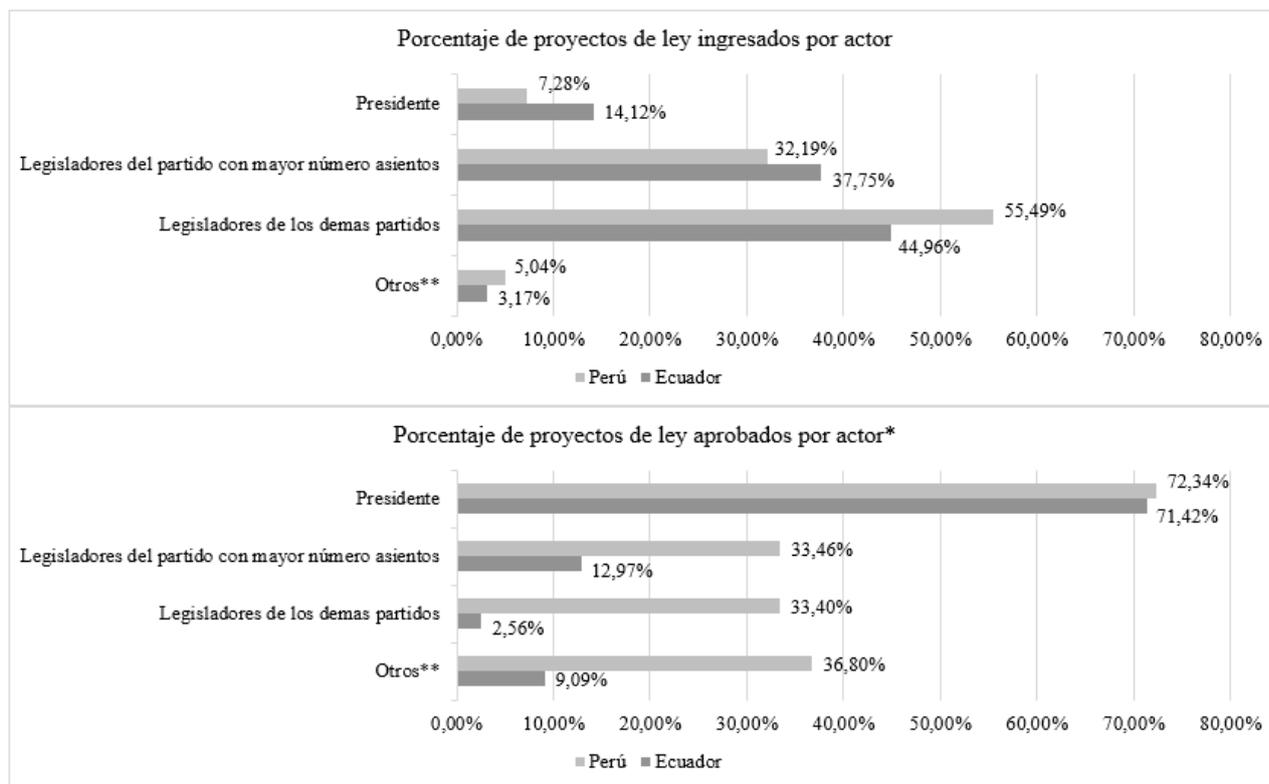
Autor del proyecto de ley	Ecuador			Perú		
	Máximo	Mínimo	Promedio	Máximo	Mínimo	Promedio
Proyectos de ley iniciados por el ejecutivo	1134	21	178	1556	2	197
Proyectos de ley iniciados por legisladores del partido con mayor número de asientos en la legislatura	1014	70	410	1709	3	444
Proyectos de ley iniciados por legisladores de los demás partidos	917	231	450	1695	5	456
Proyectos de ley iniciados por otros	433	433	433	1513	4	479

Fuente: Elaboración a partir de lo reportado por las legislaturas de Ecuador y Perú

Por otra parte, un aspecto que se planteaba teóricamente para explicar la productividad legislativa tiene que ver con el efecto de la autoría del proyecto de ley. En este aspecto el fundamento expuesto por la literatura es que los congresos en América Latina son reactivos, dado que carecen de técnica para generar propuestas legislativas, por lo que su trabajo se desarrolla sobre lo que envía el ejecutivo (Cox y Morgenstern 2001). Sin embargo, al ver la Figura 3.2 se muestra que en los dos países más del 80% de los proyectos de ley son ingresados por los legisladores y que el porcentaje de participación legislativa del presidente no sobrepasa el 15%. De esta manera la evidencia empírica de los dos casos de estudio da cuenta de un papel proactivo por parte de los legisladores de Ecuador y Perú (García Montero 2007).

Es así que a partir de los datos reportados en la Figura 3.2 se está generando evidencia que permite refutar el argumento teórico esgrimido por Cox y Morgenstern (2001) sobre el papel reactivo de las legislaturas en América Latina. Por lo tanto, los datos permiten refutar – al menos en los casos de Ecuador y Perú – que la participación legislativa de los congresistas es poca y su labor se suscribe a legislar en función de lo que es enviado por el ejecutivo. Sin embargo, en la línea argumentativa de Molinelli et al. (1998) cabe resaltar que este alto porcentaje de participación por parte de los legisladores en Ecuador y Perú se genera para agradar a los votantes o grupos de interés. Por lo que estos altos porcentajes de participación legislativa podrían estar asociados a lógicas de *pseudo-legislación* que conduce a una baja probabilidad de aprobación en estas iniciativas provenientes de los legisladores (Mattson 1995).

Figura 3.2. Desagregado del porcentaje de proyectos de ley ingresados y aprobados en la legislatura por los actores con iniciativa legislativa



*El porcentaje de proyectos de ley aprobados por actor se genera a partir del número de proyectos que inicia determinado actor, frente al número de proyectos de ley que le aprueba la legislatura a este.

**En la categoría de otros se incorporan a los diversos actores facultados por la constitución con poder de iniciativa legislativa (v.g. la ciudadanía).

Fuente: Elaboración a partir de lo reportado por las legislaturas de Ecuador y Perú

No obstante, al analizar el porcentaje de proyectos de ley aprobados de forma desagregada por actor con iniciativa legislativa en cada país salta a la vista ciertas cuestiones. Es por ello que a partir de los datos expuestos en la Figura 3.2 a continuación hago énfasis en cuatro puntos respecto a estos porcentajes de aprobación. Un primer punto a señalar es la diferencia entre los casos – siendo este posiblemente el punto más evidente – en donde se demuestra que los actores con iniciativa legislativa en Perú gozan de una mayor aprobación en sus proyectos de ley que en Ecuador. De esta manera resulta interesante ver la forma en que se comportan los datos en Ecuador teniendo en cuenta que es un periodo con un partido predominante al interior de la legislatura.

Un segundo punto que se puede mencionar a partir de los datos es que los presidentes son los actores que ostentan una mayor aprobación sobre sus propuestas de ley, sin importar que gocen o no de mayoría en el parlamento. Ahora bien, el porcentaje de productividad que obtiene el

ejecutivo en Ecuador resulta ser ligeramente menor al de su homólogo peruano. Tal situación no resulta ser coincidente con lo que se esperaba puesto que la expectativa se encontraba una mayor aprobación de la agenda legislativa del presidente en Ecuador justificada por mecanismos de negociación entre las ramas del poder como el hexágono (ver capítulo 2). A su vez se esperaba una mayor tasa de aprobación en función al alto número de legisladores que tenía el presidente ecuatoriano para el periodo estudiado. Es así que con la presentación de estos datos se puede corroborar lo mencionado por Cheibub et al. (2004) quienes argumentan que en los sistemas presidencialistas de la región no parecería haber mucha diferencia entre los gobiernos de mayoría o de minoría para la aprobación de la agenda legislativa del presidente.

Un tercer punto a resaltar y que resulta ser una cuestión contraintuitiva es el 12.97% de productividad que alcanzan los proyectos de ley iniciados por parte de los legisladores del partido con mayor número de asientos en la asamblea ecuatoriana. Sin embargo, un dato que si resulta ir en la corriente esperada es el porcentaje de aprobación de los proyectos de ley de los asambleístas de los demás partidos políticos en Ecuador el cual llega apenas a un 2.56%. Ahora bien, en lo que atañe a la tasa de productividad legislativa de los congresistas peruanos se evidencian porcentajes similares entre los dos grupos. Por lo tanto, cabría mencionar que al tener una legislatura tan fragmentada tanto los legisladores con mayor número de asientos dentro del congreso, como aquellos congresistas que no hacen parte de la primera mayoría realizan acuerdos que les permite aprobar sus proyectos de ley con cierto grado de uniformidad.

Un cuarto punto a destacar tiene que ver con la tasa de productividad de la categoría otros, que agrupa las iniciativas legislativas de la ciudadanía, la función judicial, el órgano electoral, entre otros actores según disponga la Constitución de cada país. Lo que resulta ser atractivo e interesante con los datos de esta categoría – otros – es que las tasas de aprobación en los dos países son mayores que las registradas para los legisladores de los demás partidos políticos que no pertenecen al partido con más asientos al interior del congreso. Esta situación es interesante puesto que demuestra el alto potencial que tienen los demás actores facultados con poder de iniciativa legislativa para hacer avanzar y aprobar sus proyectos de ley.

1.1. Descripción de los factores sustantivos que atañen a los proyectos de ley

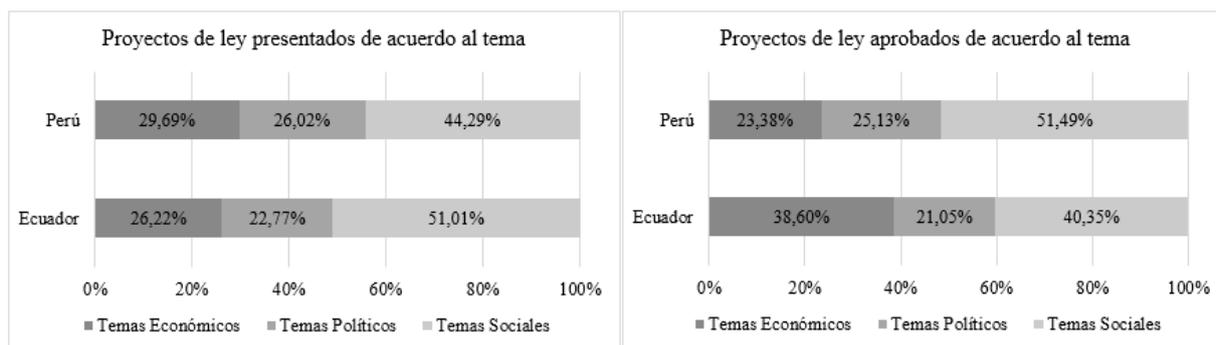
Respecto a la literatura desarrollada hasta el momento sobre el efecto que tienen los factores sustantivos como explicaciones a la productividad legislativa como ya se ha hecho alusión, esta no ha sido incisiva en la exploración sobre el tipo de legislación que es producida. Por este

motivo, se conciben visiones como la de Adler y Wilkerson (2005) quienes sostienen que más que estudiar a los actores y los factores institucionales que se relacionan con una mayor productividad legislativa; lo que resulta conveniente es considerar si el tema o el alcance del proyecto de ley afecta en su potencial aprobación. A partir de este argumento es que en las siguientes líneas expongo los datos recopilados para aquellos factores sustantivos al proyecto de ley como lo son: el tema, el efecto, el alcance y el carácter de urgencia de las iniciativas legislativas.

En lo que atañe al tema sobre el que versan los proyectos de ley ingresados en las legislaturas de los dos países, la Figura 3.3 muestra cómo se distribuyen los datos de acuerdo a las tres categorías definidas para el estudio. Como se puede observar, los temas clasificados en la categoría de sociales son los que se ingresan y aprueban en mayor medida, tanto para Ecuador como Perú. Una diferencia que cabe considerar entre los países es que, en el congreso peruano se ingresan menos proyectos de ley en temas sociales que en la asamblea ecuatoriana. Sin embargo, al momento de la aprobación de estos proyectos por parte de los legisladores, se evidencia una distancia de 11,14 puntos porcentuales entre lo que es aprobado en Perú y Ecuador, siendo mayor la aprobación de temas sociales por parte del congreso peruano.

En tal sentido los datos se comportan de la manera esperada, dado que se esperaba que los proyectos de ley con dificultades para ser aprobados en la legislatura sean los políticos y económicos (H1 y H2). En lo que corresponde a las iniciativas legislativas que incumben a temas políticos, se configuran de acuerdo a los datos de la muestra, como los temas que son aprobados y presentados en menor medida para los cuerpos legislativos del estudio. Al respecto cabe considerar que hay una distribución similar de forma porcentual entre lo que es aprobado y presentado sobre temas políticos en las dos legislaturas. Seguido a los temas políticos se encuentra la proporción porcentual de los proyectos de ley que versan sobre temas económicos (leyéndose de derecha a izquierda). Algo que resulta interesante en este punto es que, en la Asamblea de Ecuador la tasa de aprobación de las iniciativas legislativas referidas sobre estos temas – económicos – es mayor de lo que se esperaba. Dado que la expectativa era que la normativa en temas económicos por sus características onerosas – para la ciudadanía y el Estado – fueran los proyectos de ley que menos se aprobaran en la legislatura.

Figura 3.3. Tema de los proyectos de ley



Fuente: Elaboración a partir de lo reportado por las legislaturas de Ecuador y Perú

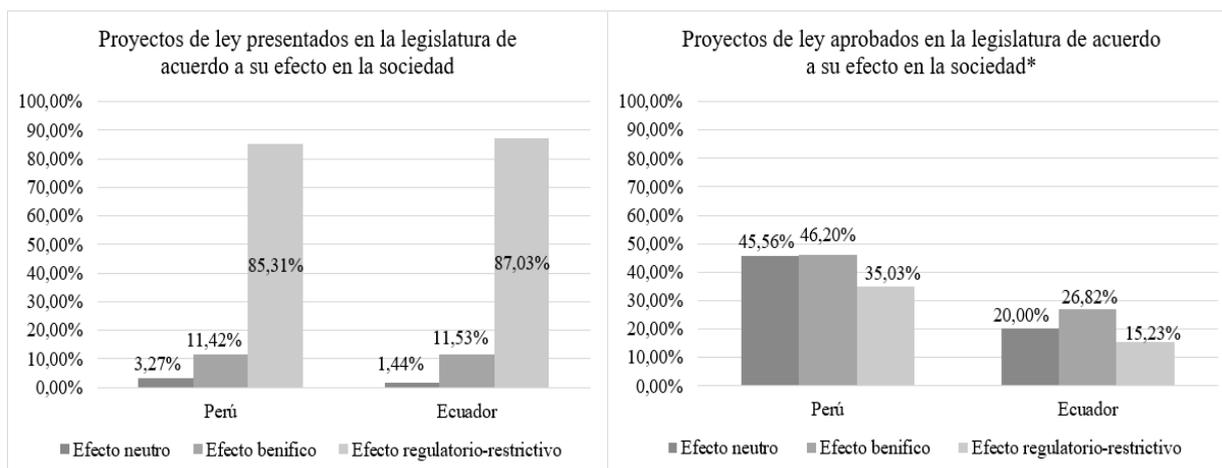
No obstante, en el caso del congreso peruano esta situación – que anteriormente había sido discutida de manera teórica – si ocurre (ver capítulo 1), evidenciándose que los proyectos de ley que versan sobre temas económicos son lo que se aprueban en menor medida. Sin embargo, una explicación sobre el alto porcentaje de aprobación de proyectos de ley económicos por parte de la asamblea ecuatoriana puede estar influido por que la mayor parte de estos proyectos eran iniciados por el presidente, enviándoselos al legislativo con carácter urgencia. Además, si bien eran proyectos onerosos, se constituían como proyectos de ley que dada su estructura, junto a los momentos coyunturales del país resultaba muy difícil que no fueran aprobados por los legisladores.²⁹

En lo que concierne al previsible efecto que tienen los proyectos de ley sobre la sociedad, la Figura 3.4 expone el panorama de lo que ocurre con este tipo de iniciativas legislativas en los casos estudiados. Respecto a los proyectos de ley presentados se encuentra que aquellos que están clasificados dentro de la categoría de efecto neutro son los que se inician en menor medida. Por su parte aquellos que son de índole benéfico no logran consolidar más del 12% de las propuestas que son ingresadas en los cuerpos legislativos de los países. En cambio, los proyectos clasificados con un efecto regulatorio-restrictivo son los que se presentan en mayor medida registrando más del 80% de los proyectos de ley que son presentados en las legislaturas. Estos datos se comportan de la manera esperada, puesto que lo deseable es precisamente que los diversos actores con poder de iniciativa legislativa ingresen un mayor número de propuestas que regulen y normen las actividades de la sociedad.

²⁹ Un ejemplo de un proyecto de ley que muestra esta realidad para el caso de la Asamblea de Ecuador en el periodo de estudio (2013-2017) es el Proyecto de Ley Solidaria y de Corresponsabilidad Ciudadana por las Afectaciones del Terremoto. En esta misma línea otro ejemplo resulta ser el Proyecto de Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal.

Respecto a los proyectos de ley aprobados según su efecto, se observa que ocurre exactamente lo que se había argumentado en el capítulo uno. De esta manera, se evidencia una baja aprobación de las iniciativas legislativas cuyo efecto es de índole regulatorio-restrictivo. Lo que corresponde a la normativa aprobada con efecto benéfico sobre la sociedad, ostenta porcentajes mayores que aquellas con un efecto regulatorio-restrictivo. En lo que tiene que ver con los proyectos que tienen un carácter neutro, sucede algo particular y es que tiene porcentajes de aprobación por parte de los legisladores muy cercanos a las iniciativas con efectos benéficos. Una eventual explicación del porqué se da esta situación es por el tipo de contenido de esta normativa, la cual norma días festivos o genera menciones de patrimonio a lugares arqueológicos e históricos de los países.

Figura 3.4. Efecto de los proyectos de ley



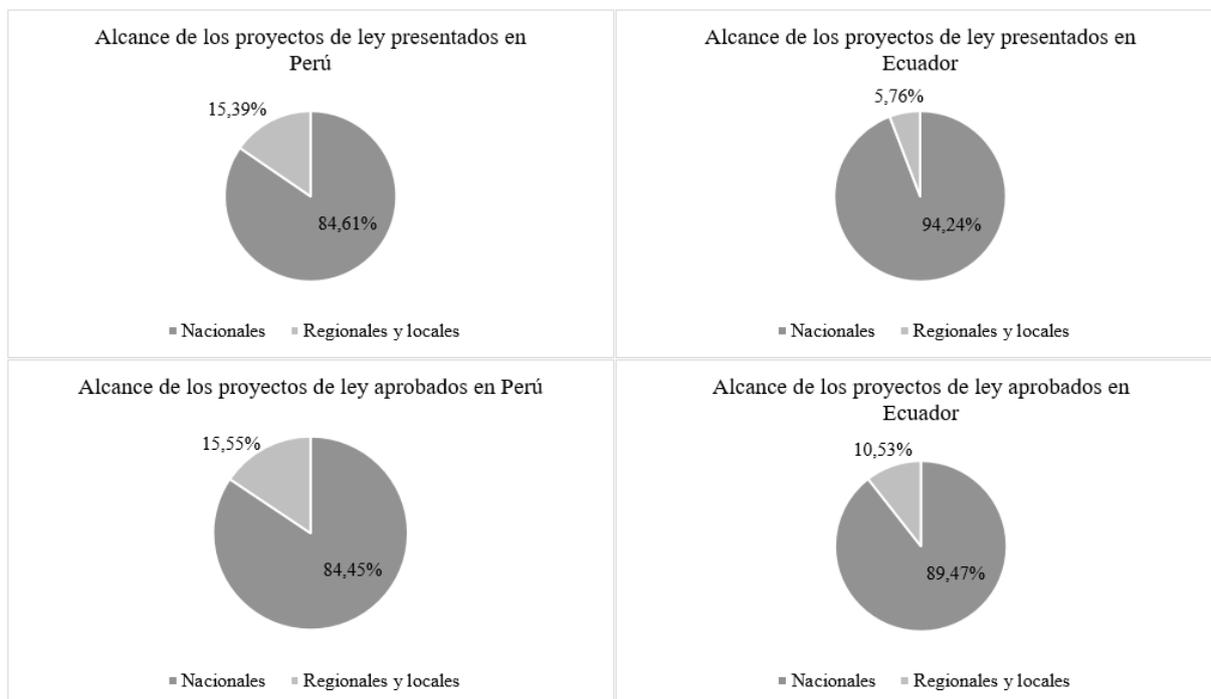
* Los porcentajes de proyectos de ley aprobados en la legislatura de acuerdo a su efecto en la sociedad se genera a partir del número de proyectos que es iniciado en cada categoría, frente al número de proyectos de ley que la legislatura aprueba en cada una de las tres categorías.

Fuente: Elaboración a partir de lo reportado por las legislaturas de Ecuador y Perú

Sobre el alcance regional que tienen los proyectos de ley presentados para los casos y periodos temporales de estudio se observa una mayor proporción de normativa presentada y aprobada de carácter nacional. Ello siguiendo la lógica de los papeles federales se da en función de legislar de forma impersonal y general para el Estado en su conjunto, puesto que debe primar la voluntad general sobre la particular (Hamilton et al. 2006). Sin embargo, al ver los porcentajes que se dan sobre las iniciativas de carácter regional y local, se puede apreciar que en Perú se configura un 15,55% de aprobación sobre este tipo de iniciativas legislativas. Mientras que el paso de este tipo de iniciativas para el caso ecuatoriano agrupa un 10,53% de aprobación. Con

lo presentado en la Figura 3.5 se evidencia mayores lógicas de leyes particularistas por parte de los congresistas peruanos que lo realizado por sus homólogos ecuatorianos.³⁰

Figura 3.5. Alcance de los proyectos de ley



Fuente: Elaboración a partir de lo reportado por las legislaturas de Ecuador y Perú

Lo que tiene que ver con la urgencia de los proyectos de ley la Tabla 3.3 muestra el estado de cómo es la presentación y aprobación de este tipo de iniciativas que son privativas del presidente. Al respecto se observa que en Perú el líder del ejecutivo hace un mayor uso de esta prerrogativa institucional al momento de presentar su agenda legislativa ante el congreso. Con ello la eventual estrategia del presidente peruano es que las propuestas normativas que somete a discusión en la legislatura sean tratadas y definidas en un menor tiempo que si las ingresara sin ser de carácter urgente. A pesar de esto como se puede evidenciar su porcentaje de aprobación es inferior frente a los datos que registra el presidente ecuatoriano para el periodo estudiado.

³⁰ Meléndez y León (2009) precisamente argumentan que la política peruana se caracteriza por sus dificultades al momento de generar agregación de intereses. Además de ello los autores sostienen que al interior del congreso peruano hay una alta fragmentación de los partidos políticos y un particularismo en las demandas políticas. En esta línea, Meléndez y León exponen que esta situación obedece a la estructura de partidos políticos realmente efectivos y con presencia territorial, los cuales cuentan con dificultades para agregar intereses y por ende solventan demandas puntuales y particularistas.

Tabla 3.3. Porcentaje de los proyectos de ley presentados/aprobados con carácter de urgencia

Perú		Ecuador	
Porcentaje de proyectos presentados con carácter de urgencia	Porcentaje del total de proyectos de ley con carácter urgente que son aprobados por la legislatura	Porcentaje de proyectos presentados con carácter de urgencia	Porcentaje del total de proyectos de ley con carácter urgente que son aprobados por la legislatura
6,34%	79.81%	4,03%	92,85%

Fuente: Elaboración a partir de lo reportado por las legislaturas de Ecuador y Perú

Una explicación que eventualmente da razón sobre el mayor porcentaje de proyectos de ley presentados con carácter de urgencia por el presidente peruano obedece a la ambigüedad que existe sobre el tipo de normativa que puede ser iniciada con una calificación de urgencia. De esta manera al revisar la constitución de Perú el artículo 105 tan solo menciona que “tienen preferencia en el Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia”. En contraste a esta situación la constitución de Ecuador señala que “la Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica” (véase artículo 140 de la constitución de Ecuador). Por lo tanto, al no haber una restricción explícita sobre el tipo de normativa que puede ser ingresada por parte del presidente peruano con una mención de urgente, hace que el ejecutivo utilice en mayor medida esta prerrogativa institucional.

En tal sentido, si bien la cabeza del ejecutivo en Ecuador al momento de ingresar proyectos de ley realiza un menor uso del carácter urgente, los datos muestran que este tiene una mayor tasa de aprobación por parte de los legisladores que en el caso del presidente de Perú. Con todo ello, se puede considerar que los proyectos de ley que son ingresados con carácter urgente se encuentran asociados como un factor que garantiza un mayor porcentaje de aprobación de la agenda legislativa del presidente. A su vez cabe considerar que los presidentes al momento de ingresar sus proyectos de ley procuran en la medida de posible poseer el apoyo legislativo necesario para que sus propuestas sean aprobadas (Visconti 2011). Por lo que este tipo de consideraciones dan mayor cimiento a la probabilidad que tienen los proyectos de ley ingresados con carácter de urgencia de ser aprobados por la legislatura.

2. Análisis de la productividad legislativa a partir de la estadística inferencial

Con lo desarrollado hasta el momento y a través de la exploración de los datos para cada una de las variables se han dado nociones sobre los factores que influyen en una mayor o menor productividad legislativa. Sin embargo, respecto a las hipótesis propuestas para este estudio con lo expuesto en la primera sección del capítulo tan solo se ha generado una aproximación parcial en su validación empírica. Por lo tanto, en la presente sección se sustentan y analizan los modelos de regresión utilizados que permiten responder la pregunta ¿cuáles son los factores que explican la productividad legislativa? En tal sentido, el objetivo de este apartado se centra en dar cuenta del efecto que tienen las variables explicativas sobre la variable dependiente.

Con la finalidad de solventar este objetivo la sección se organiza de la siguiente manera: En un primer momento se exponen algunos apuntes sobre las expectativas que se espera tengan las variables independientes sobre la variable dependiente. En un segundo momento se especifican los dos modelos de elección discreta que se utilizan – Logit y Probit – para determinar si los resultados dependen de los métodos de estimación utilizados. Por lo tanto, lo que se desea corroborar es si los resultados se mantienen sólidos y robustos independientemente de la técnica de estimación utilizada. Finalmente, para cerrar el capítulo se realiza la interpretación de los resultados que se obtienen gracias a la aplicación de los modelos de elección discreta, centrando la explicación en los datos reportados de los modelos probit con errores estándar robustos.

2.1. Resultados esperados

Para dar inicio cabe apuntar que gracias a la revisión teórica y la exploración estadística de los datos se espera que al correr los modelos con el set de variables relacionadas a los factores sustantivos del proyecto de ley se obtengan efectos estadísticamente significativos. De esta manera, la expectativa está dada en que aquellas iniciativas legislativas agrupadas en la categoría de temas económicos y políticos, influyan de manera negativa en la productividad legislativa. A su vez se espera que se genere el mismo efecto para aquellos proyectos de ley con efecto regulatorio-restrictivo y aquella normativa clasificada con un alcance geográfico regional y local. En lo que tienen que ver con las iniciativas legislativas ingresadas en los parlamentos con carácter urgente la expectativa es que influyan de manera positiva sobre la productividad legislativa. Con la finalidad de generar una visión clara en el lector sobre las variables, hipótesis, medición y resultado esperado de las variables del estudio se presenta la Tabla 3.4.

Tabla 3.4. Variables, Hipótesis y resultados esperados de las regresiones

Variable	Hipótesis	Medición	Expectativa sobre la productividad legislativa
Tema del proyecto	H1: Los proyectos de ley agrupados en la categoría de temas económicos tienen una menor probabilidad de ser aprobados, disminuyendo así la tasa de productividad legislativa.	Categoría	-
	H2: Los proyectos de ley agrupados en la categoría de temas políticos tienen una menor probabilidad de ser aprobados, disminuyendo así la tasa de productividad legislativa.		
Efecto del proyecto	H3: Los proyectos de ley que poseen un efecto regulatorio-restrictivo tienen una menor probabilidad de ser aprobados por la legislatura, disminuyendo la tasa de productividad legislativa.	Categoría	-
Alcance geográfico	H4: Los proyectos de ley cuyo alcance es regional y local tiene una menor probabilidad de ser aprobado por la legislatura que los proyectos nacionales, por lo tanto, disminuyen la tasa de productividad legislativa.	Dummy	-
Carácter Urgente	H5: Los proyectos de ley calificados con carácter de urgencia tienen una mayor probabilidad de ser aprobados por la legislatura, por ende, estos aumentan la tasa de productividad legislativa.	Dummy	+
Luna de miel y Último año de la legislatura	H6: Los proyectos de ley que se presentan en el primer año de la legislatura tienen una mayor probabilidad de ser aprobados, aumentando así la tasa de productividad legislativa. Como corolario aquellos proyectos de ley que se presentan en el último año de funciones de la legislatura tienen una menor probabilidad de ser aprobados, disminuyendo así la tasa de productividad legislativa.	Dummy	+
			-
Autor del proyecto de ley	H7: Los proyectos de ley que son iniciados por el presidente tienen una mayor probabilidad de ser aprobados, aumentando la tasa de productividad legislativa.	Categoría	+
	H8: Los proyectos de ley que son iniciados por el partido con mayor número de asientos dentro del cuerpo legislativo tienen una mayor probabilidad de ser aprobados, aumentando la tasa de productividad legislativa.		

Fuente: Elaboración a partir de la discusión teórica

De esta forma, en lo que concierne a la variable autor del proyecto de ley gracias a la revisión de la literatura se esperaría que tenga un efecto significativo y positivo sobre la variable dependiente. Cabe aclarar que se tiene esta expectativa siempre y cuando las propuestas sean de autoría del presidente o los legisladores pertenecientes al partido con mayor número de asientos dentro del congreso. De igual manera se espera una relación positiva en la variable luna de miel la cual atañe a aquellos proyectos de ley ingresados en el congreso durante el primer año de la

legislatura. En contraste a ello se espera que la variable último año de la legislatura tenga un efecto negativo sobre la aprobación de iniciativas legislativas por parte de los congresistas.

2.2. Modelos de elección discreta para determinar los factores que influyen en la productividad legislativa

En atención al objetivo primordial de la investigación que es dilucidar los factores que influyen – positiva o negativamente – en la productividad legislativa, resulta de gran importancia el uso de modelos de elección discreta que permiten dar cumplimiento a dicho objetivo. De esta manera el uso de este tipo de modelos es de utilidad puesto que permiten la modelización de variables cualitativas, las cuales se transforman en valores cuánticos que pueden ser modelizados con técnicas econométricas. Es así que de acuerdo con Uriel y Manzano (2002) existe una amplia clasificación de modelos de elección discreta estructurada a partir de las características de la variable dependiente.³¹ Dado que la variable dependiente del estudio es construida como una variable de respuesta binaria, considero que el uso de modelos probit y logit son válidos para responder la pregunta de investigación planteada. Con ello, el procedimiento estadístico que se emplea para valorar el efecto de las variables independientes sobre la dependiente es la aplicación de estas dos técnicas de respuesta dicotómica (Logit y Probit).

El uso de estos modelos se justifica metodológicamente por términos de comparación entre los datos puesto que se espera que los resultados obtenidos con la aplicación de los dos modelos de regresión se mantengan significativos y robustos. Con ello lo que deseo corroborar es que los resultados de la investigación no dependen del método de estimación utilizado. También se debe considerar que estos dos modelos de elección discreta, permiten estimar la probabilidad que suceda el evento de aprobar o no aprobar los proyectos de ley por parte de la legislatura. Es así que la diferencia que recae entre estos dos modelos está dada por el tipo de distribución de los datos. En este sentido, los modelos Logit se basan en una distribución logística, mientras que los modelos probit se basan en una distribución gaussiana o normal. El contraste entre una distribución y otra es que la logística tiene colas más pesadas, por lo que se asume una mayor posibilidad de tener datos extremos, en cambio la distribución normal tiene colas más livianas, siendo un poco más achatadas hacia los extremos.³²

³¹ Véase capítulo 10 de Uriel y Manzano (2002).

³² Para profundizar sobre las bondades y los criterios de selección de los modelos véase Maddala (1983), Cameron y Trivedi (2010), Stock y Watson (2012).

A su vez se prima el uso de estos dos modelos sobre los demás de elección discreta puesto que sus regresiones no son lineales y la variable dependiente no tiene más de dos alternativas de respuesta. Dicho esto, es necesario especificar que la variable dependiente – productividad legislativa – es una variable de índole cualitativa que se encuentra arraigada al hecho de aprobación o no de los proyectos de ley. Por tal motivo, se transforma la variable dependiente en valores cuánticos que permiten medir y cuantificar si los legisladores aprueban o no un proyecto de ley. A partir de lo anterior (Y) es una variable construida de tal manera que:

$$Y = \begin{cases} 1, & \text{Cuando los proyectos de ley son aprobados por la legislatura} \\ 0, & \text{Cuando los proyectos no son aprobados por la legislatura} \end{cases}$$

De esta manera se garantiza que el resultado de la estimación este demarcado entre los valores de 0 y 1. Realizada esta aclaración y para dar paso a la explicación de cómo se corren los diferentes modelos, primero presento la tabla 3.5 que resume la forma como se encuentra registrada la información recopilada de cada variable en la base de datos. Si bien la primera sección del capítulo centró su atención en mostrar cómo se comporta la data, esto se realizó para diferenciar e identificar la manera en que fluctúan los datos entre los países. Ahora bien, al observar con detenimiento las desviaciones estándar de cada una de las variables se puede evidenciar que en su mayoría arrojan números más altos que los promedios. Dicha situación permite demostrar justamente la distribución binomial de las variables aleatorias discretas del estudio, por lo cual se corrobora la viabilidad de correr regresiones probit y logit con estas variables.

Tabla 3.5. Distribución de las variables incluidas en los modelos de regresión Probit y Logit del estudio

Variable	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
V.D Productividad legislativa	.2645827	.4763176	0	1
Tema del proyecto	2.15257	.8477624	1	3
Efecto del proyecto	1.177262	.4570523	1	3
Alcance geográfico	.1477796	.3549141	0	1
Carácter urgente	.0619127	.2410191	0	1
Luna de miel	.2441496	.4296215	0	1
Último año	.1509121	.3579962	0	1
Autor del proyecto	2.569375	.7057541	1	4
Ecuador	.0639396	.2446678	0	1
Perú	.9360604	.2446678	0	1

Fuente: Elaboración a partir de los datos recolectados

El proceso estadístico realizado para valorar el efecto de las variables independientes sobre la variable dependiente es la aplicación de regresiones logit y probit con errores estándar robustos. Dicho proceso permite evitar eventuales problemas de heterocedasticidad. De esta manera se emplean tres modelos – con la misma variable dependiente – para cada una de las técnicas de estimación, obteniendo un total de seis regresiones. El primer modelo que se corre es un modelo general en que se encuentran incluidas todas las variables del estudio. Por lo tanto, en este modelo están incorporadas tanto las variables sustantivas a los proyectos de ley, como las que tienen que ver con el calendario electoral y el autor de la iniciativa. Cabe indicar que para este primer modelo al igual que en los demás modelos se controla por efecto país, con Ecuador en referencia a Perú.

En el segundo modelo se dejan por fuera a las variables que incumben al autor de la iniciativa legislativa y las ligadas al efecto del calendario electoral. En tal sentido, el segundo modelo contiene solamente aquellas variables que corresponden a cuestiones sustantivas a los proyectos de ley (como lo es el tema, efecto, alcance geográfico y carácter urgente del proyecto de ley). Este proceso se realiza para evidenciar y valorar el peso real de estas variables, a su vez se hace para ver la robustez que tienen estas variables independientes. Finalmente se realiza un tercer modelo en el que se tiene en consideración a las variables que atañen al calendario electoral y al autor del proyecto dejando por fuera las variables sustantivas al proyecto de ley. El proceso de separación de variables al momento de correr las regresiones se realiza para identificar si se pierde o gana en significatividad estadística en las variables. Este proceso sirve a su vez para examinar el comportamiento de las variables iniciativa del presidente y carácter urgente, las cuales eventualmente pueden estar correlacionadas entre sí. De esta manera, se procura evitar problemas de multicolinealidad en la interpretación de los resultados de la investigación.

2.3. Interpretación de los datos

Dado que los modelos ejecutados no son lineales, resultaría incorrecto realizar una interpretación de los coeficientes como si se tratara de una regresión lineal. Por tal motivo, cada uno de los modelos que se corren tiene su respectiva columna de efectos marginales (ver tabla 3.6). También cabe señalar que un signo positivo indica una relación directa, es decir los incrementos en estas variables con signos positivos significan un aumento en la probabilidad de aprobar el proyecto de ley. En contraste, un signo negativo es muestra de una relación inversa

por lo que el incremento en las variables con estos signos negativos implica una disminución en la tasa de productividad legislativa.

Lo que tiene que ver con la interpretación de los resultados se realiza a partir de los datos provenientes de las regresiones de los modelos probit puesto que, la aplicación de regresiones de tipo logísticas se realiza como una atención de índole metodológica. De esta manera, al analizar los diversos modelos que se aplican – tanto probit como logit – se puede apreciar que la significatividad estadística se mantiene intacta. La única variación que se da en términos de significancia estadística tiene que ver con la variable efecto del proyecto de ley. En tal sentido se observa que la categoría de efecto benéfico gana significatividad estadística en el modelo logit 2 en referencia al modelo probit 2, mientras que la categoría de efecto regulatorio-restrictivo pierde significatividad estadística con el modelo logit 2 (ver Tabla 3.6). Además de lo mencionado se observa que los coeficientes y los efectos marginales varían mínimamente entre las técnicas de estimación, por lo que se da cuenta de la robustez en estos resultados. Por lo tanto, la aplicación de los modelos logit y probit de manera comparada permiten estimar con certeza que los resultados no dependen de la técnica de estimación utilizada.

En lo que respecta a las medidas de bondad de ajuste de los modelos de elección discreta se tiene en cuenta factores como: los valores que son correctamente clasificados y el pseudo-R² que es un arreglo al estimador de bondad de ajuste R² que se utiliza en los modelos lineales (Cameron y Trivedi 2010; Martínez 2015). Los resultados reportados en la tabla de los modelos probit dan cuenta que el porcentaje de valores correctamente clasificados – ratio de acierto – se encuentra sobre el 68%. Por lo cual 6 de cada 10 observaciones están siendo bien clasificadas siendo este un nivel de ajuste admisible. Sobre los resultados del pseudo-R² se evidencia que los valores reportados se alejan de cero con lo que se corrobora que la estimación de los modelos tiene un ajuste aceptable.

Al observar los resultados obtenidos para las variables en los modelos probit se evidencia que en su mayoría son estadísticamente significativas – con la excepción de alcance geográfico del proyecto de ley – por lo cual ameritan su interpretación. De esta manera, los resultados dan cuenta de patrones estadísticos que reafirman las teorías planteadas en el capítulo uno. Para iniciar con la primera variable explicativa que atañe a los temas de los proyectos de ley, se muestra en sus coeficientes valores estadísticamente significativos ($p < 0.01$) para los modelos. A su vez cuenta con los signos esperados teóricamente, generándose una relación inversa entre

los temas políticos y económicos con la tasa de productividad legislativa. Esto a la luz de los efectos marginales implica que un proyecto de ley identificado con características promedio, si versa sobre temas económicos en referencia a los temas sociales (que es la categoría omitida), disminuye su probabilidad de ser aprobado en 0.163 puntos porcentuales. Mientras que aquellas iniciativas legislativas agrupadas en la categoría de temas políticos en referencia a los sociales, disminuyen la probabilidad de aprobación legislativa en 0.095 puntos porcentuales.

Tabla 3.6. Modelos probit y logit con errores robustos y efectos marginales

VARIABLES	Modelo (1)	Efectos Marginales	Modelo (2)	Efectos Marginales	Modelo (3)	Efectos Marginales
	Probit Productivida d legislativa		Probit Productivida d legislativa		Probit Productivida d legislativa	
Temas Económicos	-0.449*** (-9.882)	-0.163	-0.429*** (-9.519)	-0.156		
Temas políticos	-0.252*** (-5.432)	-0.0952	-0.211*** (-4.642)	-0.0803		
Efecto regulatorio- restrictivo	-0.209** (-2.031)	-0.0788	-0.207** (-2.005)	-0.0779		
Efecto benéfico	0.188* (1.675)	0.0743	0.212* (1.885)	0.0836		
Proyectos regionales y locales	-0.0232 (-0.414)	-0.00856	-0.0348 (-0.620)	-0.0129		
Carácter Urgente	0.428** (2.431)	0.158	1.402*** (16.74)	0.520		
Luna de miel	0.108** (2.515)	0.0399			0.111*** (2.614)	0.0411
Ultimo año	-0.206*** (-3.728)	-0.0763			-0.202*** (-3.712)	-0.0750
Iniciativa del presidente	1.049*** (6.632)	0.400			1.271*** (17.13)	0.471
Iniciativas legisladores bancada	0.0346 (0.869)	0.0124			0.0377 (0.957)	0.0134
Iniciativa otros	0.111 (1.321)	0.0404			0.0908 (1.099)	0.0327
Ecuador	-0.775*** (-8.969)	-0.287	-0.669*** (-7.898)	-0.248	-0.790*** (-9.462)	-0.293
Constante	-0.102 (-0.999)		-0.0885 (-0.881)		-0.444*** (-15.89)	
Log Likelihood	-3237.6853		-3278.4714		-3317.7398	
Pseudo-R2	0.0842		0.0726		0.0615	
Correctamente clasificado	68.91%		68.82%		68.29%	
Observaciones	5,427	5,427	5,427	5,427	5,427	5,427

Estadísticas-z robustas entre paréntesis

Nivel de significancia estadística: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Elaboración con el paquete estadístico stata 14

VARIABLES	Modelo (1)	Efectos Marginale s	Modelo (2)	Efectos Marginale s	Modelo (3)	Efectos Marginale s
	Logit Productivida d legislativa		Logit Productivida d legislativa		Logit Productivida d legislativa	
Temas económicos	-0.752*** (-9.907)	-0.167	-0.721*** (-9.560)	-0.160		
Temas políticos	-0.421*** (-5.456)	-0.0984	-0.352*** (-4.665)	-0.0827		
Efecto regulatorio-restrictivo	-0.329** (-1.970)	-0.0762	-0.326* (-1.941)	-0.0754		
Efecto benéfico	0.323* (1.774)	0.0796	0.362** (1.988)	0.0893		
Proyectos regionales y locales	-0.0399 (-0.427)	-0.00905	-0.0589 (-0.627)	-0.0134		
Carácter Urgente	0.729** (2.356)	0.165	2.329*** (15.52)	0.530		
Luna de miel	0.178** (2.530)	0.0404			0.185*** (2.671)	0.0421
Ultimo año	-0.345*** (-3.649)	-0.0781			-0.333*** (-3.589)	-0.0758
Iniciativa del presidente	1.724*** (6.245)	0.406			2.089*** (16.09)	0.474
Iniciativas legisladores bancada	0.0506 (0.769)	0.0110			0.0553 (0.853)	0.0119
Iniciativa otros	0.175 (1.262)	0.0387			0.146 (1.081)	0.0320
Ecuador	-1.304*** (-8.760)	-0.295	-1.156*** (-7.743)	-0.263	-1.322*** (-9.064)	-0.301
Constante	-0.163 (-0.986)		-0.143 (-0.876)		-0.714*** (-15.56)	
Log Likelihood	-3238.1353		-3277.533		-3318.9965	
Pseudo-R2	0.0840		0.0729		0.0612	
Correctamente clasificado	68.91%		68.69%		68.29%	
Observaciones	5,427	5,427	5,427	5,427	5,427	5,427

Estadísticas-z robustas entre paréntesis

Nivel de significancia estadística: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Elaboración con el paquete estadístico stata 14

Aunque las dos categorías planteadas en esta variable tienen una asociación negativa sobre la tasa de productividad legislativa (en concordancia con lo argumentado teóricamente). Hay que considerar que si bien gozan del mismo nivel de significatividad estadística, el peso explicativo de los temas políticos es inferior al reportado para los temas económicos. A su vez, los efectos marginales de estos temas varían mínimamente con el modelo dos en el que se incluyen únicamente las variables explicativas sustantivas a los proyectos de ley. Dicha corroboración estadística permite verificar las dos primeras conjeturas realizadas en esta investigación (H1 y H2). Sin embargo, más que verificar la primera y segunda hipótesis, esta evidencia empírica resulta ser un hallazgo de interés para la literatura sobre productividad legislativa.

La razón por la cual sostengo la relevancia de estos resultados se justifica puesto que se está dando cuenta a partir de modelos econométricos de la relación que tienen los temas económicos y políticos sobre una menor aprobación de proyectos de ley. Si bien en la literatura existe evidencia de la previsible dificultad que tienen en pasar por el congreso las iniciativas legislativas en temas económicos (Cameron 2009). Esta literatura se encuentra soportada sobre la relación ejecutivo-legislativo – en la probabilidad de vetos presidenciales – mostrando que el ejecutivo tienen un papel preponderante en el proceso legislativo al momento de decidir sobre los temas económicos.³³ Por lo tanto, en lo que tiene que ver con el hallazgo que se ha reportado con el presente estudio puede leerse como la dificultad que presentan los legisladores al momento de acordar su votación en pro de aprobar leyes sobre cuestiones como impuestos, comercio, industria, etc. De esta manera, se puede prever al menos en los casos de Ecuador y Perú que la adición de este tipo de proyectos de ley tiene efectos negativos sobre la productividad legislativa.³⁴

Por otra parte, el efecto del proyecto de ley en la categoría de proyectos regulatorio-restrictivos es una variable que también disminuye de manera estadísticamente significativa la tasa de productividad legislativa (H3). Acorde a la información reportada en la Tabla 3.6 aquellos proyectos de ley con un efecto regulatorio-restrictivo en referencia a los de efecto neutro (categoría omitida), disminuyen en 0.0788 puntos porcentuales la probabilidad de aprobación

³³ Por esta razón es que los ejecutivos emplean el veto para reconfigurar la política económica de acuerdo a las preferencias del presidente de turno (Hallerberg y Scartascini 2017).

³⁴ No obstante, en la figura 3.3 se reporta que en Ecuador el 38,60% de los proyectos de ley en temas económicos son aprobados por la asamblea. Sin perjuicio de lo anterior los datos que se obtienen a partir de la estadística inferencial dan cuenta de una asociación negativa hacia la productividad legislativa por una simple razón: la categoría de referencia con la que se corre el modelo es con los temas sociales los cuales reportan un porcentaje más alto de aprobación que aquellos de índole económico. Por lo tanto, resulta coherente evidenciar coeficientes negativos para los proyectos de ley agrupados en la categoría de temas económicos.

de normativa por parte de los legisladores. El coeficiente reportado para la categoría de efecto benéfico, aunque no se argumentó en el marco teórico como una hipótesis para su validación empírica, a partir de los datos se evidencia que esta categoría tiene una relación positiva y estadísticamente significativa sobre la probabilidad de aprobar proyectos de ley.

En tal sentido, el hallazgo empírico que se genera para la variable efecto del proyecto de ley muestra dos tipos de asociaciones hacia la productividad legislativa. Por una parte, se demuestra una asociación negativa que tiene la categoría de proyectos de ley con un efecto de tipo regulatorio-restrictivo sobre la tasa de productividad legislativa. Por otra parte, gracias a la aplicación de los modelos de regresión se puede evidenciar que aquellas iniciativas legislativas con un efecto benéfico en la sociedad tienen una mayor probabilidad de ser aprobadas por la legislatura. Esta evidencia empírica si bien muestra algo que de cierta manera podría ser intuitivo, es importante puesto que permite corroborar y sustentar con datos la asociación positiva que tienen los proyectos benéficos sobre la productividad legislativa.

En cuanto a la variable alcance geográfico del proyecto de ley sus coeficientes en las diversas estimaciones realizadas no alcanzan niveles de significancia estadística. En esta misma línea se evidencia que el signo positivo con el que se encuentran los coeficientes no concuerda con la expectativa argumentada de manera teórica puesto que el resultado esperado era observar coeficientes con un signo negativo (H4). Dicho esto, un contrafáctico que eventualmente se podría plantear respetando los resultados y tan solo dándole significatividad estadística a esta variable, es que aquellos proyectos de ley con alcance regional y local aumentan la tasa de productividad legislativa. En tal sentido, se estaría planteando un escenario en el que aquellas leyes de índole particularistas tendrían una mayor probabilidad de ser aprobadas. Sin embargo, esto lo planteo como un contrafáctico el cual con la adición de más países o más periodos legislativos podría cumplirse puesto que para el caso de esta investigación no se verifica la hipótesis asociada a esta variable.

En relación al carácter urgente del proyecto de ley resulta ser una variable interesante dentro del análisis empírico puesto que cambia su nivel de significancia en los diversos modelos en los que se incorpora dicha variable. La razón específica por la que gana significatividad estadística en el segundo modelo frente al primero es por el eventual problema de multicolinealidad con la categoría iniciativa del presidente, de la variable autor del proyecto. Por tal motivo, al darse una alta correlación entre la variable carácter urgente frente a la categoría iniciativa del presidente de la variable autor del proyecto, se da una afectación en la significatividad de los

coeficientes de esta variable. A pesar de dicha situación, acorde a la información reportada en la Tabla 3.6 se evidencia que el peso explicativo de esta variable es de los más altos. Puesto que en el modelo uno dicha variable conlleva a un aumento de 0.158 puntos porcentuales en la probabilidad de aprobación de proyectos de ley por parte de los congresistas. Mientras que en modelo dos esta probabilidad aumenta a 0.520 puntos porcentuales.

Los altos coeficientes y efectos marginales que reporta esta variable en las estimaciones, depende a su vez de las características propias de los proyectos de ley que se ingresan con carácter urgente en la legislatura. Dado que este tipo de normativa debe ser resuelta en periodos más cortos que las demás iniciativas legislativas. De esta manera, los hallazgos empíricos verifican la conjetura planteada que tiene el carácter urgente de los proyectos de ley para el aumento en la tasa de productividad legislativa (H5). Por lo tanto, estos resultados son coherentes con lo sustentado por la literatura en donde se argumenta que los proyectos de ley urgentes, influyen significativamente en la aprobación de las iniciativas legislativas del ejecutivo (Alemán y Navia 2009).

Respecto a las variables explicativas que tienen que ver con el efecto del calendario electoral sobre la productividad legislativa, se encuentran altos niveles de significatividad estadística ($p < 0.01$) en las diversas estimaciones. En cuanto al periodo denominado por la literatura como luna de miel que es el primer año en funciones del poder ejecutivo y que para los países estudiados coincide con inicio de actividades del poder legislativo (Alemán y Navia 2009). Se observa que esta variable – luna de miel – aumenta en 0.0399 puntos porcentuales la probabilidad que los legisladores aprueben proyectos de ley. Por lo tanto, los datos reportados para esta variable respaldan el argumento que sostiene que el primer año se encuentra asociado a un aumento en la tasa de productividad legislativa (Calvo 2007).

En lo que atañe con el último año de la legislatura, los hallazgos empíricos permiten validar la teoría esbozada alrededor de esta variable (H6). Acorde con las estimaciones realizadas en el modelo uno, se evidencia que la probabilidad que los proyectos de ley sean aprobados por los legisladores disminuye en 0.0763 puntos porcentuales cuando las iniciativas son presentadas durante el último año de la legislatura. Esta probabilidad por lo tanto se encuentra asociada a una menor tasa de productividad legislativa y disminuye ligeramente su peso en el modelo tres. El argumento detrás de esta relación como se esbozaba teóricamente en el capítulo uno es que los legisladores se encuentran menos concentrados en su papel de legislar y más centrados en

actividades relacionadas con las siguientes elecciones (Alemán y Calvo 2008). A su vez la probabilidad que tiene esta variable sobre el descenso en las tasas de productividad legislativa se asocia a que muchas de las leyes que son ingresadas durante el último año quedan pendientes en el proceso legislativo para ser aprobadas por la siguiente legislatura (García Flores y Vilalta y Perdomo 2014).

Los resultados que conciernen al autor de la iniciativa legislativa arroja coeficientes significativos para la categoría iniciativa del presidente (H7). Por lo que este hallazgo reafirma la cualidad que tienen los presidentes para que los legisladores aprueben sus iniciativas legislativas. En este sentido, de acuerdo a la Tabla 3.6 la probabilidad de que un proyecto de ley sea aprobado por la legislatura, aumenta en referencia a los proyectos de ley iniciados por los legisladores de los demás partidos políticos (categoría omitida), en 0.400 puntos porcentuales si dicho proyecto es de iniciativa del ejecutivo. Esta probabilidad de aumento en la tasa de productividad legislativa es más alta con 0.471 puntos porcentuales en el modelo tres.

A su vez, cabe mencionar que la iniciativa del presidente es la variable con mayor peso explicativo reportado en las diferentes estimaciones realizadas (tanto probit como logit en los tres modelos). Dicha situación es consistente con las expectativas puesto que como se evidencio con la estadística descriptiva (ver Figura 3.2); los presidentes son los actores con iniciativa legislativa a los que el congreso le aprueba en mayor proporción sus iniciativas legislativas. Por lo tanto, esta evidencia empírica permite ratificar que enviar proyectos de ley al congreso por parte del presidente – al menos para los casos y periodos estudiados – afecta positivamente la tasa de productividad legislativa (Morgenstern y Nacif 2002).

En lo que respecta a la categoría de iniciativas de los legisladores pertenecientes a la bancada con mayor número de asientos (H8), los coeficientes no resultan ser estadísticamente significativos. Como se evidencia en la Figura 3.2 los porcentajes de proyectos de ley aprobados para estos actores, junto a la categoría otros y legisladores de los demás partidos son relativamente similares para Perú. Aunque cabe recordar que, si fluctúan estos porcentajes entre categorías para Ecuador, oscilando entre diez y tres por ciento. En este sentido, no se verifica un resultado significativo al estimar el efecto de dicha variable sobre la productividad legislativa. No obstante, cabe señalar que el signo de los coeficientes si concuerdan con la expectativa argumentada teóricamente (ver Tabla 3.4).

Finalmente, los resultados que se reportan para Ecuador en referencia a Perú son estadísticamente significativos en los diferentes modelos que se efectúan. Por lo tanto, las iniciativas legislativas que son presentadas en la Asamblea de Ecuador, en referencia a las presentadas en el Congreso de Perú disminuyen en 0.287 puntos porcentuales la probabilidad de aprobación de proyectos de ley por parte de los legisladores. De esta manera se corrobora lo evidenciado en la Tabla 3.1 y es que la legislatura ecuatoriana se encuentra asociada a menores tasas de productividad legislativa. Dicho hallazgo resulta ser importante puesto que debate lo que había argumentado teóricamente y esto era que la legislatura de Ecuador por sus características políticas iba a estar asociada con mayores tasas de productividad legislativa que Perú. Sin embargo, como se evidenció con la información empírica de la sección anterior y se corrobora en esta sección, el tener un sistema de partido predominante afecta negativamente en la tasa de productividad legislativa. Por ende, contrario a lo que se esperaba una legislatura fragmentada y altamente atomizada como es el caso de la peruana resulta tener mejores tasas de productividad legislativa que aquella con un partido predominante.

Recapitulación

En el presente capítulo me concentre en exponer el resultado de la recolección de los datos y la validación de las hipótesis definidas para el estudio. Esta exposición y validación se ha realizado a partir de la utilización de herramientas propias de la estadística descriptiva y la estadística inferencial permitiéndome así revisar cómo se da el comportamiento de los datos. Con ello se logró identificar que el Congreso de Perú tiene mayores porcentajes de productividad legislativa que la Asamblea de Ecuador. En este capítulo a su vez, se demostró que los presidentes y los legisladores con mayor número de asientos al interior de la legislatura tienen tasas de aprobación bastante confortables frente a las de los legisladores de los demás partidos políticos (o los demás actores con poder de iniciativa legislativa). Sin embargo, al realizar la validación de la octava hipótesis se evidencio que los coeficientes de la categoría autoría de los legisladores con mayor número de asientos al interior de la legislatura tiene el signo positivo argumentado teóricamente pero no resulta ser estadísticamente significativa.

Otro hallazgo interesante tiene que ver con la desagregación de los datos por año para observar el comportamiento del ingreso y aprobación de los proyectos de ley año a año. Con dicha desagregación a partir de la estadística descriptiva se encontró que existen ciertas tensiones entre lo que argumenté en el capítulo uno y lo encontrado empíricamente para el caso de Ecuador (ver figura 3.1). Tal situación se puede explicar a partir de lo expuesto en el marco

teórico, en donde presentaba lo argumentado por Khemvirg Puente quien defiende la postura de una menor productividad en el último año (Jiménez 2017, 19 de noviembre). En contraste con dicho planteamiento se encuentra la perspectiva de Giancarlo Visconti (2011) quien defiende el postulado de una mayor productividad legislativa hacia el final del periodo legislativo. Con lo evidenciado para el caso ecuatoriano pareciera que los resultados irían en la línea de Visconti (2011) sin embargo con la validación de las hipótesis se dio cuenta del efecto negativo y significativo que tiene el último año sobre la probabilidad de aprobar proyectos de ley (H6).

En lo que tiene que ver con los aspectos sustantivos a las leyes se mostró los bajos porcentajes de aprobación que tienen los proyectos de ley categorizados dentro de los temas políticos y económicos. De acuerdo a lo argumentado teóricamente este hallazgo guarda proximidad empírica, puesto que este tipo de normativa resulta ser más difícil de aprobarse. En contraste se evidencio a partir de los datos recolectados que aquellas iniciativas legislativas que versan sobre temas sociales cuentan con mayores porcentajes de aprobación. De esta manera al momento de validar las hipótesis se logró comprobar la relación inversamente proporcional entre proyectos de ley en temas económicos y políticos frente a la productividad legislativa. Con este hallazgo se pudo corroborar la primera y segunda hipótesis del estudio.

En lo que tiene que ver con el efecto del proyecto de ley se presentó evidencia que da cuenta de una baja aprobación de proyectos de ley con efecto regulatorio-restrictivo (a pesar de ser los que se inician en mayor proporción son los que menos se aprueban). Por su lado, aquellos proyectos de ley con efecto benéfico resultan ir en la corriente esperada puesto que tienen porcentajes de aprobación mayores a los que tienen los clasificados en la categoría regulatorio-restrictivo. Los proyectos de ley de índole neutro dada las características propias de este tipo de iniciativas son las que se presentan en menor medida y de acuerdo con lo reportado en la Tabla 3.4 tienen una aprobación similar a los benéficos. Con esta descripción se está dando cuenta de la baja tasa de aprobación que tienen las iniciativas legislativas con un efecto regulatorio-restrictivo frente a las otras dos categorías. Algo relevante sobre esta variable es que aunque no sustente un escenario hipotético para la categoría de proyectos de ley benéficos, está a partir de los datos expuestos en la regresión resulta ser estadísticamente significativa. Con lo cual se está desarrollando evidencia empírica que permite sustentar el efecto positivo que tiene dicha categoría sobre la productividad legislativa.

Respecto a la urgencia de los proyectos de ley se presentó información que da cuenta del efecto positivo que tiene este tipo de iniciativas en la aprobación por parte del congreso y por ende la relación directamente proporcional con la tasa de productividad legislativa. Por lo tanto, ingresar normativa con carácter de urgencia provee al ejecutivo con una mayor probabilidad de aprobación legislativa (Alemán y Navia 2009). En lo que concierne al alcance de las iniciativas legislativas, los estadísticos descriptivos permiten evidenciar la baja cantidad de proyectos que son iniciados y aprobados con alcance regional y local. Al someter a testeo esta variable a partir de la estadística inferencial se logró evidenciar que no es estadísticamente significativa y que no cuenta con la asociación negativa que se argumentaba en el capítulo uno. Con ello se expone que aquellas iniciativas legislativas de índole nacional estarían eventualmente asociadas a mayores tasas de productividad legislativa en comparación con las de alcance regional y local.

Finalmente, las consideraciones realizadas en esta recapitulación demuestran que las variables identificadas y argumentadas teóricamente (exceptuando al alcance del proyecto de ley), son válidas para explicar la menor y mayor tasa de productividad legislativa. Si bien la validación de estas hipótesis se ha desarrollado tan solo para los casos del Congreso de la República de Perú y la Asamblea Nacional de Ecuador, los resultados permiten dar cuenta de la influencia que tienen estas variables sobre la productividad legislativa en parlamentos con diseños legislativos unicamerales. Es por este motivo que con lo desarrollado se dota de elementos empíricos que dan sustento al set de variables sustantivas a los proyectos de ley y su influencia como variables explicativas para la productividad legislativa. Con la discusión de los principales hallazgos empíricos de la investigación en la siguiente sección expongo algunas conclusiones, así como una futura agenda de investigación en el estudio de la productividad legislativa.

Conclusiones

Ante la falta de estudios empíricos que den cuenta sobre los factores que inciden en la tasa de productividad legislativa en países unicamerales esta investigación se detuvo en analizar el comportamiento de la aprobación de proyectos de ley por parte de los legisladores en Ecuador y Perú. De esta manera en un primer momento argumente el sustento teórico que toma cierta distancia de las explicaciones tradicionales como las variables asociadas a los factores institucionales, actitudinales o político-electorales (ver Tabla 1.1). Por lo tanto, la propuesta que se presenta en el capítulo uno se encuentra nutrida por la literatura que versa sobre los factores sustantivos a las leyes (Polsby 1963; Taylor-Robinson y Díaz 1999; Lanzaro et al. 2000; Amorim y Santos 2003; Rodríguez 2015).

De esta manera, la argumentación teórica bajo la cual se generaron las hipótesis estaban basadas en cuestiones como el tema, efecto, alcance y carácter urgente de los proyectos de ley. Con la identificación y discusión de estas variables se plantearon escenarios con relaciones tanto positivas como negativas sobre la productividad legislativa. A su vez se esbozaron variables que tienen que ver con el calendario electoral y con la autoría del proyecto de ley para ratificar el potencial explicativo de dichas variables. Con los presupuestos teóricos desarrollados, se presentaron las características políticas e institucionales de los estudios de caso (Ecuador y Perú). Esto se realizó con la finalidad de contextualizar el estudio y los hallazgos que se presentan en el capítulo tres. A partir de ello se mostró que a pesar de las posibles similitudes institucionales en los dos cuerpos legislativos, la asamblea de Ecuador en su conformación política es totalmente diferente al congreso peruano.

En la primera sección del segundo capítulo se plantearon ciertas conjeturas sobre una probabilidad de tener tasas de productividad legislativas más altas en Ecuador frente a Perú. Sin embargo, como se discute a continuación, la evidencia empírica da cuenta de un efecto contrario al esperado. Gracias a la información reportada en las Tablas 3.1 y 3.6 se muestra empíricamente una mayor tasa de productividad legislativa por parte del congreso de Perú. La conjetura que realicé sobre la mayor probabilidad de aprobación de proyectos de ley por parte de la Asamblea de Ecuador se fundamentó especialmente en función a la mayoría legislativa que ostentaba para el periodo de estudio el partido predominante Alianza País. La explicación que generé era que al tener un mayor número de asientos en la Asamblea, los legisladores de este partido iban a tener menores dificultades al momento de aprobarse las iniciativas

presentadas por ellos. Sin embargo, como se evidenció en la Figura 3.2 estos actores tan solo alcanzan tasas de productividad legislativa cercanas al 13%.

Al calcular la tasa de aprobación de proyectos de ley por parte de los legisladores de manera agrada, se evidenció que la legislatura ecuatoriana en relación a la peruana es 11,07% menos productiva (ver Tabla 3.1). Esta situación se torna más fuerte al correr los diferentes modelos de regresión puesto que a partir de la información declarada en la Tabla 3.6 se evidencia que la asamblea de Ecuador en referencia al congreso de Perú tiene una probabilidad negativa en la aprobación de proyectos de ley. Esta situación se puede explicar hasta cierto punto por el alto porcentaje de proyectos que presentan los legisladores de los demás partidos políticos ecuatorianos que llega casi a un 45% de la totalidad de iniciativas que son presentadas ante la asamblea. Como se argumentó en el capítulo dos, la afectación negativa que tendría sobre la productividad legislativa el hecho de una mayor participación de los legisladores no pertenecientes a Alianza País era totalmente previsible. No obstante, los bajos porcentajes de aprobación de las iniciativas de los legisladores de Alianza País sí resulto ser un hallazgo totalmente contraintuitivo.

Con lo anterior una primera conclusión a la que se arriba gracias a lo desarrollado en la investigación es que las legislaturas con partidos hegemónicos tienen una menor probabilidad de aprobar proyectos de ley por parte de los legisladores. Por lo tanto, este tipo de conformaciones políticas al interior del cuerpo legislativo disminuyen la tasa de productividad legislativa. A su vez una conclusión interesante en esta misma línea es que a pesar de lo fragmentado y convulso que es el Congreso de Perú, se logran generar ciertos consensos y negociaciones al interior de la legislatura. Realizo esta reflexión puesto que la evidencia empírica permite demostrar que al menos para el periodo estudiado se logra aprobar un poco más de un cuarto de los proyectos de ley que son iniciados en el congreso peruano.

Respecto a la estrategia metodológica que se propuso en la segunda parte del capítulo dos se sustentó como una propuesta que se encuentra sujeta a futuras replicas entre diversos contextos legislativos unicamerales o bicamerales. De esta manera se desarrolló una estrategia de operacionalización de la variable dependiente como de las explicativas que además de guardar armonía con lo esbozado teóricamente pueden ser utilizadas para futuras investigaciones. A su vez el proceso metodológico de presentar los hallazgos empíricos en dos momentos resultó ser

fructífero puesto que permite tener un mejor entendimiento de lo que sucede con los proyectos de ley que se inician en las legislaturas de cada uno de los países de estudiados.

En lo que tiene que ver con la discusión de las variables explicativas, resulta de suma relevancia el grado de significatividad estadística que tiene la variable tema del proyecto de ley. En tal sentido, con lo explorado gracias a la revisión de la literatura no se evidencia estudios en América Latina en los que se incorpore esta variable dentro de un modelo de elección discreta que permita valorar la relación, el peso y significatividad de los temas de los proyectos de ley sobre la productividad legislativa. No obstante, cabe anotar que si existen estudios que identifican los temas sobre los cuales versan las leyes, pero se estructuran como análisis de caso (Amorim y Santos 2003). Es así que gracias a los datos registrados en el capítulo tres se demostró que los proyectos de ley que versan sobre temas políticos y económicos se asocian con una menor probabilidad de aprobación de las iniciativas. Por ende, una mayor presentación de iniciativas legislativas en estos temas tiende a disminuir la tasa de productividad legislativa. Si bien la evidencia y corroboración de esta conjetura era visible, resulta relevante poder sustentarla y confirmarla a partir de los datos.

Por otra parte, a partir de una reestructuración y acople de las clasificaciones sobre el efecto de la ley planteadas por Taylor-Robinson y Díaz (1999) se propone la segunda variable del estudio. La hipótesis planteada indica que el ingresar proyectos de ley con un efecto regulatorio-restrictivo tendría una influencia negativa sobre la tasa de productividad legislativa. Esta hipótesis ha sido comprobada dado que estas son las iniciativas que menos se aprueban por parte de los legisladores (ver tabla 3.6). Junto a ello como se evidencia gracias a la estadística inferencial, la variable resulta altamente significativa en los tres modelos. A su vez, se cumple con la expectativa del signo negativo que de acuerdo con lo argumentado teóricamente debía cumplir esta categoría de la variable. De esta manera, la verificación empírica de la tercera hipótesis reafirma que aquellos proyectos de ley que tengan disposiciones regulatorio-restrictivas se encuentran asociados a un declive en la tasa de productividad legislativa. Caso contrario pasa con aquellos proyectos de ley que tengan un efecto de tipo benéfico sobre la sociedad los cuales gracias a lo registrado en la tabla 3.6 permite sustentar que este tipo de leyes tiene efectos positivos sobre la productividad legislativa.

Respecto a la variable alcance geográfico del proyecto de ley que se refiere a la población geográfica en la que previsiblemente se aplica la normativa – siendo local, regional y nacional – no sale significativa en ningún modelo. La hipótesis que se planteaba era que los proyectos de ley de índole regional y local tendrían una asociación inversamente proporcional con la productividad legislativa. Lo que llama la atención al correr los modelos en los que se incluye esta variable es que no resulta ser significativa y además no sale con el signo negativo que se esperaba. Tal situación puede atribuirse a la forma en que se realizó la operacionalización de esta variable. Como se puede constatar en el capítulo dos se deja en una sola categoría para las leyes regionales y locales. Tal vez si se tiene en cuenta una reorganización de las categorías de la variable y se continúa tomando como categoría referencia a las leyes nacionales puede darse el caso que esta variable salga con el signo esperado y sea significativa. Lo que he planteado es una recomendación metodológica que se esboza para tener en cuenta en futuras investigaciones.

Otro elemento llamativo es la manera en cómo se comporta la variable carácter urgente del proyecto de ley. Al revisar la información contenida en la Tabla 3.6 se puede evidenciar como la significatividad estadística fluctúa en los dos modelos en los que se incorpora dicha variable. Esta situación como se mencionó en el capítulo tres obedece a un eventual inconveniente de multicolinealidad con la variable iniciativa del presidente. Por este motivo es que en el modelo dos la variable gana en significatividad estadística y al mirar los resultados de los efectos marginales su peso explicativo también crece. De esta manera, el hallazgo empírico reportado en los modelos de regresión, potencializa los resultados de la Tabla 3.3. Por lo tanto, la evidencia generada en esta investigación permite corroborar la quinta hipótesis. Es decir, se está demostrando que efectivamente el ingresar proyectos de ley con carácter urgente influye de manera positiva sobre la tasa de productividad legislativa. Con esto se estaría reafirmando la teoría que defiende el potencial explicativo de ingresar los proyectos de ley por parte del presidente con carácter urgente, para garantizar su éxito legislativo (Alcántara y García Montero 2011).

Por otra parte, en el capítulo uno se instaba a corroborar hipótesis que concierne al calendario electoral y al autor del proyecto de ley. Lo anterior se teorizó con la finalidad de testear empíricamente para legislaturas unicamerales algunas variables que ya han sido consideradas en la bibliografía especializada (King et al. 2000, 27). Por ende, la razón de incluir dichas variables permitió validar los supuestos teóricos existentes en la literatura sobre estas

explicaciones. Es así que en lo relativo a la variable que atañe al calendario electoral – referida a los proyectos que se inician durante el primer año de la legislatura – se demostró que aumenta las probabilidades de aprobación de proyectos de ley. Por lo tanto, la lógica generada a partir de la evidencia empírica demuestra que el ingresar proyectos de ley durante el primer año de funcionamiento de la legislatura reporta un aumento en la productividad legislativa (Calvo 2007). En cuanto a este factor cabe considerar a través de los efectos marginales que es la variable que tiene el peso explicativo más bajo del estudio.

En la hipótesis que atañe al calendario electoral (H7), se plantea como corolario que el último año guarda una relación negativa sobre la probabilidad de aprobar leyes. Así que, a medida que aumentan los proyectos de ley presentados en el último año, disminuye la probabilidad de aprobación de proyectos de ley, siendo este un efecto significativo. El argumento detrás de esta relación como se esbozaba teóricamente es que los legisladores se encuentran menos concentrados en su papel de legislar y más centrados en actividades relacionadas con las siguientes elecciones (Conley y Bekafigo 2010). A su vez la probabilidad que tiene esta variable sobre el descenso en las tasas de productividad legislativa se asocia a que muchas de las leyes que son ingresadas durante el último año quedan represadas en el proceso legislativo para ser aprobadas por la siguiente legislatura.

Por otro lado, en lo que concierne a la variable autor del proyecto de ley, se desglosan dos hipótesis sobre esta variable. La primera sostenía que la categoría iniciativa del presidente iba tener una probabilidad de aumentar la aprobación de leyes. Tal situación se justifica en función a la bibliografía especializada en América Latina que ha hecho hincapié en el rol activo del presidente como un agente que logra pasar con éxito su agenda legislativa (Morgenstern y Nacif 2002; Santos, Pérez-Liñán y García Montero 2014). Es así que el análisis estadístico en un primer momento identificó que tanto el presidente de Perú como el de Ecuador ostentan tasas de productividad legislativa que superan el 70% de proyectos aprobados (ver Figura 3.2). En esta misma línea, los datos presentados en la Tabla 3.6 dan cuenta de la alta significatividad de esta variable en los dos modelos en los que se incorpora. Una cuestión que resulta importante destacar a partir de la evidencia empírica es que esta variable es la que goza del mayor peso explicativo en los diferentes modelos. De esta manera el estudio corrobora y reafirma el alto potencial que tienen los presidentes en América Latina para lograr pasar sus agendas legislativas.

En lo que tiene que ver con la segunda hipótesis atribuible a la variable autor del proyecto de ley (H8) no se logró verificar empíricamente. Al no salir significativa esta variable se evidencia que los legisladores pertenecientes al partido con mayor número de asientos dentro de la legislatura no inciden en una mayor probabilidad de aprobación de proyectos de ley. Sin embargo, los signos positivos de los coeficientes si salieron de acuerdo con la expectativa teórica que se esperaba. Con lo mencionado hasta el momento, es preciso apuntar algunas dificultades que se presentaron dentro del estudio las cuales se deben tener en cuenta para futuros estudios. La primera fue la decisión de cómo contar las iniciativas legislativas en Perú puesto que como se evidenció en el capítulo tres la legislatura de Perú reporta miles de proyectos de ley presentados (ver Tabla 3.1). Esta situación se da por un afán que tienen los legisladores peruanos por mostrarse como actores diligentes en su labor de legislar.

Sin embargo, al examinar en detalle el tipo de iniciativas legislativas que son presentadas, se evidencia que en un alto porcentaje son proyectos de ley de materias y temas muy similares. Por este motivo, en la oficina de la oficialía mayor se agrupan los proyectos de ley que presenten este tipo de características para generar un solo debate en el pleno del congreso. En tal sentido se observa que hay proyectos de ley agrupados que son aprobados, conformando así una sola ley. A su vez, hay proyectos de ley que son agrupados, pero al momento de ser discutidos en el pleno no se aprueban (ver anexo 3). Esta situación reporta un éxito o fracaso para el legislador que inicia y defiende el proyecto de ley pues al aprobarse el legislador se muestra ante la opinión pública como un actor eficiente. Por esta razón se decide contabilizar la totalidad de proyectos de ley independientemente si estos son agrupados o no.

Una segunda adversidad que se encontró con la evidencia empírica fue la no corroboración de dos hipótesis (H4 y H8). Tal como se muestra la evidencia empírica no permite verificar las hipótesis de la variable alcance geográfico del proyecto de ley e iniciativa de legislador perteneciente al partido con mayor número de escaños dentro del congreso. Esta situación si bien demuestra que en los estudios no necesariamente se deben confirmar todas las hipótesis que son argumentadas teóricamente plantea entonces reformular la teoría o la manera en cómo se miden dichas variables. No obstante, si bien no salen significativas estas variables explicativas, se señala que estas no deben desecharse pues puede darse el caso que salgan significativas para estudios en los que se incluyan más países o en los que el corte temporal sea más amplio.

Agenda de investigación futura

Después de presentar las conclusiones de esta investigación y exponer las principales dificultades que se tuvieron con el desarrollo de la misma, es necesario proponer algunas líneas de investigación futuras. En este sentido, las futuras investigaciones deben ser más incisivas en la argumentación teórica de las variables sustantivas a los proyectos de ley. De acuerdo con lo evidenciado gracias a la corroboración empírica de los datos en el capítulo tres son variables significativas y con un alto peso explicativo. Por lo tanto, las cuatro variables que se sustentan necesitan una mayor atención teórica como empírica. Ya que en algunas investigaciones precedentes no se ha evidenciado la significatividad estadística de estas variables sobre la productividad legislativa.

A su vez, se considera que una futura agenda de investigación debe contemplar observaciones diacrónicas de los países estudiados para de esta manera tener un conocimiento histórico de la productividad legislativa en los países analizados. Pues a partir de estos estudios con un corte temporal más amplio se puede verificar si las conjeturas realizadas y corroboradas de manera sincrónica entre los países, siguen siendo significativas al aumentar los años de observación. En esta misma línea, se llama la atención sobre la necesidad de generar investigaciones no solamente sobre la productividad legislativa, sino ampliar el conocimiento sobre la rama legislativa en países con diseños legislativos unicamerales. Lo anterior se menciona dada la escasa exploración sobre la productividad legislativa en los demás países de la región como lo es el caso de Costa Rica, Guatemala, Panamá y Venezuela por mencionar algunos casos. La exploración de estos países permitiría realizar análisis comparados con mayores sustentos empíricos, como teóricos para América Latina.

A su vez considero que es necesario estimar si las explicaciones planteadas en este estudio se comportan de la misma manera para países con diseños legislativos bicamerales. En tal sentido, encuentro conveniente desarrollar verificaciones empíricas de las hipótesis planteadas para este estudio en legislaturas bicamerales en donde el proceso de aprobación de las leyes es más extenso que en países unicamerales. Los resultados que arrojen este tipo de investigaciones serían relevantes para estimar si las explicaciones dependen del número de cámaras o si independientemente de la existencia de una o dos cámaras los factores identificados siguen explicando la productividad legislativa.

Finalmente, considero que es necesario conocer cuánto y que es lo que se legisla en los países de América Latina puesto que es importante saber el tipo de normativa que se genera en los congresos de la región. En tal sentido el estudio de la productividad legislativa si bien no permite evidenciar las complejas interacciones que se generan durante el proceso legislativo al interior de los congresos para la aprobación de los proyectos de ley permite tener una fotografía de que tan eficientes son los legisladores en su trabajo. Con lo mencionado exámenes de tipo sustantivo de las leyes resultan ser totalmente convenientes, puesto que con este tipo de estudios no se trata solamente de dar un número de proyectos de ley aprobados. De esta manera la finalidad es más amplia y se trata de dar cuenta sobre el tipo de normativa que se está produciendo en los cuerpos legislativos de la región.

Por lo anterior, más allá de las posibles adversidades que se presenten al momento de realizar estudios de esta índole y de los aspectos no abordados en esta investigación, se realizó un esfuerzo investigativo para identificar y explicar factores poco abordados por la literatura que inciden en la productividad legislativa. En esta tesis se pusieron a prueba hipótesis que permitieron llegar a la conclusión que los factores sustantivos a las leyes son relevantes para una mayor y a su vez menor probabilidad de aprobación de proyectos de ley. Espero que el aporte generado por esta investigación sea fructífero para contribuir en el debate sobre el estudio de la rama legislativa en América Latina. A su vez, se espera que esta investigación estimule el interés de investigadores para seguir profundizando y conociendo sobre los factores que explican la productividad legislativa.

ANEXOS

Anexo 1: Ejemplificación de los proyectos de ley que se pueden clasificar en cada uno de los treinta y un temas

Temas	Código	Proyecto de ley
Administración pública	234011 (Ecuador)	Proyecto de Código Orgánico Administrativo
	05402/2015-CR (Perú)	Ley que prohíbe la renovación de concesión a las empresas de telecomunicaciones y otras que adeudan al Estado
Agropecuario y agrícola	201376 (E)	Proyecto de Ley de Fomento y Desarrollo del Cacao Nacional Fino de Aroma
	01270/2011-CR (P)	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución de proyectos de infraestructura de riego, tecnificación y capacitación para el desarrollo rural en la Sierra y Selva del Perú
Celebraciones, honores y monumentos	270951 (E)	Proyecto de Ley para Recordar y Reflexionar sobre las Luchas Sociales y para Establecer el Día del Migrante Ecuatoriano
	02379/2012-GR (P)	Ley que declara a Arequipa como Capital Gastronómica del Perú
Comercio, industria y turismo	263923 (E)	Proyecto de Ley para el Impulso de la Industrialización y el Impulso del Emprendimiento de las Provincias que se Encuentran por debajo del Promedio de Aporte al PIB
	01331/2011-CR (P)	Ley de promoción de inversión privada en el departamento de Ayacucho para su desarrollo Turístico y Económico sostenible para combatir la pobreza y generar Empleo
Comunicaciones, medios y tecnologías de la información	259993 (E)	Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación
	00999/2011-CR (P)	Ley de Promoción de la Banda Ancha y construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica
Derechos Humanos y DIH	209723 (E)	Proyecto de Ley del Sistema de Promoción y Protección de Derechos
	01310/2011-PE (P)	Ley que precisa la competencia territorial por razón del domicilio en los Procesos de Amparo, Hábeas Data y Cumplimiento
Economía	165247 (E)	Proyecto de Ley para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999
	02596/2013-PE (P)	Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014
Educación, cultura, ciencia y tecnología	195520 (E)	Proyecto de Ley Reformatoria al Artículo 134 Literal C de la Ley Orgánica de Educación Intercultural
	04104/2014-CR (P)	Ley Marco que regula el sistema de educación superior tecnológica
Familia	276141 (E)	Proyecto de Reforma al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia a Fin de Incorporar la Custodia Compartida
	00528/2011-RENIEC (P)	Modificación del artículo 22 del Código Civil que precisa la conformación del nombre en el caso que un cónyuge adopte el hijo del otro
Impuestos	207768 (E)	Proyecto de Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos Tributarios sobre Impuestos nacionales
	01533/2012-CR (P)	Ley que crea el impuesto a la sobre ganancia minera

Corrupción	270969 (E)	Proyecto de Ley para Promover la Fiscalización Ciudadana y Lucha Contra la Corrupción / Reformas al Código Orgánico Integral Penal
	00091/2011-CR (P)	Ley "Corrupción Cero" que modifica los artículos 32, 36 y 80 del Código Penal
Infraestructura	255476 (E)	Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre
	05321/2015-CR (P)	Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la ampliación y mejoramiento de las instalaciones del Aeropuerto Internacional Capitán FAP Carlos Martínez de Pinillos de Trujillo
Justicia	161982 (E)	Proyecto de Ley para la Ejecución de Laudos y Sentencias
	01130/2011-CR (P)	Ley que reforma el artículo 2, numeral 24, inciso f) de la Constitución Política del Perú y establece los plazos de detención policial para la investigación en los casos de abigeato, homicidio, violación de la libertad sexual, secuestro, robo, trata de personas, lavado de activos, extorsión, delito informático y marcaje
Laboral	195798 (E)	Proyecto de Ley para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar
	01436/2012-CR (P)	Proyecto de Ley que reordena y modifica el régimen laboral especial de la Mype e y régimen laboral de promoción del sector agrario
Medio Ambiente	189340 (E)	Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre
	01255/2011-CR (P)	Ley complementaria al Decreto Legislativo 1079 que establece medidas que garanticen el patrimonio de las áreas naturales protegidas
Minas y energía	180567 (E)	Proyecto de Ley de Hidrocarburos
	02163/2012-CR (P)	Ley que modifica el Decreto Legislativo 43, Ley de la Empresa Petróleos del Perú, PETROPERÚ; modificado por Ley 28840, Ley de Fortalecimiento y Modernización de la Empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A
Minorías étnicas y sexuales	266418 (E)	Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria para la Implementación de Cuotas para la Inclusión Laboral de Comunidades, Pueblos, Nacionalidades y Colectivos Titulares de Derechos
	00785/2011-CR (P)	Ley que reconoce y cautela los derechos territoriales de las comunidades nativas de la Amazonía
Mujer	242034 (E)	Proyecto de Ley de Práctica Intercultural para el Parto Humanizado en el Sistema Nacional de Salud
	01903/2012-CR (P)	Ley contra el acoso político hacia las mujeres
Ordenamiento territorial	270840 (E)	Proyecto de Ley Orgánica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica
	02432/2012-PE (P)	Ley de delimitación territorial de la colindancia noroeste del distrito Santa María del Mar en la provincia y departamento de Lima
Organismos de control	267405 (E)	Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Función de Transparencia y Control Social
	02355/2012-CR (P)	Ley que crea la base de datos digital de expedientes técnico de ejecución de obras Públicas del Estado con fines de transparencia y Fiscalización

Organización electoral y elecciones	178521 (E)	Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral Código de la Democracia para la Subrogación de las Gobernadoras o Gobernadores Regionales, Prefectas o Prefectos y Alcaldesas o Alcaldes Electos, que por Fallecimiento o Inhabilidad Física,
	00432/2011-CR (P)	Ley que modifica la composición de los Jurados Electorales Especiales y del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones
Participación ciudadana	250876 (E)	Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa para Fortalecer la Figura de la Silla Vacía en la Asamblea Nacional y Promover la Participación Ciudadana: Asambleísta por un Día
	02087/2012-CR (P)	Ley que modifica la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, y regula la revocatoria
Partidos y movimientos	228586 (E)	Proyecto de Ley Reformatoria al Artículo 171 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador: Código de la Democracia
	01919/2012-CR (P)	Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, para precisar el rol de los Partidos Políticos en la educación, formación y capacitación especialmente de mujeres y jóvenes
Política Exterior/ internacional	219452 (E)	Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana
	00847/2011-PE (P)	Ley que establece medidas para el cumplimiento del Acuerdo Bilateral para Brindar Atención de Salud Recíproca a nacionales de la República del Perú y de la República del Ecuador
Profesiones	189372 (E)	Proyecto de Ley Orgánica de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador
	00720/2011-CR (P)	Ley que crea el Servicio Civil de Graduandos Secigra-Ciencia Política
Recreación y deporte	261077 (E)	Proyecto de Ley de Reconocimiento al Deporte Barrial y Parroquial del Ecuador
	01969/2012-CR (P)	Ley que crea las olimpiadas originarias andinas
Seguridad social y salud	279119 (E)	Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social (IESS) y de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS)
	01156/2011-CR (P)	Ley que establece medidas de prevención del cáncer a la piel
Seguridad, defensa y fuerza pública	190667 (E)	Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública del Estado
	01642/2012-CR (P)	Ley que permite el uso de armas no letales y el arresto ciudadano a los Serenazgos Municipales
Servicios públicos	169167 (E)	Proyecto de Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica
	01431/2012-CR (P)	Ley que establece la gratuidad del uso de los servicios higiénicos
Tránsito y transporte	256562 (E)	Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Aviación Civil
	01350/2011-CR (P)	Ley de conducción de vehículos automotores sin contar con el seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT
Vivienda	----- (E)	No se generan proyectos de ley en esta temática para el periodo estudiado
	01000/2011-CR (P)	Ley de viviendas dignas para los menos favorecidos

Fuente: Portales web de las legislaturas de Ecuador y Perú.

Anexo 2: Libro de códigos base de datos productividad legislativa

V1 País estudiado

- 1 Ecuador
- 2 Perú

V2 Año de la legislatura estudiado

- 1 Primer año
- 2 Segundo año
- 3 Tercer año
- 4 Cuarto año
- 5 Quinto año

V3 Luna de miel

- 1 Proyectos de ley presentados el primer año
- 0 Proyectos de ley presentados después del primer año

V4 Último año de la legislatura

- 1 Proyectos de ley presentados el último año
- 0 Proyectos de ley presentados antes del último año

V5 Número de la iniciativa en el registro o archivo

V6 Nombre o título de la iniciativa

V7 La iniciativa legislativa es de autoría de

- 1 Presidente
- 2 Legislador del partido o coalición mayoritaria
- 3 Legislador del partido o coalición de los demás partidos
- 4 Otros

V8 Estado de la Iniciativa legislativa

- 1 Si el proyecto de ley es aprobado por la legislatura
- 0 Proyecto de ley archivado o que se estanca en el proceso legislativo

- V9** Es de carácter urgente
- 1 Si es un proyecto de ley con carácter urgente
 - 0 No es un proyecto de ley con carácter urgente

- V10** Tema del proyecto en una de las treinta y un categorías
- 1 Administración pública
 - 2 Agropecuario y agrícola
 - 3 Celebraciones, honores y monumentos
 - 4 Comercio, industria y turismo
 - 5 Comunicaciones, medios y tecnologías de la información
 - 6 Derechos Humanos y DIH
 - 7 Economía
 - 8 Educación, cultura, ciencia y tecnología
 - 9 Familia
 - 10 Impuestos
 - 11 Corrupción
 - 12 Infraestructura
 - 13 Justicia
 - 14 Laboral
 - 15 Medio Ambiente
 - 16 Minas y energía
 - 17 Minorías étnicas y sexuales
 - 18 Mujer
 - 19 Ordenamiento territorial
 - 20 Organismos de control
 - 21 Organización electoral y elecciones
 - 22 Participación ciudadana
 - 23 Partidos y movimientos
 - 24 Política Exterior/ internacional
 - 25 Profesiones
 - 26 Recreación y deporte
 - 27 Seguridad social y salud
 - 28 Seguridad, defensa y fuerza pública

- 29 Servicios públicos
- 30 Tránsito y transporte
- 31 Vivienda

V10 Tema del proyecto en una de las tres categorías

- 1 Tema económico
- 2 Tema político
- 3 Tema social

V11 Alcance geográfico de la ley

- 1 Regional y local
- 0 Nacional

V12 Efecto del proyecto

- 1 Regulatorio-restrictivo
- 2 Benéfico
- 3 Neutro

V13 Fecha en la que ingresa el proyecto de ley

V14 Fecha de aprobación por parte de la legislatura del proyecto o fecha del último movimiento registrado

Anexo 3: Ejemplificación de proyectos de ley que son agrupados en la legislatura de Perú

Ley universitaria (Ley 30220)

Su primera entrada en el archivo es el expediente del Proyecto de Ley 00154

Ficha de Seguimiento, "Proyecto de Ley 00154/2011-CR "

Ver Expediente Digita

Período:	Periodo de Gobierno 2011 - 2016.
Legislatura:	Primera Legislatura Ordinaria 2011
Fecha Presentación:	05/09/2011
Número:	00154/2011-CR
Proponente:	Congreso

Grupo Parlamentario:	Nacionalista Gana Perú
Título:	UNIVERSITARIA: L. 23733/MODIFICA ARTÍCULOS DE LA LEY...
Sumilla:	Propone modificar los artículos 15°, 22°, 29°, 32°, 33°, 34°, 35°, 36°, 37°, 38°, 39°, y 53° de la Ley núm. 23733, Ley Universitaria, para establecer le elección de las autoridades universitarias mediante el voto universal, personal, obligatorio, directo y secreto.
Autores (*):	Rimarachin Cabrera Jorge Antonio,Acha Romani Walter,Cardenas Cerron Johnny,Huayama Neira Leonidas,Llatas Altamirano Cristobal Luis,Reynaga Soto Jhon Arquimides,Tapia Bernal Segundo Leocadio

Fuente: Portal web del congreso de Perú

Y su última entrada es el expediente del Proyecto de Ley 03067

Ficha de Seguimiento, "Proyecto de Ley 03067/2013-CR "

[Ver Expediente Digital](#)

Período:	Periodo de Gobierno 2011 - 2016.
Legislatura:	Primera Legislatura Ordinaria 2013
Fecha Presentación:	10/12/2013
Número:	03067/2013-CR
Proponente:	Congreso
Grupo Parlamentario:	Nacionalista Gana Perú
Título:	LEY QUE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DE LA ESCUELA SUPERIOR DE TEOLOGÍA SEMINARIO BÍBLICO ANDINO COMO UNIVERSIDAD SEMINARIO BÍBLICO ANDINO
Sumilla:	Propone modificar la denominación de la Escuela Superior de Teología Seminario Bíblico Andino con el nombre de Universidad Seminario Bíblico Andino
Autores (*):	Cardenas Cerron Johnny,Canches Guzman Rogelio Antenor,Nayap Kinin Eduardo,Llatas Altamirano Cristobal Luis,Saavedra Vela Esther,Huayama Neira Leonidas,Condori Jahaira Gladys Natalie,Yrupailla Montes Cesar Elmer,De La Torre Dueñas Hernan,Jara Velasquez Ana Ethel Del Rosario

Fuente: Portal web del congreso de Perú

Esta ley agrupa un total de 56 iniciativas legislativas (proyectos de ley)

Iniciativas Agrupadas:	00154, 00353, 00368, 00484, 00486, 00501, 00656, 01233, 01489, 01597, 01617, 01760, 01790, 01796, 01818, 01876, 01890, 01894, 01922, 01953, 01972, 02008, 02009, 02019, 02028, 02060, 02077, 02078, 02082, 02086, 02170, 02178, 02184, 02199, 02217, 02220, 02239, 02267, 02268, 02269, 02270, 02271, 02273, 02287, 02304, 02305, 02363, 02472, 02534, 02737, 02764, 02807, 02979, 03505, 03506, 03020
------------------------	--

Fuente: Portal web del congreso de Perú

Y a la final se promulga la ley luego de un proceso de 3 años

Fecha	Título
09/07/2014	Publicación de la Ley 30220
03/07/2014	Autógrafa de Ley remitida al Poder Ejecutivo
02/07/2014	Texto borrador de Autógrafa de Ley visado por el presidente de la Comisión de Educación Juventud y Deporte

26/06/2014	Acumulación en sala - Oficio 793-2013-2014-DP-D-CR, del Oficial Mayor del Congreso, comunicando la acumulación de los proyectos 3020, 3067 y 3506 al dictamen y que la Comisión de Educación queda eximida de presentar dictamen sobre dichos proyectos
26/06/2014	Asistencia y votación - Exoneración de segunda votación
26/06/2014	Asistencia y votación

Fuente: Portal web del congreso de Perú

Proyecto de ley de nuevo código penal

Su primera entrada en el archivo es el expediente del Proyecto de Ley 00163

Ficha de Seguimiento, "Proyecto de Ley 00163/2011-CR "

[Ver Expediente Digital](#)

Período:	Periodo de Gobierno 2011 - 2016.
Legislatura:	Primera Legislatura Ordinaria 2011
Fecha Presentación:	07/09/2011
Número:	00163/2011-CR
Proponente:	Congreso
Grupo Parlamentario:	Solidaridad Nacional
Título:	CÓDIGO: PENAL/MODF.ART. 232 /SOBRE EL DELITO DE ABUSO DE PODER ECONÓMICO
Sumilla:	Propone modificar el artículo 232 del Código Penal, sobre el delito de abuso de poder económico.
Autores (*):	Luna Gálvez José León, Urtecho Medina Wilson Michael, Acuña Nuñez Richard Frank, Capuñay Quispe Esther Yovana, Rondon Fudinaga Gustavo Bernardo, Zeballos Salinas Vicente Antonio

Fuente: Portal web del congreso de Perú

Y su última entrada es el expediente del Proyecto de Ley 05272

Ficha de Seguimiento, "Proyecto de Ley 05272/2015-CR "

[Ver Expediente Digital](#)

Período:	Periodo de Gobierno 2011 - 2016.
Legislatura:	Segunda Legislatura Ordinaria 2015
Fecha Presentación:	05/05/2016
Número:	05272/2015-CR
Proponente:	Congreso
Grupo Parlamentario:	No Agrupados
Título:	LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY 25475, QUE ESTABLECE LA PENALIDAD PARA LOS DELITOS DE TERRORISMO Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA INVESTIGACIÓN, LA INSTRUCCIÓN Y EL JUICIO
Sumilla:	Propone modificar el artículo 2 de la Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio, Decreto Ley 25475.
Autores (*):	Díaz Dios Juan José

Fuente: Portal web del congreso de Perú

Esta ley agrupa un total de 192 iniciativas legislativas (proyectos de ley)

Iniciativas Agrupadas:	00163, 00183, 00260, 00266, 00345, 00396, 00459, 00704, 00709, 00777, 00902, 00996, 01061, 01063, 01075, 01078, 01107, 01111, 01127, 01131, 01314, 01318, 01350, 01403, 01406, 01417, 01425, 01563, 01569, 01570, 01571, 01588, 01599, 01615, 01622, 01630, 01637, 01687, 01688, 01691, 01707, 01712, 01725, 01772, 01828, 01831, 01881, 01931, 01945, 02031, 02047, 02050, 02053, 02095, 02127, 02131, 02150, 02193, 02213, 02225, 02227, 02230, 02231, 02241, 02246, 02296, 02384, 02444, 02450, 02509, 02530, 02557, 02582, 02583, 02719, 02733, 02744, 02797,
------------------------	---

	02841, 02859, 02862, 02935, 02965, 03071, 03077, 03138, 03155, 03179, 03181, 03182, 03232, 03268, 03304, 03305, 03306, 03334, 03382, 03383, 03409, 03428, 03449, 03454, 03474, 03476, 03485, 03491, 03497, 03499, 03500, 03540, 03541, 03575, 03586, 03589, 03590, 03628, 03629, 03657, 03674, 03684, 03696, 03724, 03725, 03778, 03779, 03833, 03845, 03876, 03883, 03896, 03909, 03914, 03929, 03947, 03957, 03962, 03963, 03966, 03980, 03993, 04000, 04001, 04004, 04029, 04030, 04032, 04038, 04071, 04101, 04117, 04141, 04147, 04150, 04174, 04190, 04231, 04235, 04241, 04244, 04267, 04269, 04276, 04283, 04392, 04396, 04403, 04404, 04420, 04448, 04506, 04530, 04537, 04555, 04582, 04585, 04608, 04627, 04633, 04658, 04693, 04801, 04809, 04813, 04829, 04833, 04840, 04864, 04954, 04987, 04988, 04992
--	---

Fuente: Portal web del congreso de Perú

Y a la final se queda represada en la comisión de Justicia y Derechos Humanos

Fecha	Título
26/05/2016	Texto Sustitutorio de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos
19/05/2016	Texto Sustitutorio de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos
10/05/2016	Texto Sustitutorio de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos
05/05/2016	Texto Sustitutorio de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos
04/03/2016	Texto Sustitutorio de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos
03/12/2015	Texto Sustitutorio de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Fuente: Portal web del congreso de Perú

Lista de referencias

- Alcántara Sáez, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López. 2005. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Vol. 82. Universidad de Salamanca.
- Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero. 2011. *Algo más que presidentes: El papel del poder legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo. 2008. "Analyzing legislative success in Latin America: The case of democratic Argentina." *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Woodrow Wilson Center reports on the Americas. 19: 9-37.
- Alemán, Eduardo y Mónica Pachón. 2008. "Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia." *Política y gobierno* 15 (1): 03-34.
- Alemán, Eduardo y Patricio Navia. 2009 "Institutions and the legislative success of 'strong' presidents: An analysis of government bills in Chile." *The Journal of Legislative Studies* 15 (4): 401-419.
- Alemán, Eduardo y George Tsebelis, eds. 2016. *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford University Press.
- Adler, E. Scott, y John Wilkerson. 2005 "The scope and urgency of legislation: Reconsidering bill success in the house of representatives." annual meeting of the American Political Science Association, Washington, DC. 2005.
- Amorim Neto, Octavio y Fabiano Santos. 2003. "O Segredo Ineficiente Revisto: o que Propoem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros". *Dados Revista de Ciências Sociais*. 46 (4): 661-698.
- Amorim, Octavio, Gary W. Cox y Mathew McCubbins. 2003. "Agenda Power in Brazil's Camara Dos Deputados, 1989–1998", *World Politics*, 55: 550–578.
- Ames, Barry. 2000. "Disciplina partidaria en la legislatura brasileña." *Política y gobierno*. 7 (1): 15-60.
- Anderson, William D., Janet M. Box-Steffensmeier, and Valeria Sinclair-Chapman. 2003. "The keys to legislative success in the US House of Representatives." *Legislative Studies Quarterly* 28 (3): 357-386.
- Arévalo Jaramillo, María Inés. 2017. "Ambición o Estrategia: Estudio de carreras políticas regresivas en Ecuador (1979-2008)". Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador.

- Bárcena, Sergio Arturo. 2015. "Legislar en democracia: Comportamiento de los diputados federales en la transición legislativa de México (1988-2006)", tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bárcena, Sergio Arturo. 2017. "Involucramiento legislativo sin reelección: La productividad de los diputados federales en México, 1985-2015." *Política y gobierno* 24(1): 45-79.
- Bertino, María Paula. 2015. "Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa." *Colombia Internacional* 83.
- Béjar Algazi, Luisa. 2009. *Que hacen los legisladores en México: el trabajo en comisiones*. México, fcpys-unam/Congreso del Estado Libre y Soberano de México/Miguel Ángel Porrúa
- Béjar Algazi, Luisa y Sergio Arturo Bárcena. 2016. El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría. *Perfiles latinoamericanos*. 24(48): 111-140.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2009. "Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas." *Revista de ciencia política*. 29(2): 381-406.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2018. "Carreras legislativas discretas en contextos de débil institucionalización partidista: propuesta teórica y evidencia empírica aplicada a la legislatura de Ecuador, 1979-2007." *Revista de ciencia política (Santiago)* 38(1): 1-23.
- Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik. 2011. "Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999–2007)." *Journal of Politics in Latin America* 3(3): 127-150.
- Borges, Fabián A. 2014. "Rules of Procedure as a Cause of Legislative Paralysis: The Case of Costa Rica, 2002–2012." *Latin American Politics and Society* 56(4): 119-142.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. 1999. *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- Burbano de Lara, F. y Rowland, M. 1998. *Pugna de poderes en Ecuador (1979-1997)*. Quito: FLACSO.
- Burbano de Lara, Felipe. 2005. "Coaliciones fantasmas, esencialismos políticos y corrupción." *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. 21: 105-112.
- Barreiro Lemos, Leany. 2006. "El sistema de comisiones en el Senado brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de 1990." *América Latina Hoy* 43: 155-182.
- Castro, María José 2015. "El desempeño en las legislaturas con bajo nivel de profesionalización". Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador.

- Calvo, Ernesto, e Iñaki Sagarzazu. 2010. "El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo." *Latin American Review of Comparative Politics/Revista Latinoamericana de Política Comparada* 4: 25-48.
- Calvo, Ernesto, e Iñaki Sagarzazu. 2011. "Legislator success in committee: gatekeeping authority and the loss of majority control." *American Journal of Political Science* 55(1): 1-15.
- Calvo, Ernesto. 2013. "El Congreso de la democracia: mayorías y consensos." *Revista SAAP* 7(2): 413-421.
- Cameron, Charles M. 2009. "The presidential veto". En *The Oxford Handbook of the American Presidency*: Oxford University Press.
- Cameron, Adrian Colin y Pravin K. Trivedi. 2010. *Microeconometrics using stata*. Vol. 2. College Station, TX: Stata press.
- Casar, María Amparo. 2001. *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*, Documento de trabajo No. 83: CIDE, México.
- Casar, María Amparo. 2013. "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano." *Política y gobierno* 20(2): 219-263.
- Carroll, R. A., y Mónica Pachón. 2016. "The Unrealized Potential of Presidential Coalitions in Colombia". En *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*, editado por Alemán, Eduardo y George Tsebelis. Oxford University Press.
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski, and Sebastian M. Saiegh. 2004. "Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism." *british Journal of political science* 34(4): 565-587.
- Cheibub Figueiredo, Argelina. 2007. "Government coalitions in Brazilian democracy." *Brazilian Political Science Review* 1(2): 182-216.
- Chasquetti, Daniel. 2011. "El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010)." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 20(1): 9-31.
- Chasquetti, Daniel. 2016. "Agenda Setting and Lawmaking in Uruguay", en Alemán, Eduardo y Georg Tsebelis (eds.) *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 199-224.
- Crisp, Brian y Constanza F. Schibber. 2014. "The Study of Legislatures in Latin America", in *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Thomas Saalfeld, Kaare Strom, y Shane Martin (eds.), New York, NY: Oxford University Press.

- Cox, Gary W., y Scott Morgenstern. 2001. "Latin America's reactive assemblies and proactive presidents." *Comparative Politics* 33(2): 171-189.
- Cox, Gary. 2006. "Legislative productivity in the 93rd-105th Congresses" Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA, Octubre 2006.
- Cox, Gary W., y William C. Terry. 2008. "Legislative productivity in the 93d–105th congresses." *Legislative Studies Quarterly* 33(4): 603-618.
- Covington, C.R., Wrighton, J.M., y Kinney, R. 1995. A Presidency-Augmented Model of Presidential Success in Roll Call Votes. *American Journal of Political Science*, 39 (4), 1001–1024.
- Coppedge, Michael. 1997. *Strong parties and lame ducks: presidential partyarchy and factionalism in Venezuela*. Stanford University Press.
- Cohen, Jeffrey E. 1982. "A Historical Reassessment of Wildavsky's" Two Presidencies" Thesis." *Social Science Quarterly* 63(3): 549.
- Conley, Richard S. y Marija Bekafigo. 2006. "The Determinants of Legislative Productivity: Parties, Coalitions, and 'Divided Government' in the US, France, and Ireland" Paper prepared for *the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA, 31 August – 3 September, 2006*.
- Conley, Richard S., and Marija A. Bekafigo. 2010. "'No Irish Need Apply'?" Veto Players and Legislative Productivity in the Republic of Ireland, 1949-2000." *Comparative Political Studies* 43(1): 91-118.
- Conley, Richard. 2011(a). "Legislative Activity in the Canadian House of Commons: Does Majority or Minority Government Matter?" *American Review of Canadian Studies* 41(4): 422-437.
- Conley, Richard. 2011(b). "C'est en forgeant qu'on devient forgeron? Assessing legislative productivity in Fifth Republic France." *French Politics* 9.2: 158-181.
- Dávila, Mireya, Alejandro Olivares Lavados, y Octavio Avendaño. 2013 "Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010)." *América Latina Hoy*. 64: 67-94.
- Dargent, Eduardo y Paula Muñoz. 2012. "Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos". *Revista de Ciencia Política* 32 (1): 245-268.
- Díaz Rebolledo, Jerónimo. 2005. "Los determinantes de la indisciplina partidaria. Apuntes sobre la conexión electoral en el Congreso mexicano, 2000-2003." *Política y gobierno* 12(2): 313-330.

- Di Palma, Giuseppe. 1976. Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament. *Legislative Studies Quarterly* 1 (2): 147-149.
- Edwards, George C. 1990. *At the margins: Presidential leadership of Congress*. Yale University Press.
- Escobar-Lemmon, Maria, y Michelle M. Taylor-Robinson. 2005. "Women ministers in Latin American government: When, where, and why?" *American Journal of Political Science* 49(4): 829-844.
- Fenno, Richard. 1977. "U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration", *American Political Science Review*, 71(1): 886-902.
- Freidenberg, Flavia y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO.
- Fleisher, Richard, y Jon R. Bond. 1983. "Assessing presidential support in the House: Lessons from Reagan and Carter." *The Journal of Politics* 45(3): 745-758.
- Fisk, David. 2011. "Superfluous or Mischievous: Evaluating the Determinants of Government Defeats in Second Chambers" *Legislative Studies Quarterly* 36 (2): 231-253.
- García Montero, Mercedes, y Francisco Sánchez López. 2002. *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. Vol. 212. Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- García Montero, Mercedes. 2007. La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*. 17, (2): 1-31.
- García Montero, Mercedes. 2008. *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*. Fundació CIDOB.
- García Montero, Mercedes. 2009. *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Vol. 269. CIS.
- García Flores, Brenda Karina, y Carlos Javier Vilalta y Perdomo. 2014. "Los factores que incrementan la probabilidad de éxito de las iniciativas fiscales federales en México, 1997-2009." *Política y gobierno* 21(2): 253-289.
- García Marín, Ignacio. 2016. "Partidos políticos y producción legislativa en el Perú: 2006-2011." *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 7(1): 1-29.
- Grant, J. Tobin, y Nathan J. Kelly. 2008. "Legislative productivity of the US Congress, 1789–2004." *Political Analysis* 16(3): 303-323.
- Groseclose, Tim, y Jeffrey Milyo. 2010. "Sincere versus sophisticated voting in Congress: theory and evidence." *The Journal of Politics* 72(1): 60-73.

- Hamilton Alexander., James Madison y John. Jay. 2006. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hallerberg, M., & Scartascini, C. 2017. Explaining changes in tax burdens in Latin America: Do politics trump economics? *European Journal of Political Economy*, 48: 162–179.
- Heclo, Hugh. 1977. "Political executives and the Washington bureaucracy." *Political Science Quarterly* 92(3): 395-424.
- Herrick, Rebekah y Michael K. Moore. 1993. "Political ambition's effect on legislative behavior: Schlesinger's typology reconsidered and revisited." *The Journal of Politics* 55(3): 765-776.
- Hasecke, Edward y Jason D. Mycoff. 2007. "Party Loyalty and Legislative Success: Are Loyal Majority Party Members More Successful in the U.S. House of Representatives?" *Political Research Quarterly* 60 (4): 607-617.
- Howell, William, Scott Adler, Charles Cameron y Charles Riemann. 2000. Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-1994. *Legislative Studies Quarterly* 25 (2): 285-312.
- Jeydel, Alana y Andrew Taylor. 2003. "Are Women Legislators Less Effective? Evidence from the U.S. House in the 103rd-105th Congress." *Political Research Quarterly* 56(1): 19-27.
- Jiménez Badillo, Margarita. 2007. Desempeño de los presidentes latinoamericanos en gobiernos sin mayorías parlamentarias. *El Cotidiano*, 1(1): 92-105.
- King, Gary, Robert O. Kehonae y Sidney Verba. 2000. "El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos". Madrid: Alianza.
- Landman, Todd. 2002. *Issues and Methods in Comparative Politics*. New York: Routledge.
- Laakso, Markku, and Rein Taagepera. 1979 "“Effective” number of parties: a measure with application to West Europe." *Comparative political studies* 12(1): 3-27.
- Lanzaro, Jorge, Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. 2000. "Estudio de la producción legislativa 1985-2000." Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- LeLoup, Lance T., y Steven A. Shull. 1979. "Congress versus the executive: The" two presidencies" reconsidered." *Social Science Quarterly* 59(4): 704-719.
- Liao, Tim Futing 1994. *Interpreting probability models: Logit, probit, and other generalized linear models* (No. 101). New York: Sage.
- Lijphart, Arend. 1987. *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona, Ariel.

- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Lowi, Theodore. 1964: "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory". *World Politics*, 16: 677-715.
- López, Cornelio Martínez, y Lorena Vázquez Correa. 2016. "*Retos y pendientes del trabajo en comisiones al inicio de la LXIII Legislatura en el Senado de la República.*" Cuadernos de investigación: México.
- Llanos, Mariana. 2003. «Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence» *The Journal of Legislative Studies* 9(3).
- Maddala, Gangadharrao S. 1983. *Limited-dependent and qualitative variables in econometrics*. No. 3. Cambridge university press.
- Mattson, Ingvar 1995. "Private Members' Initiatives and Amendments", en Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Fráncfort, Campus Verlag/St. Martin's Press, pp. 448-487.
- Matthews, Donald. 1959. "The Folkways of the United States Senate: Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness". *The American Political Science Review* 4: 1064-1089.
- Matthews, Donald R. 1960. *U.S. Senators and Their World*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The electoral connection*. New Haven: Yale University Press.
- Mayhew, David. R. 1991. *Divided we govern: Party Control, Lawmarking, and investigations, 1946-1999*. New Haven: Yale University.
- Martínez, Julián 2015. "Decisiones en el legislativo: votación de las élites parlamentarias latinoamericanas". Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador.
- Morgenstern, Scott, and Benito Nacif, eds. 2002 *Legislative politics in latin america*. Cambridge University Press.
- MacRae Jr, Duncan. 1954. "Some underlying variables in legislative roll call votes." *Public opinion quarterly* 18(2): 191-196.
- McCurley, Carl, y Jeffery J. Mondak. 1995. "Inspected by# 1184063113: The influence of incumbents' competence and integrity in US House elections." *American Journal of Political Science* 39(4): 864-885.

- Meléndez, Carlos 2007. "Partidos y Sistema de Partidos en el Perú." En *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Roncagliolo, R. y Meléndez, C. (Editores). Lima, IDEA.
- Meléndez, Carlos, y Carlos León. 2009. Peru 2008: The Simultaneous Chess Game of Governability. *Revista de ciencia política*. 29(2): 591-609.
- Meléndez, Carlos, y Paolo Sosa Villagarcía. 2013. "Perú 2012: ¿Atrapados por la historia?" *Revista de ciencia política*. 33(1): 325-350.
- Mejía Acosta, Andrés. 1999. "Indisciplina y deslealtad en el Congreso Ecuatoriano". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 6: 13-21.
- Mejía Acosta, Andrés. 2004. *Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador*, tesis doctoral, Notre Dame, Department of Political Science, University of Notre Dame.
- Mejía Acosta, Andrés. 2009. *Informal coalitions and policymaking in Latin America: Ecuador in comparative perspective*. New York: Routledge.
- Mejía Acosta, Andrés. and John Polga-Hecimovich. 2011. "Coalition erosion and presidential instability in Ecuador." *Latin American Politics and Society*. 53(2): 87-111.
- Molinelli, N. Guillermo, M. Valeria Palanza, and Gisela Sin. 1998. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: CEDI - Fundación Gobierno y Sociedad.
- Muñoz, Paula, y Yamilé Guibert. 2016. "Perú: El fin del optimismo." *Revista de ciencia política* 36(1): 313-338.
- Nacif, Benito. 2002. Understanding party discipline in the Mexican chamber of deputies: the centralized party model. In: Morgenstern, s. y Nacif, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oleszek, Walter J. 1989. *Congressional Procedures and the Policy Process*, 3d ed. Washington, DC: CQ Press.
- Panao, Rogelio Alicor L. 2016. "Tried and Tested? Dynastic Persistence and Legislative Productivity at the Philippine House of Representatives." *Asian Politics & Policy* 8(3): 394-417.
- Padró i Miquel, Gerard y James M. Snyder. 2006 "Legislative effectiveness and legislative careers." *Legislative Studies Quarterly* 31(3): 347-381.
- Padró i Miquel, Gerard y James M. Snyder. 2014. *Legislative Effectiveness and Legislative Life* (July 2004). MIT Department of Economics Working Paper No. 04-28. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=576406> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.576406>

- Pachano, Simón. 2010. "Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento." *Revista de ciencia política*. 30(2): 297-317.
- Polsby, Nelson. 1963. *Community Power and Political Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Plata Caviades, Juan Camilo. 2011. "Buscar la reelección en 2010: el efecto de la efectividad legislativa." *Colombia Internacional* 74: 153-172.
- Puente, Khemvirg. 2009. "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano." En *Qué hacen los legisladores en México*. Béjar Algazi, Luisa, coord. Ed. UNAM-M.A.Porrúa.
- Rae, Douglas W. 1967. *The Political Consequences of Electoral Rules*. New Haven: Yale University Press.
- Ramírez, Franklin, Mathieu Le Quang y Cristian Bastidas. 2013. *Nuda Política: Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009 – 2012*. Quito: FESILDIS, FLACSO
- Rohde, David W., y Dennis M. Simon. 1985. "Presidential vetoes and congressional response: A study of institutional conflict." *American Journal of Political Science* 29(3): 397-427.
- Rogers, James R. 2003. "The impact of bicameralism on legislative production." *Legislative Studies Quarterly* 28(4): 509-528.
- Rodríguez, Cecilia Graciela. 2012. Explorando la actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas. Documento preparado para el Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Rodríguez, Cecilia Graciela. 2015. "La actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 24.1: 23-45.
- Riker, William H. 1962. *The theory of political coalitions*. Yale University Press.
- Riker, William. 1992. "Teoría de juegos y de las coaliciones políticas." En *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona: Ariel.
- Sartori, Giovanni. 2011. *Cómo hacer la Ciencia Política*. Madrid: Taurus.
- Salisbury, R 1968. "The analysis of Public Policy: a search of Theories and Roles" en Ranney, A. *Political and Public Policy*, Chicago.
- Saiegh, Sebastian. 2009. Political Prowess or "Lady Luck"? Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates. *The Journal of Politics*. 4: 1342-1356.

- Santos, Manoel Leonardo, Aníbal Pérez-Liñán, y Mercedes Garcia Montero. 2014. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de ciencia política*. 34(3): 511-536.
- Stock, James H., y Mark W. Watson. 2012. *Introduction to econometrics: Global edition*. Boston, MA: Pearson Education.
- Schiavon, Jorge A. 2004. "Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas." *Foro Internacional*. 44(1): 126-149.
- Siavelis, Peter. 2002. "Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile." *Legislative Politics in Latin America* 50: 79-113.
- Shugart, Matthew Soberg, y John M. Carey. 1992. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Shepsle, Kenneth y Barry Weingast. 1995. "Positive Theories of Congressional Institutions", en Kenneth Shepsle y Barry Weingast (eds.), *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Smith, Steven S. 1989. *Call to Order: Floor Politics in the House and Senate*. Washington, DC: The Brookings Institution
- Taylor-Robinson, Michele y Diaz, Christopher. 1999. "Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduras Congress" *Comparative Political Studies*. 32(5): 589-625.
- Truman, David. 1951. *The government process*. New York: Alfred A Knopf.
- Tsebelis, George y Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tsebelis, George. 1999. "Veto players and law production in parliamentary democracies: An empirical analysis." *American Political Science Review* 93(3): 591-608.
- Tsebelis, George, y Eduardo Alemán. 2005. "Presidential conditional agenda setting in Latin America." *World Politics* 57(3): 396-420.
- Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Uriel, Ezequiel, y Joaquín Aldás Manzano. 2002. *Análisis multivariante aplicado*. Vol. 76. Paraninfo.
- Valdivieso, Pablo. (2017). *Presidential Veto Power in Ecuador and Peru (1992-2016)*, Dissertation, London School of Economics and Political Science.

- Volden, Craig y Alan Wiseman. 2009. "Legislative Effectiveness in Congress". Artículo presentado en el taller Research in American Politics Workshop, julio 2009, Ohio State Univeristy, EEUU.
- Visconti, Giancarlo. 2011. "Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia?" *Revista de ciencia política*. 31(1): 91-115.
- Ware, Alan. 2004. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid. Istmo.
- Wilson, James. 1973. *Political Organizations*. New York: Basic Books
- Wildavsky, Aaron. 1969. "The two presidencies." *Trans-Action* 4: 230-243.
- Weissert, Carol S. 1991. "Issue salience and state legislative effectiveness." *Legislative Studies Quarterly* 16(4): 509-520.
- Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes*. Lima: IEP.
- Zelaznik, Javier. 2012. Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno. En *Los legisladores en el Congreso argentino: prácticas y estrategias*, eds. Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik, 61-113. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Zovatto, Daniel. 2017. *Reforma Política-Electoral e Innovación Institucional en América Latina (1978-2016)*. Miami: Fundación Editorial Jurídica Venezolana.

Notas de prensa

Expreso (2013. 30 Mayo). “Alianza PAIS tiene un plan para mejorar flujo interno”. Expreso, 30 de mayo de 2013. http://www.expreso.ec/actualidad/alianza-pais-tiene-un-plan-para-mejorar-flujo-GAGR_4581634 (consultado el 07 de julio de 2018).

Jiménez, Horacio. (2017. 19 Noviembre) “Congreso con baja actividad debido a 2018: expertos”. El Universal, 19 de noviembre de 2017. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/congreso-con-baja-actividad-debido-2018-expertos> (consultado el 07 de julio de 2018).

Consultas web

Asamblea Nacional de la República del Ecuador (s.f.). Búsqueda en el Archivo de la Función Legislativa. [Base de datos en línea]. Disponible en: <https://leyes.asambleanacional.gob.ec/> (consultado el 25 de julio de 2018).

Congreso de la República de Perú (s.f.). Búsqueda en el Archivo de la Función Legislativa. [Base de datos en línea]. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/pley-2011-2016/> (consultado el 25 de julio de 2018).

Consejo Nacional Electoral de Ecuador (s.f.). Búsqueda en las estadísticas sobre las elecciones [Base de datos en línea]. Disponible en: <http://cne.gob.ec/es/estadisticas/bases-de-datos> (consultado el 25 de julio de 2018).

Informe anual de Latinobarómetro (2017). Disponible en: www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf (consultado el 25 de julio de 2018).

Jurado Nacional de Elecciones Perú (s.f.). Búsqueda en las estadísticas sobre las elecciones [Base de datos en línea]. Disponible en: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/353/page/Estadistica-Electoral> (consultado el 25 de julio de 2018).

Observatorio del Poder Legislativo en América Latina LEGISLATINA (s.f.). Disponible en: http://americo.usal.es/oir/legislatina/base_de_datos_por_pais.htm (consultado el 28 de junio de 2018).

Observatorio legislativo (s.f.). Disponible en: <http://www.observatoriolegislativo.ec/> (consultado el 28 de junio de 2018).

Proyecto de la universidad de los Andes de Colombia “*congreso visible*” (s.f.). Disponible en:
<http://www.congresovisible.org/> (consultado el 25 de julio de 2018).

Referencias jurisprudenciales

ECUADOR

Constitución de la República del Ecuador promulgada el 20 de octubre de 2008.

Ley orgánica de la función legislativa, 2009.

Ley orgánica electoral, código de la democracia 2009.

PERÚ

Constitución política de Perú promulgada el 29 de diciembre de 1993, con las reformas de 2000.

Ley Orgánica de Elecciones 1997 (Versión actualizada con las reformas del 2005).

Manual del proceso legislativo 2012.

Reglamento del Congreso de la República de Perú 2016.