

Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino

Ernesto Calvo
Universidad de Houston
ecalvo@uh.edu

Andres Tow
H.Cámara de Diputados de la Nación
andy@towsa.com

**Version final para la Revista
Desarrollo Económico
Noviembre 26, 2009**

Resumen: ¿Cuán relevante es el control de puestos de autoridad en el Congreso de la Nación Argentina? En este artículo analizamos las fuentes institucionales de la productividad legislativa en la Argentina, enfatizando la importancia que tienen los puestos de autoridad para regular el flujo de proyectos que llegan al plenario. Mostramos que la productividad legislativa en el Congreso es en gran medida explicada por la delegación a estas autoridades. En particular, nuestro análisis se centra en el poder ejercido por los presidentes de comisión, quienes tienen capacidad para *impulsar* proyectos (poder proactivo) o para *detener* proyectos (poder reactivo). Nuestro análisis muestra que dichas capacidades, proactiva y reactiva, son ejercidas de distinto modo en el Senado y en la Cámara de Diputados. Asimismo, mostramos que las diferencias en el número de giros a comisión (número de lecturas) pueden ser utilizados para medir el capital político e institucional de los presidentes de comisión. Finalizamos este artículo discutiendo los límites a la autoridad de los presidentes de comisión, ejemplificado en el trámite de la Ley de Bosques Nativos.

Agradecemos a Eduardo Alemán, Dr. Juan Luis Amestoy, Miguel De Luca, Eugenio Inchausti, Marina Lacalle, Juan Pablo Micozzi, Maria Victoria Murillo, Ricardo Rovner, Iñaki Sagarzazu y a dos evaluadores anónimos de Desarrollo Económico por comentarios y sugerencias que nos ayudaron a mejorar este manuscrito. También agradecemos a Iñaki Sagarzazu, Marina Lacalle, y Mariana Gutiérrez, quienes colaboraron con el armado de datos para este proyecto.

Introducción

A pesar de avances significativos en el estudio comparado de la actividad legislativa (Aleman 2006; Aleman and Tsebelis 2005; Amorim Neto et al. 2003; Cox et al. 1998; Crisp et al. 2008; Desposato 2006; Jones and Hwang 2005; Llanos 2002; Morgenstern 2004; Mustapic and Goretti 1991; Taylor-Robinson and Diaz 1999), existen pocos trabajos que analicen el rol de las autoridades del Poder Legislativo en los sistemas presidencialistas de América Latina. En particular, existen muy pocos trabajos estimando las ventajas comparativas que disfrutan quienes controlan puestos de conducción de la labor legislativa al promover, modificar y/o aprobar sus proyectos. Este poder es ejercido en primera instancia por presidentes de comisión (Cox and McCubbins 2005b; Shepsle and Weingast 1987a; Krehbiel 1988, 1998a), en quienes ha sido delegada la regulación del flujo de legislación a ser tratada por el plenario. En este artículo mostramos que la delegación en estas autoridades es clave para entender cómo los bloques mayoritarios impulsan su agenda legislativa y sancionan legislación (Aleman and Calvo 2008; Amorim Neto et al. 2003; Jones and Hwang 2005).

Analizar el rol de las autoridades de comisión en el proceso legislativo es particularmente importante en Argentina, dado que la gran mayoría de los proyectos de ley mueren en comisión. En la jerga legislativa, son *cajoneados*.¹ Aquellos proyectos que son

¹ Aun cuando el término "cajonear" se encuentra muy difundido en círculos académicos y políticos, describiendo el acto deliberado de frenar la discusión de un proyecto por parte del bloque mayoritario o las autoridades de la cámara, existen diversos mecanismos que explican que una iniciativa legislativa no logre despacho de comisión. Alrededor de 7.000 iniciativas son ingresadas cada año en el Congreso de la Nación. Numerosos proyectos son arrumbados simplemente porque son inviables desde el punto de vista técnico o porque no concitan suficiente interés de los representantes. Otros proyectos son dejados de lado porque una mayoría de los miembros de la comisión abiertamente rechaza discutirlos. Si bien todo legislador al cual le ha sido negado tiempo en comisión o en el plenario argumentará que su proyecto ha sido "cajoneado", con frecuencia el no tratamiento de un proyecto goza de amplio consenso. En este artículo, por tanto, no estimamos la probabilidad de que un proyecto sea

considerados por el plenario, por tanto, representan un pequeño porcentaje del total de iniciativas ingresadas en *mesa de entradas* por los legisladores.² En contraste con gran parte de la literatura comparada sobre legislaturas, concentrada casi con exclusividad en el tratamiento y aprobación de legislación en el plenario, nuestra investigación destaca el proceso de selección que antecede la consideración en el plenario.

Este artículo tiene también otra característica distintiva: es un trabajo sobre las iniciativas legislativas de los miembros del Poder Legislativo. A pesar del énfasis que la opinión pública ha puesto en las iniciativas presidenciales, tanto legislativas como las puestas en vigor mediante decreto, el Congreso argentino ha sido responsable de iniciar, modificar y aprobar la mayoría de las leyes nacionales sancionadas desde 1983 (Aleman and Calvo 2008; Aleman et al. 2008; Calvo 2007). Más importante aún, a pesar de la difundida noción de que el Congreso es simplemente una “escribanía” que “ratifica” los proyectos del Poder Ejecutivo, la tasa de aprobación de iniciativas presidenciales en Argentina es considerablemente más baja que en otras democracias contemporáneas.³ Estos dos elementos considerados conjuntamente, la mayor productividad de los legisladores y la relativamente baja tasa de aprobación de las

“cajoneado” sino el éxito en comisión de los miembros de ambas Cámaras, medido aquí por los despachos de comisión en los proyectos de su autoría.

² El proceso de selección de “materias” legislativas de interés en comisión en inglés es descripta con el término “winnowing” (Krutz 2005). Esta selección refleja las prioridades legislativas de la configuración partidaria que caracteriza a los miembros de una comisión. A nivel de comisión, tal y como también ocurre en el plenario, es importante distinguir entre las preferencias de los miembros y las preferencias de los bloques políticos. La figura del presidente de Comisión representa una frontera teórica particularmente interesante, en la que se combinan las preferencias del individuo político y las responsabilidades que devienen del ejercicio de un puesto de autoridad institucional.

³ El congreso Argentino en los últimos 25 años ha aprobado en promedio alrededor de la mitad de las iniciativas presidenciales (Saiegh 2009). En contraste, Brasil, México y Chile aprueban consistentemente el 80% o más de la legislación propuesta por el presidente. Parte de la literatura que enfatiza la importancia de los decretos presidenciales, puede ser explicada por las dificultades que el ejecutivo tiene en la Argentina para impulsar su agenda (Negretto 2006, 2004).

iniciativas presidenciales, tornan prioritario un mejor entendimiento de los determinantes de la aprobación de proyectos de ley iniciados por diputados y senadores.

Nuestro argumento en este artículo es simple: la productividad legislativa en el Congreso de la Nación se encuentra regulada en primera instancia por una red de actores institucionales, los presidentes de comisión, que descentralizadamente toman decisiones que dan forma al plan de labor de las cámaras. Este plan de labor es restringido *a posteriori* en las reuniones de cada bloque, en las reuniones de Labor Parlamentaria de la cámara de inicio y, finalmente, en la cámara revisora. El poder relativo de los presidentes de comisión, sin embargo, es clave para entender la constitución del plan de labor puesto a consideración del plenario y el tipo de leyes que eventualmente serán aprobadas.

Las disposiciones reglamentarias de las cámaras establecen el dictamen o despacho de las comisiones intervinientes como una etapa clave en el trámite legislativo. Tanto en el Senado como en Diputados, el proceso de aprobación de un proyecto comienza con su giro a comisión. El trámite ordinario para su consideración en el plenario requiere que la comisión o comisiones elaboren un dictamen de mayoría. Un proyecto *con* dictamen pasa a Labor Parlamentaria, que reúne a los presidentes de bloque y prepara el plan de labor a tratar en el plenario. Para incluir un proyecto *sin* dictamen en el plan de labor se requiere una mayoría de dos tercios de los votos en los respectivos plenarios. En Diputados, un proyecto dictaminado que no ha sido objeto de oposiciones reglamentarias no requiere discusión y el plenario puede aprobarlo en forma cerrada junto a otros en una votación única. Para que un proyecto obtenga dictamen de una comisión, el presidente de la misma constituye una figura clave.

El poder de los presidentes de comisión, tal y como es analizado en este artículo, reside en su capacidad para promover legislación (capacidad proactiva) o para limitar el tratamiento de proyectos que no son aceptables para el votante mediano del bloque mayoritario (capacidad reactiva).⁴ Tres tipos de proyectos son los que habitualmente *mueren en comisión*: aquellos proyectos que no logran concitar interés entre los miembros de una comisión, aquellos proyectos que promueven políticas que van en contra de las preferencias del votante mediano del bloque mayoritario⁵ y aquellos proyectos que pueden dividir al bloque mayoritario (Amorin Neto et.al, 2003). Estas dos capacidades, proactivas y reactivas, son afectadas de modo diferente por el número de comisiones que participan del estudio de un proyecto. Es decir, mientras que la capacidad de *promover* proyectos se ve negativamente afectada por el número de comisiones que deben dictaminar, la capacidad para evitar que se dictamine sobre un proyecto no se ve afectada por un aumento en el número de comisiones intervinientes. En este artículo, por tanto, distinguimos los recursos políticos e institucionales que explican la *tasa de despacho* (el éxito legislativo) de los presidentes de comisión.

Para medir el poder de los presidentes de comisión utilizamos una base de datos que incluye la totalidad de los proyectos de ley introducidos en el Congreso argentino entre 1983 y

⁴ Esta capacidad reactiva, usualmente descrita con el término *cajonear* en la jerga legislativa, es en realidad el resultado de diversos mecanismos políticos. Por ejemplo, algunos proyectos no logran concitar suficiente interés entre los miembros de la comisión. Dado que el tiempo de trabajo en comisión es escaso, estos proyectos no son incluidos en los temarios de las reuniones. Por otro lado, la discusión de ciertos proyectos es en otras ocasiones abiertamente bloqueada por el partido de mayoría o el presidente de comisión. Finalmente, algunos proyectos son puestos en el temario y sometidos a discusión pero no existe consenso para firmar un dictamen que avale su tratamiento en el plenario.

⁵ En este artículo definimos al “legislador mediano” o “votante mediano” como el legislador cuyo voto es necesario para garantizar la aprobación de un proyecto. Este “votante mediano,” por tanto, no describe ninguna característica sociológica de un legislador promedio y no debe ser confundido con un “legislador típico.” Asimismo, el *votante mediano del bloque mayoritario* describe al legislador del bloque mayoritario cuyo voto es necesario para que un proyecto sea preferido por la mayoría del bloque. Nuevamente, no existe ninguna característica sociológica que a los fines de nuestro análisis sea relevante para caracterizar al votante mediano del bloque mayoritario.

2006. A diferencia de otros análisis de productividad legislativa que han medido los determinantes de la sanción de legislación en los Congresos de América Latina (Aleman and Calvo 2008; Crisp et al. 2004; Crisp et al. 2008; Taylor-Robinson and Díaz 1999), nuestro estudio se centra en los dictámenes de comisión. Es decir, pone su foco en el efecto que la organización institucional del Poder Legislativo tiene sobre la probabilidad de consideración y resolución de proyectos en Comisión. Ello nos permite medir el poder de los presidentes de comisión sin que nuestro análisis sea afectado por otros procesos que *a posteriori* explican la consideración de un proyecto en el plenario o su giro a la cámara revisora. Además de analizar cuantitativamente los determinantes de los dictámenes de comisión, nuestro trabajo analiza en mayor profundidad el tratamiento del proyecto de Ley de Bosques, que ilustra los límites que enfrenta la autoridad del presidente de comisión una vez despachado un proyecto.

La estructura del siguiente artículo es la siguiente: en la segunda y tercera secciones discutimos en detalle las fuentes institucionales y políticas del éxito legislativo de los presidentes de Comisión. Para ello, comparamos tres modelos que explican el efecto que autoridad y poder político tienen en la organización del Congreso: el modelo “distributivo” (Shepsle and Weingast 1987b), el modelo “*informativo*” (Krehbiel 1988) y el modelo “*cartelizado*” (Cox and McCubbins 2005b). A partir de esta discusión, explicitamos los mecanismos institucionales que a nuestro juicio explican el poder proactivo y/o reactivo de los presidentes de comisión. En la cuarta sección analizamos estadísticamente los determinantes de los dictámenes de comisión en el Congreso durante los últimos veinticinco años. En particular, mostramos cómo varía el peso relativo del presidente de comisión conforme se incrementa el número de comisiones intervinientes (giros). En la quinta sección analizamos el

tratamiento de la Ley de Bosques Nativos n° 26.331 (expediente 2.876-D-2006), con especial atención a la relación entre el presidente de comisión y el bloque mayoritario. Concluimos en la sexta sección describiendo futuras extensiones de este trabajo.

1. Poder reactivo y proactivo de los presidentes de Comisión

El Poder Legislativo de la Nación Argentina es una institución estructurada sobre dos pilares fundamentales: los bloques parlamentarios y la labor de comisiones. Las unidades políticas que definen la agenda legislativa son los bloques partidarios, sujetos a diversas instancias de articulación político-institucional en donde se coordinan los intereses de sus miembros. El pilar fundamental de organización institucional, sin embargo, son las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados y el Senado, que son responsables del estudio, análisis, discusión y en última instancia de la eliminación de un 90% de los proyectos de ley iniciados por miembros del Congreso. Estas comisiones, a su vez, son las encargadas de defender en el plenario los proyectos sobre los que han dictaminado, son responsables de la gran mayoría de las modificaciones introducidas a los proyectos originales y el ámbito privilegiado de debate entre legisladores. A grandes rasgos, las comisiones son el ámbito en el cual los legisladores dialogan y deliberan, en tanto que en el plenario los legisladores declaran y resuelven.

Para llevar adelante sus incumbencias, el presidente de comisión ejerce la representación institucional de la comisión y dispone de una estructura de funcionarios permanentes encabezada por un secretario administrativo. A su disposición existen una cantidad de instrumentos que le permiten impulsar sus preferencias, los cuales se derivan de

las potestades institucionales otorgadas por las reglas formales e informales de cada cámara – como por ejemplo un mayor control sobre el temario y la confección de los dictámenes, la posibilidad de solicitar que se amplíe o suprima a su comisión del giro de un proyecto o se unifiquen los giros de proyectos sobre el mismo asunto y la posibilidad de exigir nuevos informes sobre un proyecto antes de permitir que sea tratado-.⁶ A su vez, los presidentes de comisión disponen de capital político. Este capital político describe el grado de influencia que un representante tiene sobre los miembros de su bloque, aun sin mediar un cargo institucional. La distinción entre el capital institucional y el capital político de los representantes es, a nuestro juicio, clave para entender la organización política del Congreso.

Desde el punto de vista de los miembros de una comisión, el poder reactivo a disposición del presidente genera incentivos para facilitar –o por lo menos no entorpecer- los proyectos legislativos que surgen de su oficina (Cox and McCubbins 2005b; Shepsle and Weingast 1981, 1987b; Tsebelis 2002; Weingast 1989). Este intercambio de “favores” legislativos beneficia al presidente, quien puede darle curso prioritario a sus iniciativas con la aquiescencia de otros miembros de la comisión. La capacidad para aplicar represalias contra aquellos miembros de la comisión que obstruyen el tratamiento de sus proyectos, por tanto, otorga a los presidentes un poder privilegiado que, sin embargo, no se extiende ni influencia el

⁶ Se puede encontrar una descripción interesante del poder institucional de los presidentes de comisión en el análisis de Alejandro Bonvecchi y Jesús Rodríguez en torno al rol del Congreso en el diseño de la ley de presupuesto. Los autores muestran que gran parte de las modificaciones a la ley de presupuesto tienen que ser solicitadas a la presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda. La Secretaría de esta Comisión tiene la particularidad de ser la única del Congreso que tiene rango de Dirección Nacional (Rodríguez and Bonvecchi 2004).

tratamiento en otras comisiones que intervienen en el estudio del mismo proyecto y participan de la elaboración del dictamen conjunto.⁷

Los poderes reactivos y proactivos de los presidentes de comisión afectan el éxito de proyectos de ley en dos modos. En primer lugar, disminuyen la tasa de productividad de los *legisladores rasos*, quienes no logran concitar suficiente interés en sus proyectos. En segundo lugar, incrementan la tasa de productividad media de los propios presidentes de comisión, quienes disponen de facilidades especiales para garantizar el apoyo de sus pares durante el tratamiento en comisión y la elaboración de los dictámenes. El poder institucional del presidente de comisión, a su vez, tiene como correlato un mayor éxito legislativo de sus proyectos, los que obtienen despacho de comisión, es decir, son adoptados como base de una recomendación de un órgano especializado de la cámara para aprobación del plenario⁸.

Estas capacidades para promover los proyectos propios o para frenar los proyectos ajenos, sin embargo, dan cuenta de dos dinámicas distintas del ejercicio de la autoridad en el Congreso. En efecto, si los determinantes del éxito legislativo del presidente se desprenden de su posición en el bloque, la capacidad proactiva del presidente no es tan sólo un atributo institucional sino que refleja a su vez la posición relativa que un legislador tiene en la jerarquía política de un bloque parlamentario de la Cámara. En este caso, la posibilidad de promover

⁷ En ambas cámaras, el número y prelación de las comisiones que corresponden a cada proyecto depende formalmente de su presidencia. Operativamente esta asignación la resuelve la Dirección Secretaría, que define con cierta autonomía las comisiones que entenderán sobre cada proyecto.

⁸ Entendemos aquí que un proyecto obtiene despacho de comisión cuando todas las comisiones intervinientes han emitido dictamen sobre el mismo. Según los respectivos reglamentos, las comisiones intervinientes deben despachar el proyecto en una reunión conjunta, pero salvo excepciones, en la práctica las comisiones dictaminan por separado en el orden fijado por el giro (Crescenzi 1998: 75). Esto lleva a la proliferación de “dictámenes” incompletos de uso interno, que no llegan a constituir “éxito legislativo” como aquí lo entendemos aunque tales proyectos hayan recorrido con éxito parte de su giro. Precisamente el poder reactivo de un presidente de comisión reside en su capacidad de frustrar el arribo del proyecto al orden del día, evitando que un giro llegue a término y el despacho se perfeccione.

proyectos propios da cuenta de la importancia relativa que tienen los proyectos de los socios mayoritarios del bloque antes que simplemente reflejar la importancia relativa de los mecanismos institucionales.⁹

Cuadro 1: Capital Político, Capital Institucional y Éxito Legislativo en Comisión

		Recursos del Presidente de Comisión	
Capacidades del Presidente de Comisión		Capital político (Derivado de su posición de autoridad en el bloque).	Capital institucional (Derivado de su posición de autoridad de comisión).
	Poder proactivo (para avanzar proyectos propios)	Capacidad para promover un dictamen cuando el proyecto es girado a múltiples comisiones.	Capacidad para promover un dictamen tan sólo en la comisión que preside.
	Poder reactivo (para frenar proyectos)	Capacidad para detener el tratamiento de proyectos girados a comisiones que no preside (o en instancias posteriores como la reunión del bloque o durante la confección del plan de trabajo del plenario).	Capacidad para detener proyectos que son girados a la comisión que preside.

Es decir, los proyectos de un miembro del bloque con mayor peso político tienen prioridad no sólo en virtud de las reglas institucionales, sino también como resultado de la importancia política que estos legisladores tienen al diseñar e introducir en la cámara la agenda prioritaria del bloque en su conjunto. Esta importancia puede estar dada por su posicionamiento ideológico en áreas bajo su competencia (Weingast 1997; Weingast 1989), ventajas comparativas que se desprenden de la delegación que el cuerpo legislativo realiza

⁹ En este artículo no discutimos el origen de diferencias importantes en el poder relativo de los legisladores. El origen político de estas diferencias es en parte discutido en De Luca et.al (2002) y en Jones et.al. (2000), quienes muestran la conexión entre la organización partidaria territorial y la organización de los bloques en el Congreso (De Luca et al. 2002; Jones et al. 2000). Una amplia literatura también ha analizado el vínculo entre la política territorial y las coaliciones

sobre su figura en dicha competencia (Krehbiel 1988, 1998a), o del rol del presidente como representante “en comisión” de los intereses del bloque mayoritario (Aldrich et al. 1995; Cox and McCubbins 2005a). Las fuentes de poder institucional o político de un presidente de comisión, por tanto, ilustran distintos mecanismos que facilitan el éxito legislativo de sus proyectos.

Para entender cómo se ejerce la autoridad en el proceso legislativo argentino, por tanto, nos interesa poder *distinguir el éxito legislativo asociado con las reglas institucionales* que regulan el ejercicio del poder en comisión *y el éxito legislativo que se deriva del peso político* que tienen los distintos miembros de un bloque parlamentario. En la siguiente sección discutimos una estrategia para estimar el peso institucional de los presidentes y, a su vez, para distinguir estas dos fuentes de autoridad política y de éxito legislativo.

2. Autoridad política y autoridad institucional de los presidentes de comisión

La distinción de los recursos políticos e institucionales a disposición de los miembros del Congreso es teórica y empíricamente prioritaria. Esta distinción nos permite entender el efecto que las reglas formales e informales tienen sobre la aprobación de leyes, controlando por el hecho de que no todos los representantes tienen igual peso político, tanto para los votantes como para sus bloques. Esta distinción, a su vez, nos permite identificar el poder político que tienen distintos miembros de un bloque, manteniendo constante los recursos institucionales a su disposición, es decir, aquellos incentivos políticos que son explicados por la organización política, territorial o partidaria en la Argentina (Ames 2001; Cabrera 2001; Falletti 2005; Gibson y Calvo 2001; Leiras 2001; Levitsky 2003; Calvo and Escolar 2005).

Para entender por qué esta diferencia es importante, es preciso recordar que no todo legislador tiene igual probabilidad de ser nombrado presidente de una comisión y menos aún de ser nombrado presidente de una comisión importante, como la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Dado que los legisladores tienen igual voto¹⁰ pero distinto poder político (Cox 2006), la organización institucional del Congreso otorga a los miembros con mayor influencia dentro del bloque herramientas para promover proyectos prioritarios para el mismo. Un legislador, por tanto, es designado presidente de comisión precisamente porque ya es una figura política importante para el bloque.¹¹ Existen, por tanto, motivos partidarios y motivos institucionales que explican la mayor capacidad de los presidentes de comisión para impulsar proyectos en las comisiones.

En este trabajo, nuestro interés principal es poder distinguir estadísticamente estas dos fuentes (institucional y política) del poder ejercido por los presidentes de Comisión: es decir, poder estimar el efecto que tienen las reglas institucionales una vez que *controlamos* por las diferencias de poder político que existen entre legisladores. Esta distinción entre capital político e institucional es constitutiva de gran parte del debate académico sobre la actividad legislativa y merece ser discutido en mayor detalle.

¹⁰ Cabe la pena destacar que en ambas cámaras el presidente de comisión tiene “doble voto” en los dictámenes, pues en caso de más de un dictamen sobre el mismo proyecto con igual cantidad de firmas, el que lleva su firma se considera reglamentariamente “dictamen de mayoría”, es decir la recomendación prioritaria sobre el asunto.

¹¹ La delegación de poder en la figura del presidente ha sido objeto de controversia teórica. Mientras que las teorías redistributivas ven al presidente de comisión como un actor con preferencias propias, que anticipa al votante medio de la cámara y actúa estratégicamente (Weingast 1989), un segundo grupo de teorías considera que el acto de delegación maximiza los beneficios de los representantes de la cámara, quienes carecen de conocimiento (“expertise”) en ciertas competencias de las cuales no participan (Krehbiel 1991, 1998b). Un tercer modelo, presume que el acto de delegación de poder político en la comisión es un mecanismo diseñado para que la coalición mayoritaria (el “cartel”) limite la discusión sobre legislación que puede infringir un daño a la etiqueta partidaria (Aldrich et al. 1995; Cox and McCubbins 2005a).

Existen actualmente tres teorías que explican las fuentes institucionales del poder de las comisiones en las legislaturas contemporáneas: las *teorías distributivas*, las *teorías informativas* y la *teoría de cártel*. En el primer modelo, las *teorías distributivas*, las comisiones tienen (i) el poder de restringir la agenda en temas de sus competencias, (ii) disponen de información privilegiada y recursos humanos para interpretar (y anticipar) las consecuencias de nueva legislación, (iii) tienen un control desproporcionado de definir la agenda en sus competencias incluso cuando la discusión se concentra en el plenario y (iv) son un órgano revisor antes, durante e incluso después de que la legislación ha sido aprobada (Shepsle and Weingast 1981, 1987b). Este último atributo es destacado por Shepsle y Weingast (1987b), quienes muestran que en el Congreso de EEUU, las comisiones bicamerales tienen un poder extraordinario para enmendar legislación incluso después de que ésta ha sido aprobada por el plenario. En dichas teorías, los presidentes tienen un poder institucional que se deriva de su control sobre jurisdicciones (temas) en los cuales disponen de información privilegiada. En estos modelos, el presidente de Comisión se encuentra en una posición privilegiada para garantizar las "ganancias por intercambio" (*gains from trade*) entre distintos grupos de legisladores.

Una segunda teoría, el *modelo informativo*, considera que la delegación en las comisiones permite maximizar los recursos de una legislatura. Esta delegación es institucionalmente eficiente y eventualmente maximiza la utilidad del votante mediano de la Cámara (Krehbiel 1988). En dichos modelos, las prerrogativas de los presidentes son limitadas, dado que la diferencia entre los votantes medianos de las comisiones y del plenario son más importantes que el origen partidario de los presidentes al explicar el éxito legislativo.

Los modelos distributivos e informativos, sin embargo, no explican en qué medida los partidos y coaliciones utilizan este poder institucional para forzar en la agenda aquellos proyectos que consideran prioritarios. Por tanto, los modelos anteriores no logran distinguir entre el peso institucional y político de un presidente de comisión. El modelo de cártel propuesto por Cox y McCubbins (2005), trata de resolver esta falencia, argumentando que los presidentes de comisión tienen como mandato anticipar potenciales conflictos de interés y frenar legislación que puede dividir al bloque mayoritario. Los presidentes de comisión, por tanto, actúan como “agentes” de los socios mayoritarios del cartel (“principales”), y sus objetivos no refieren a competencias distintas –como afirmar la teoría distributiva-, ni son un mecanismo eficiente de procesamiento de información cuyo resultado es beneficioso para el votante medio –como afirmar el modelo informativo.

Este último modelo, en el cual el acto de delegación tiene objetivos que se corresponden con el bloque mayoritario, distingue el capital político necesario para avanzar proyectos propios en tanto socio *senior* de un bloque (capacidad proactiva). Por otro lado, la capacidad institucional está vinculada con las herramientas para frenar legislación que divide al bloque mayoritario, el cual es considerado por Cox y McCubbins (2005) como un mandato asociado con su posición de autoridad en la cámara.

En el Congreso argentino existen también reglas institucionales que permiten resolver conflictos de interés entre los socios del bloque mayoritario *a posteriori*.¹² En el modelo de bloque parlamentario entendido como cártel, sin embargo, vemos ya la importancia que tiene el distinguir el poder político e institucional de los presidentes de comisión. Éstos tienen un

¹² Un ejemplo de este proceso de regulación de políticas que pueden ser conflictivas y dividir al bloque mayoritario es presentado en la sección 5 en la cual discutimos el tratamiento de la Ley de Bosques.

mandato político para impulsar legislación prioritaria para el bloque mayoritario (poder proactivo) y para limitar legislación que puede dividirlo (poder reactivo).

Si bien tanto las fuentes políticas como institucionales de la autoridad legislativa son relevantes y afectan conjuntamente la aprobación de proyectos, nuestro interés se centra en poder distinguir –y medir– estos dos efectos separadamente. En la siguiente sección mostramos una estrategia que utiliza la variación observada en los giros de comisión para distinguir las capacidades proactivas y reactivas de los presidentes de comisión en el Senado y en la Cámara de Diputados.

3. Una estrategia para medir la autoridad de los presidentes de comisión

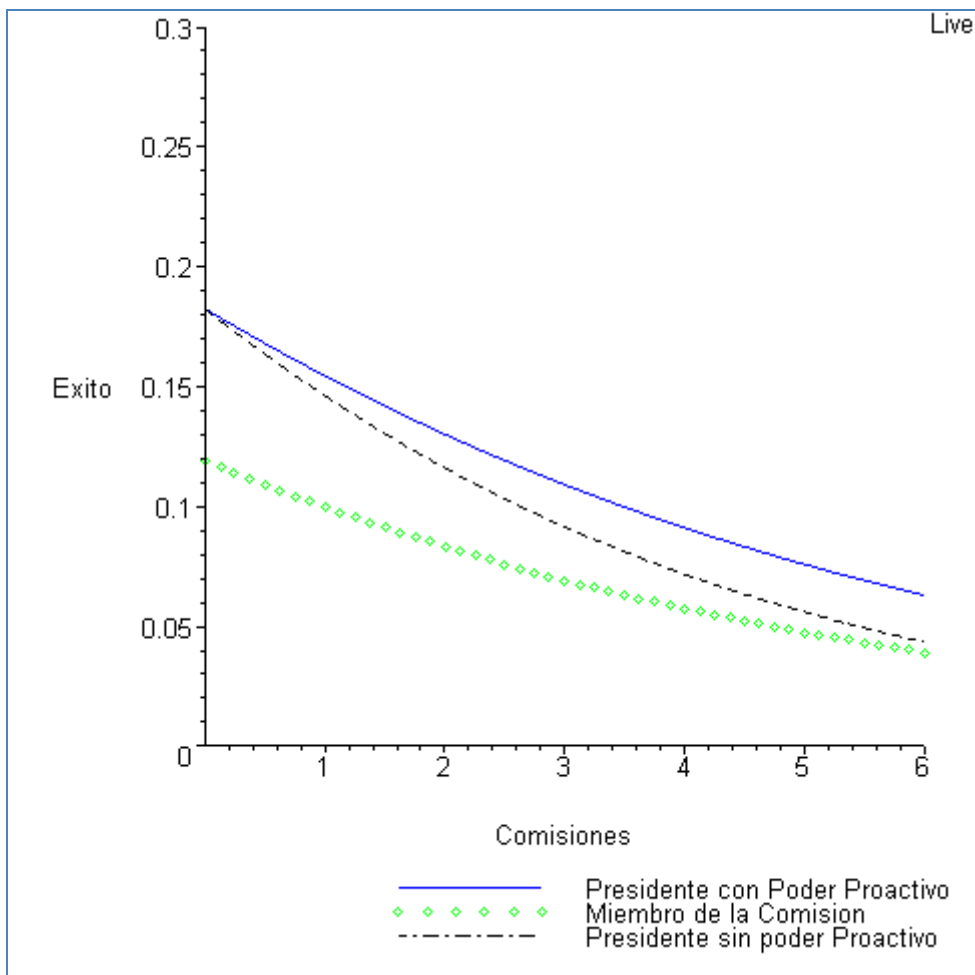
Dado que los poderes reactivos y proactivos de un presidente de comisión se encuentran íntimamente vinculados, ¿cómo podemos distinguir estas dos fuentes de autoridad y de éxito legislativo? En esta sección presentamos una estrategia para distinguir el peso relativo de los poderes reactivos y proactivos de los presidentes de comisión, tanto en Diputados como en el Senado. Para ello, consideramos las reglas de tramitación de los proyectos, que obligan al estudio de cada proyecto por distintas comisiones según las *especializaciones* involucradas en su contenido. Es importante destacar que ***el hecho que un proyecto deba obtener dictamen de cada una de las comisiones*** a las que fue girado, a su vez, ***reduce el poder proactivo del presidente pero no su poder reactivo***. Es decir, el giro de un proyecto a múltiples comisiones no afecta el poder de veto que un presidente tiene sobre su tratamiento en la comisión que preside –capacidad para evitar que se dictamine sobre un proyecto-. Sin embargo, los presidentes de comisión tienen pocas herramientas para promover

sus proyectos en otras comisiones. Tan sólo el poder proactivo de estos presidentes en tanto actores políticos puede extender su influencia a otras comisiones o lograr la supresión de los giros inconvenientes y permitir el avance de sus proyectos al plenario. Al comparar el éxito legislativo de los presidentes cuando los proyectos son girados a distinto número de comisiones, por tanto, podemos distinguir las fuentes institucionales (reactivas) y políticas (proactivas) de la autoridad legislativa.

Las expectativas teóricas de nuestro modelo pueden ser observadas en la Figura 1. En ella, mostramos tres líneas que describen, respectivamente, la tasa de despacho de proyectos de un presidente de comisión que solo tiene poder institucional (capacidad reactiva), la tasa de despacho de proyectos de un presidente de comisión que tiene poder institucional (reactivo) y político (proactivo) la tasa de despacho de proyectos de un legislador que no es presidente de ninguna comisión.

En la Figura 1, el eje vertical describe la tasa de despacho de legislación iniciada por los miembros del Congreso en tanto que el eje horizontal describe el número de comisiones a las cuales fue girada. Existe una amplia literatura que ha mostrado que conforme aumenta el número de comisiones que participan en su estudio debería disminuir la probabilidad de despacho de un proyecto, dado que cada comisión constituye un nuevo punto de veto (Tsebelis, 2003; Aleman y Tsebelis, 2005). Por tanto, es de esperar que conforme aumenta el número de giros de comisión, disminuya la tasa de despacho para el conjunto de los legisladores.

Figura 1: Expectativas teóricas respecto de la tasa de despacho de proyectos en comisión por tipo de firmante del proyecto



Dado que los presidentes tienen instrumentos para *impulsar* o *detener* legislación en sus propias comisiones, la Figura 1 muestra que cuando el número de comisiones es igual a 1, un mayor porcentaje de legislación propuesta por el presidente obtendrá dictamen de comisión. Si el poder de los presidentes de comisión es tan sólo reflejo de su posición institucional, sin embargo, la tasa de despacho de sus proyectos caerá rápidamente conforme aumenta el número de comisiones que traten el proyecto (Figura 1, línea “Presidente sin Poder Proactivo”). Ello se debe a que un presidente cuyos recursos son exclusivamente institucionales, carece de

capital político para afectar el tratamiento del proyecto en otras comisiones e.g. afectar el poder reactivo de los presidentes de las otras comisiones. Por tanto, conforme aumenta el número de comisiones que participan del tratamiento, la tasa de éxito en comisión revierte rápidamente a la media de la cámara.

Por otro lado, si el poder del presidente de comisión refleja a su vez poder político real, por tanto sus proyectos representan política prioritaria del bloque (Figura 1, línea "*Presidente con Poder Proactivo*"), sus tasas de éxito legislativo seguirán siendo mayores que la media de los legisladores aun cuando aumente el número de giros o comisiones.

4. Midiendo la productividad legislativa de los presidentes de comisión

El modelo teórico presentado en la Figura 1 puede ser testeado empíricamente para determinar si un presidente tiene tan sólo capital institucional o, en cambio, si dispone de capital político e institucional. Para testear el poder reactivo y proactivo de los presidentes de comisión utilizamos una base de datos que incluye 31.233 proyectos de ley presentados por miembros del Congreso de la Nación entre 1983 y 2006. Esta base incluye 22.814 proyectos iniciados en la Cámara de Diputados y 8.419 proyectos iniciados en el Senado.

Como muestra la Tabla 1, 10% de los proyectos de ley iniciados en la Cámara de Diputados obtuvieron dictamen de comisión. La tasa de éxito legislativo en comisión, sin embargo, es considerablemente más alta para el Senado, 24%. De los proyectos que reciben dictamen de comisión, sin embargo, tan sólo alrededor de la mitad son aprobados por la cámara de origen y pasan a la cámara revisora. Como también muestra la Tabla 1, la tasa de proyectos despachados es considerablemente más alta para los dos partidos mayoritarios, el

Peronismo (12% en Diputados y 28% en el Senado) y la UCR (11% en Diputados y 21% en el Senado).¹³

Tabla 1: Proyectos Tratados en Comisión en la Cámara de Diputados y en el Senado

	DIPUTADOS				SENADORES		
	Proyectos Muertos en Comisión	Proyectos con Despacho	Total de Proyectos		Proyectos Muertos en Comisión	Proyectos con Despacho	Total de Proyectos
JUSTICIALISTA	12,667	1,719	14,386	JUSTICIALISTA	4,427	1,686	6,113
	88%	12%	100%		72%	28%	100%
UCR	7,681	952	8,633	UCR	2,815	740	3,555
	89%	11%	100%		79%	21%	100%
PROVINCIALES	1,494	110	1,604	PROVINCIALES	992	251	1,243
	93%	7%	100%		80%	20%	100%
CENTRO-IZQUIERDA	1,329	122	1,451	CENTRO-IZQUIERDA	191	46	237
	92%	8%	100%		81%	19%	100%
DERECHA	1,222	89	1,311				
	93%	7%	100%				
FREPASO	2,315	204	2,519	FREPASO	109	26	135
	92%	8%	100%		81%	19%	100%
IZQUIERDA	145	10	155				
	94%	6%	100%				
OTROS	2,795	221	3,016	OTROS	485	82	567
	93%	7%	100%		86%	14%	100%
TOTAL	29,648	3,427	33,075	TOTAL	9,019	2,831	11,850
	90%	10%	100%		76%	24%	100%

Variable Dependiente: Éxito en Comisión

La variable dependiente de nuestro análisis toma el valor de $y = 1$ si el proyecto recibió despacho de comisión o el valor $y = 0$ en caso contrario. Dado que la variable dependiente es nominal, resultado de una probabilidad latente que no es observada, debemos utilizar un modelo general lineal con una distribución asociada.¹⁴ La misma variable dependiente es

¹³ En un trabajo reciente Calvo y Sagarzazu (2009) muestran que la tasa de aprobación es también sensible a cambios en el estatus de la mayoría en el congreso. Es decir, un partido que controla la pluralidad de bancas (más bancas que cualquier otro bloque pero menos del 50% del total en la Cámara), disminuye marcadamente su tasa de aprobación de legislación.

¹⁴ Existen un número importante de especificaciones posibles (Logit, Probit, Scobit, etc.). Dado el gran número de observaciones, las diferencias que surgen de los distintos modelos son insignificantes. La data así como distintas especificaciones, sin embargo, pueden ser solicitados a los autores.

estimada para el universo de proyectos introducidos en Diputados, para el universo de proyectos introducidos en el Senado y en un modelo conjunto.¹⁵

Variables Independientes

Las variables independientes principales son tres: (i) una variable nominal que toma el valor de 1 si el firmante del proyecto es a su vez ***presidente de alguna comisión*** y 0 en caso contrario. Alrededor de un 18% de los Diputados que introducen proyectos en un periodo t son a su vez presidentes de alguna comisión. El número es mayor en el Senado, donde 33% de los representantes que introducen proyectos son también presidentes de alguna comisión.¹⁶

En segundo lugar, (ii) medimos el ***número de comisiones*** a las cuales el proyecto fue girado en la cámara de origen utilizando una variable ordinal. Como muestra la Tabla 2, el número de giros de comisión es considerablemente más elevado en Diputados que en el Senado. Un 24% de los proyectos en Diputados y un 45% en el Senado son girados a una sola comisión.¹⁷ Más importante aún, el hecho de que observamos alta variabilidad en el número de giros a comisión nos permite medir el poder relativo de los presidentes cuando un proyecto es girado a una o más comisiones.

¹⁵ Los valores descriptivos para todas las variables se encuentran en el Apéndice 1.

¹⁶ El número era más alto para el período pre-reforma constitucional, durante el cual eran elegidos tan sólo 48 Senadores y existían casi una veintena de comisiones.

¹⁷ En el año 2006 en la Cámara de Diputados el número de comisiones que participan del estudio de cada proyecto fue reducido a un máximo de dos salvo casos especiales. En función de los resultados de este artículo, podemos notar que dicha reducción favorece el poder reactivo de los presidentes de Comisión y, por tanto, fortalece el control de agenda del bloque mayoritario.

Tabla 2: Número de Giros a Comisión por Proyectos, Cámara de Diputados y Senado de la Nación: 1983-2006.

Diputados			Senado		
Numero de Comisiones	Total de Proyectos	Porcentaje	Numero de Comisiones	Total de Proyectos	Porcentaje
1	7,962	24.3%	1	5,906	44.7%
2	13,391	65.3%	2	4,404	78.0%
3	7,159	87.2%	3	2,016	93.2%
4	2,621	95.2%	4	663	98.2%
5	982	98.2%	5	190	99.7%
6	357	99.3%	6	29	99.9%
7	110	99.6%	7	10	100.0%
8	73	99.9%	8	4	100.0%
9	8	99.9%	9		
10	32	99.9%	10		
11	6	99.9%	11		
Total	32,702	100.0	Total	13,222	100

Nota: En el senado, el porcentaje acumulado describe 100% debido a que la diferencia entre 7 y 8 comisiones es menor a dos decimales.

En tercer lugar, *interactuamos* las variables (i) presidente de comisión y (ii) número de comisiones para estimar la tasa de aprobación de los presidentes conforme aumenta el número de comisiones. Esto nos permite identificar la pendiente descrita en la Figura 1.

Otros Controles

Existen una gran cantidad de variables de control que también afectan la tasa de despacho de legislación en comisión (Aleman and Calvo 2008; Calvo 2007; Canes-Wrone and Marchi 2002). En particular, tratamos en este artículo de destacar el efecto de variables que afectan el tratamiento de un proyecto o los recursos a disposición del firmante que lo ingresó en la cámara. En primer lugar, agregamos como covariado la distancia ideológica entre el firmante del proyecto y el votante mediano del partido mayoritario (Aleman et.al, 2008).

Cuanto más alejado del votante mediano del partido mayoritario, menor será la probabilidad de que el proyecto sea despachado. Por lo tanto, el coeficiente tendrá signo negativo. Este control es importante, dado que no es lo mismo ser presidente de comisión del bloque mayoritario que presidente de comisión de la oposición. También agregamos como control la distancia entre el firmante y el votante mediano de la cámara.

Un control importante es una variable nominal que mide si el legislador es presidente de la cámara –presidente provisional en el caso del Senado-. Otro covariado importante es la experiencia legislativa de los representantes, la cual medimos a través de una variable ordinal que cuenta los años que un legislador ha sido miembro de Congreso ("*tenure*"). Otras variables que podrían afectar la tasa de éxito en comisión de los legisladores son contextuales, ligadas al nivel de competitividad de sus distritos. El número efectivo de partidos, la magnitud de distrito de sus provincias, el margen de victoria en sus provincias y la cantidad de días que faltan para la próxima elección; todos ellos modifican los incentivos que los legisladores tienen para dedicar mayor o menor tiempo a sus proyectos en comisión.

Desde el punto de vista del tratamiento legislativo, la probabilidad de éxito de un proyecto también está relacionada con la jerarquía de las comisiones que dictaminan sobre el tema, la cantidad de cofirmantes que apoyan el proyecto y el origen partidario del proyecto. Distintas variables son introducidas en el análisis para controlar estos efectos.

Resultados

Para estimar el efecto de nuestras variables independientes en la probabilidad de que un proyecto sea despachado, utilizamos un modelo general lineal de familia binomial y link

logístico. Los resultados de nuestro análisis son presentados en la Tabla 3. Dado que los resultados de la estimación están transformados por el link logístico, describiremos a continuación los resultados de un modo más intuitivo.

El principal resultado que queremos destacar surge de la lectura de nuestras variables de interés: presidente de comisión, número de comisiones y su interacción. Como podemos observar, ser presidente de comisión incrementa de modo sustantivo la tasa de despacho de comisión de la legislación propuesta tanto en Diputados como en el Senado.

A su vez, tal y como es de esperarse, un aumento en el número de comisiones que participan del tratamiento produce una caída sustantiva en la legislación que es recomendada al plenario. El resultado más interesante, sin embargo, surge del término interactivo, el cual muestra que en Diputados los presidentes de comisión tienen capacidad proactiva y reactiva. Es decir, conforme aumenta el número de comisiones, los presidentes siguen teniendo una ventaja considerable en la tasa de despacho de sus proyectos.

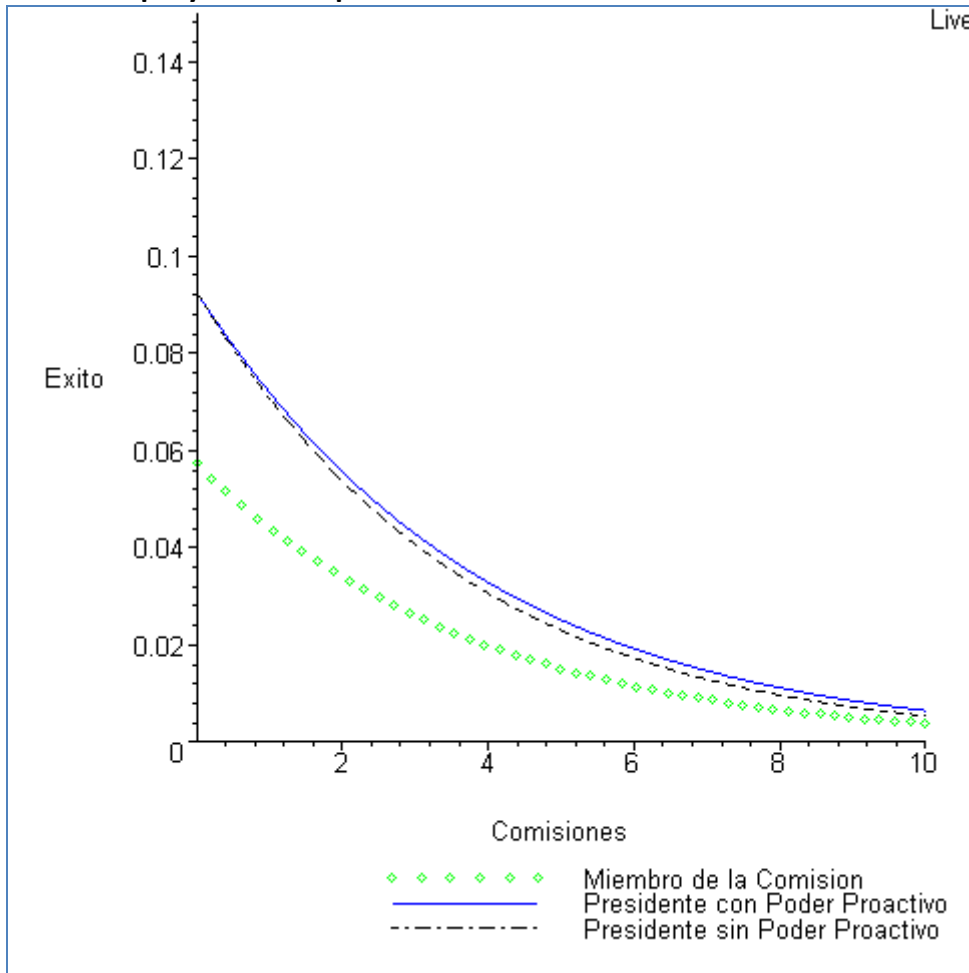
Las Figuras 2 y 3 utilizan los coeficientes del modelo para estimar la línea teórica propuesta en la sección 3. Como podemos observar, conforme aumenta el número de comisiones intervinientes, el término interactivo produce una reducción marginal en la tasa de éxito legislativo de los presidentes de comisión. En el caso particular de la Cámara de Diputados, ser presidente de comisión aumenta la probabilidad de obtener despacho de Comisión en un 60% (aumenta la probabilidad de despacho de un 5% a un 8%, manteniendo todos los otros términos en 0 salvo la constante).¹⁸

¹⁸ La tasa de despacho descrita en la Figura 2 es menor al promedio de la Cámara porque no estamos utilizando los promedios de todas las variables independientes al graficar la línea de predicción.

Tabla 3: Estimados de Productividad Legislativa en Comisión, Regresión Logística Multi-Nivel

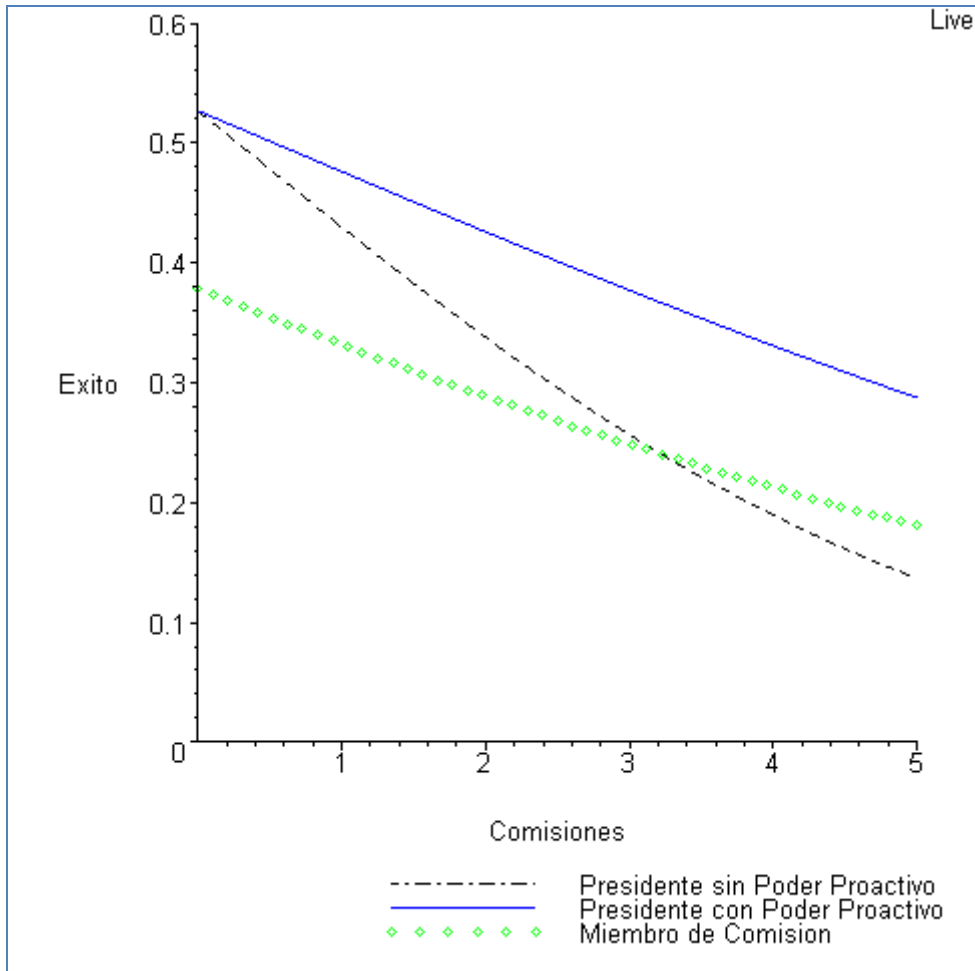
	DIPUTADOS	SENADORES	CONGRESO		DIPUTADOS	SENADORES	CONGRESO
Presidente de Comision	0.518** (0.233)	0.604* (0.327)	0.554** (0.232)	Asuntos Municipales	0.164 (0.255)	0.635** (0.282)	0.538*** (0.19)
Numero de Comisiones	-0.275*** (0.082)	-0.203** (0.101)	-0.236*** (0.071)	Rel. Exteriores y Culto	0.201 (0.318)	0.45** (0.217)	0.283 (0.235)
Presidente de Comision x Numero de Comisiones	-0.032 (0.095)	-0.31** (0.152)	-0.141 (0.088)	Presupuesto y Hacienda	-0.592*** (0.131)	-0.074 (0.17)	-0.377*** (0.105)
Distancia al votante Mediano del Partido Mayoritario	-0.334** (0.152)	-0.087 (0.244)	-0.362*** (0.134)	Prorroga	-0.517 (0.35)	-0.134 (0.261)	-0.418 (0.277)
Distancia al votante Mediano de la Camara	0.095 (0.18)	0.107 (0.229)	0.292** (0.131)	Sesiones Extraordinarias	-0.602*** (0.171)	0.098 (0.2)	-0.224 (0.157)
Presidente de la Camara	1.212** (0.539)	0.012 (0.55)	0.49 (0.521)	Multi Bloques	0.606*** (0.088)	0.432*** (0.158)	0.542*** (0.09)
Tenure	0.011 (0.013)	0.026* (0.015)	0.027*** (0.01)	FREPASO	-0.627*** (0.234)	-0.749*** (0.26)	-0.638*** (0.185)
Numero de Leyes Legislador (Ln)	-0.213*** (0.058)	-0.446*** (0.046)	-0.333*** (0.032)	UCR	-0.006 (0.14)	-0.205 (0.179)	-0.066 (0.114)
Magnitud del Distrito (Ln)	-0.036 (0.049)	0.003 (0.075)	-0.016 (0.035)	PROVINCIALS	-0.567** (0.23)	-0.333* (0.184)	-0.386** (0.162)
Dias para la Eleccion (Ln)	0.138 (0.102)	0.048 (0.054)	0.097* (0.051)	CENTRO IZQUIERDA	-0.224 (0.306)	-0.599 (0.37)	-0.232 (0.305)
Numero Effectivo de Partidos Legislativos	0.06 (0.047)	-0.134*** (0.047)	0.001 (0.025)	DERECHA	-0.753*** (0.233)	- (-)	-0.686*** (0.194)
Margen de Victoria	0.089 (0.559)	-1.195* (0.676)	-0.461 (0.428)	IZQUIERDA	-0.417 (0.919)	- (-)	-0.448 (0.833)
Enmiendas	6.701*** (0.256)	5.374*** (0.396)	6.173*** (0.244)	OTHERS	-0.285 (0.204)	-0.693** (0.339)	-0.419** (0.197)
Cosponsors (Ln)	0.036 (0.061)	0.007 (0.093)	0.01 (0.042)	Iniciado en SENADO	- (-)	- (-)	0.845*** (0.231)
				Constante	-2.839*** (0.75)	-0.497 (0.497)	-2.345*** (0.467)
				N	22814	8419	31233
				LogLik	-3284	-2393	-5762
				AIC	6591	4808	11546

Figura 2: Tasa de despacho de proyectos en comisión por tipo de firmante del proyecto en Diputados. Valores obtenidos de la Tabla 3.



Nota: La probabilidad de que un proyecto sea aprobado en comisión es estimado mediante la inversa logística de los coeficientes de la Tabla 3. Por ejemplo, si todas las variables independientes son evaluadas en cero, la probabilidad de que un proyecto salga de comisión es igual a inversión logística de la constante: $pr(Exito = 1) = \frac{\exp(XB)}{1+\exp(XB)} = \frac{\exp(-2.839)}{1+\exp(-2.839)} = .055$. Esto es, un Diputado aprobaría un 5.5% de los proyectos introducidos cuando todas las variables independientes salvo la constante son 0. Debido a que no utilizamos la media de las todas las variables independientes, el gráfico muestra líneas por debajo de la tasa de despacho media de la H. Cámara de Diputados.

Figura 3: Tasa de despacho de proyectos en comisión por tipo de firmante del proyecto en el Senado. Valores obtenidos de la Tabla 3.



Nota: La probabilidad de que un proyecto sea aprobado en comisión es estimado mediante la inversa logística de los coeficientes de la Tabla 3. Por ejemplo, si todas las variables independientes son evaluadas en cero, la probabilidad de que un proyecto salga de comisión es igual a inversión logística de la constante: $pr(Exito = 1) = \frac{\exp(XB)}{1+\exp(XB)} = \frac{\exp(-2.839)}{1+\exp(-2.839)} = .055$. Esto es, un Diputado aprobaría un 5.5% de los proyectos introducidos cuando todas las variables independientes salvo la constante son 0. Debido a que no utilizamos la media de las todas las variables independientes, el gráfico muestra líneas por arriba de la tasa de despacho media del Senado.

El segundo resultado interesante surge de la interpretación de los coeficientes en el Senado. Como podemos observar, los presidentes de comisión tienen una ventaja considerable cuando tan sólo una comisión participa de la lectura, sin embargo, conforme aumenta el número de comisiones la ventaja relativa de los presidentes desaparece.

La comparación de las Figuras 2 y 3, por tanto, da cuenta de que el capital político de los presidentes de comisión es considerablemente más importante en Diputados. En el Senado, en cambio, los presidentes de comisión tan sólo disponen de capital institucional, el cual se agota cuando más de una comisión participa de la lectura del proyecto.

Es interesante notar que la tasa de éxito legislativo en comisión es considerablemente más alta en el Senado. Esto se debe a que existe un número considerablemente más bajo de proyectos compitiendo por tiempo en el plenario, así como un número considerablemente menor de senadores.

Los resultados de nuestras variables de interés, por tanto, muestran que en la Cámara de Diputados el valor institucional de la presidencia de comisión es considerablemente menor que en el Senado. En efecto, en Diputados el factor más importante en la aprobación de proyectos en comisión está ligado al capital político del legislador. En el Senado, en cambio, el capital institucional es importante pero es significativamente restringido cuando los proyectos son referidos a más de una comisión. Entre los controles que vale la pena destacar, resalta la alta tasa de éxito legislativo del Presidente de la Cámara de Diputados, los beneficios de presentar un proyecto con un alto número de cofirmantes que, además, pertenecen a múltiples bloques.

5. Los límites del poder institucional: Federalismo, control mayoritario y la Ley de Bosques Nativos n° 26.331.

En la anterior sección mostramos que los poderes proactivos y reactivos de los presidentes de comisión tienen como correlato una mayor tasa de éxito legislativo. Este mayor éxito legislativo se encuentra limitado por el número de giros (comisiones) que participan de la elaboración del dictamen. En la anterior sección, por tanto, distinguimos aquellas ventajas legislativas que son derivadas exclusivamente de las reglas institucionales.

Pero, ¿qué ocurre cuando la autoridad institucional de los presidentes de Comisión les permite enviar al plenario legislación que es resistida por algunos de los socios principales del bloque mayoritario? Como afirmamos anteriormente, dado que el poder de agenda negativo de los presidentes de comisión se encuentra descentralizado, existen un número de instancias de veto que *a posteriori* les permite a los miembros de los bloques mayoritarios regular el flujo de legislación antes de que ésta sea votada en el plenario.

En esta sección nos enfocamos en estas instancias de veto que en segunda instancia regulan el flujo de legislación a ser tratado en el plenario. Para ejemplificar estas instancias de veto nos enfocamos en el tratamiento y aprobación de la Ley de Bosques Nativos n° 26.331, iniciada por el presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Ambiente Humano Miguel Bonasso. En el tratamiento de este proyecto podemos ver los límites que imponen la política partidaria y la política territorial a las autoridades políticas del Congreso.¹⁹

¹⁹ Es importante aclarar que este poder de veto que surge de las reuniones de bloque que preceden al plenario y de la mesa “chica” que define la agenda del plenario, en general no está sujeto a las fuertes presiones observadas en el caso de la Ley de Bosques. Tal y como ocurriera con el proyecto de retenciones móviles en julio del 2008, la Ley de Bosques dividió de un modo inusual al bloque de diputados oficialistas *Frente para la Victoria - Partido Justicialista* y tuvo un alto grado de exposición mediática. Este alto grado de exposición mediática, así como la visibilidad de los conflictos internos al bloque, constituyen una ventana privilegiada a los procesos discutidos en este artículo.

Al analizar el tratamiento y aprobación de esta ley, resaltamos la importancia que tuvo el presidente de la Comisión de Recursos Naturales para promover el proyecto original pero, a su vez, mostramos el modo en que la dinámica partidaria que precedió a la votación en el plenario culminó con la aprobación de un texto distinto al promovido en primera instancia por el presidente del bloque mayoritario Diputados Agustín Rossi, la Secretaria de Medio Ambiente, Romina Picolotti y el presidente de la Comisión de Recursos Naturales, Miguel Bonasso.²⁰

El proyecto de ley de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos (2.876-D-2006) fue presentado en mayo de 2006 por el entonces diputado por la Capital Federal y presidente de la Comisión de Recursos Naturales, Miguel Bonasso. A pesar de no pertenecer al bloque mayoritario, Bonasso ostentaba sólidos vínculos con el presidente Néstor Kirchner y con miembros del Justicialismo en ambas Cámaras. En el 2004, Bonasso había impulsado una declaración (4.861-D-2004) instando al Poder Ejecutivo nacional a prohibir, previo acuerdo con las provincias, los desmontes de bosques nativos. Esta medida debía regir provisoriamente, hasta que fuera sancionada una ley de presupuestos mínimos para protección de los mismos. Aprobada en mayo de 2005, la resolución generó considerable inquietud en las provincias forestales quienes percibieron en la sanción de un proyecto de presupuestos mínimos un avance inconstitucional sobre potestades que consideraban exclusivas de sus provincias.²¹

²⁰ Este proyecto también fue apoyado activamente por numerosas organizaciones ecologistas, en particular por *Greenpeace Argentina*.

²¹ En Misiones, dirigentes forestales confundieron esta declaración con una ley que efectivamente prohibía los desmontes ([“Advierten que proyecto de Bonasso hará peligrar la actividad forestal”](#), MisionesOnline, Posadas, 12 de setiembre de 2004) y un legislador provincial propuso inmediatas compensaciones a los afectados por los efectos de la sanción de la supuesta ley ([“Piden subsidios para damnificados en el sector forestal”](#), El Territorio, Posadas, 9 de setiembre de 2004; [“Buscan que una ley no afecte a los misioneros que usan leña”](#), El Territorio, Posadas, 11 de setiembre de 2004). Posteriormente, diputados nacionales por Misiones intentaron aclarar los

La llamada “Ley Bonasso” mandaba a las provincias a completar el ordenamiento de sus bosques nativos, fijaba mecanismos de consulta y participación para autorizar desmontes y declaraba la emergencia forestal en todo el país. La declaración de la emergencia forestal, y consiguiente suspensión de los desmontes por cinco años,²² era particularmente resistida por gran parte de las provincias forestales como Misiones, Salta y Formosa. El grado de visibilidad de la “Ley Bonasso,” así como sus consecuencias políticas y económicas, generaron presiones cruzadas sobre los miembros del Congreso, tanto de los gobernadores de las provincias del norte, las compañías ligadas a la tala y comercialización de bosques como de organizaciones ecologistas.²³ El proyecto tuvo giro a dos comisiones: de Recursos Naturales y de Población y Recursos Humanos; que lo dictaminaron en setiembre del 2006.

Solamente 45% de los proyectos que obtienen despacho en Diputados logran eventualmente ser votados en el plenario y reciben media sanción. La ley de Bosques era un proyecto particularmente conflictivo, pues dividía el voto de los bloques mayoritarios, separando a legisladores en bloques provinciales de acuerdo con su pertenencia a provincias forestales²⁴

efectos de la resolución. [“Irrazábal desmiente que el Congreso trate una ley para declarar la emergencia forestal”](#), MisionesOnline, Posadas, 16 de setiembre de 2004; [“Diputados aclaran sobre alcances de la declaración de emergencia forestal nacional”](#), MisionesOnline, Posadas, 11 de mayo de 2005.

²² Los detalles del proyecto, debates y votaciones pueden ser consultados en www.hcdn.gov.ar.

²³ La organización ecologista Greenpeace Argentina invirtió considerables recursos para promocionar la sanción de este proyecto de ley. La diputada Marta Maffei expresó que “este no es un proyecto cualquiera. Digo esto porque todos los diputados hemos recibido presiones para que el proyecto no fuera sancionado.” (Versión taquigráfica, noviembre de 2006).

²⁴ El carácter conflictivo del trámite fue descrito por el senador Ernesto Sanz durante su tratamiento en el Senado:

“pareciera que los proyectos que son presentados por los legisladores conllevan cierto riesgo, sobre todo para el oficialismo, porque a veces son una caja de Pandora. Me consta que para el oficialismo esta es una iniciativa difícil, porque no logra el consenso que podría obtener, por ejemplo, para proyectos enviados por el Poder Ejecutivo. Digo esto, porque cuando se es oficialismo rige una suerte de principio de obediencia debida o disciplina y los debates pasan a un segundo plano, ya que lo primero es votar lo que solicita el

En noviembre el plenario aprobó el dictamen en general, pero el tratamiento en particular fue postergado hasta marzo de 2007.²⁵ Durante estos meses, el texto del dictamen fue modificado varias veces por el bloque mayoritario antes de volver al plenario. Las modificaciones introducidas, sin embargo, fueron discutidas extensamente con los miembros de la Comisión de Recursos Naturales, en particular con su presidente Bonasso.

En marzo del 2007 el bloque mayoritario logró consensuar un texto y pasar al tratamiento en particular. Sin embargo, por pedido expreso de miembros del bloque mayoritario que disentían parcialmente con el proyecto, veintiún artículos, de los treinta que componían el proyecto, fueron votados nominalmente, dejando constancia de las preferencias de cada diputado. Los artículos más conflictivos fueron aprobados, a pesar de contar con el rechazo de entre 20% y 40% de los miembros presentes del bloque mayoritario, principalmente de las provincias de Formosa, Salta y Misiones.

Si bien los representantes de estos distritos coincidían en la necesidad de una normativa para proteger los bosques nativos, los legisladores de las provincias madereras querían que la ley aprobada otorgara jurisdicción a las provincias respecto de la implementación de los presupuestos mínimos y, en particular, que se suspendiera la emergencia forestal que prohibía los desmontes. El argumento de los diputados disidentes hizo explícito el conflicto federal,

Poder Ejecutivo. Pero este es otro tipo de proyecto, que conlleva riesgo, pero también es una suerte de recuperación de la autoestima parlamentaria. Hoy comenzamos a discutir una iniciativa respecto de la cual ni el presidente de la bancada mayoritaria, ni nosotros, ni nadie podía asegurar cómo terminaría su debate” (14 de noviembre de 2007 Versión provisional - Sesión ordinaria, pág. 63).

²⁵ El Diario Clarín, Armando Vidal publicaba una nota destacando:

“Contra la voluntad de la titular de la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación, Romina Picolotti, e, incluso, con discusiones en el bloque oficialista, Diputados postergó ayer el tratamiento en particular de la ley protectora de bosques nativos. Es la tercera semana consecutiva que se empantana su avance en el recinto”...” Hace quince días diputados kirchneristas boicotearon el quórum bajo presión de sus respectivos gobernadores y cayó la sesión. Hace una semana se votó en general pero se suspendió para ésta el tratamiento en particular de sus artículos.” (Armando Vidal, “Nuevas trabas para la tratar la ley que busca proteger a los bosques nativos,” *Diario Clarin*, Diciembre 7, 2006.

aduciendo que la *Ley Bonasso* vulneraba jurisdicciones de las provincias pues delegaba al gobierno federal poderes que les eran exclusivos.

La definición de las autoridades de aplicación de la ley fue motivo de fuerte debate, concentrado en dos interpretaciones distintas del artículo 41 de la Constitución Nacional²⁶ que explicitaban la tensión que existe entre el establecimiento de “presupuestos mínimos” federales y las “jurisdicciones locales.” Los partidos políticos que no pertenecían a los bloques mayoritarios, a su vez, se realinearon políticamente con distintas facciones del bloque mayoritario. Los partidos de izquierda apoyaron el texto original de Bonasso, en tanto la UCR y los partidos provinciales apoyaron las reformas propuestas por los diputados disidentes de las provincias del norte.²⁷

En los días que precedieron la votación del proyecto en particular, el oficialismo realizó intensas gestiones para introducir modificaciones que permitieran una votación *en bloque*. Esta estrategia fue rechazada al comenzar el debate, a pedido de diputados oficialistas y opositores que se negaron a una votación a libro cerrado.

La votación en particular, desarticuló parte de las negociaciones realizadas en los días que precedieron a la reunión del plenario. Un análisis de la votación nominal, a su vez, nos permite observar la dinámica de coaliciones que motorizó la aprobación del proyecto en particular. Para analizar la dinámica de coaliciones en la votación de este proyecto, utilizamos los datos sobre las votaciones nominales de 21 artículos del proyecto votados en particular y utilizamos un algoritmo de clasificación de las preferencias de los legisladores desarrollado por

²⁶ En apoyo de los argumentos de los representantes de las Provincias fueron presentados documentos del Consejo Federal de Medio Ambiente, en tanto que organizaciones medioambientales repudiaron la actitud de los representantes de las provincias forestales del bloque oficialista.

²⁷ Estas divisiones también reflejaron posicionamientos de centro-izquierda y centro-derecha dentro del bloque.

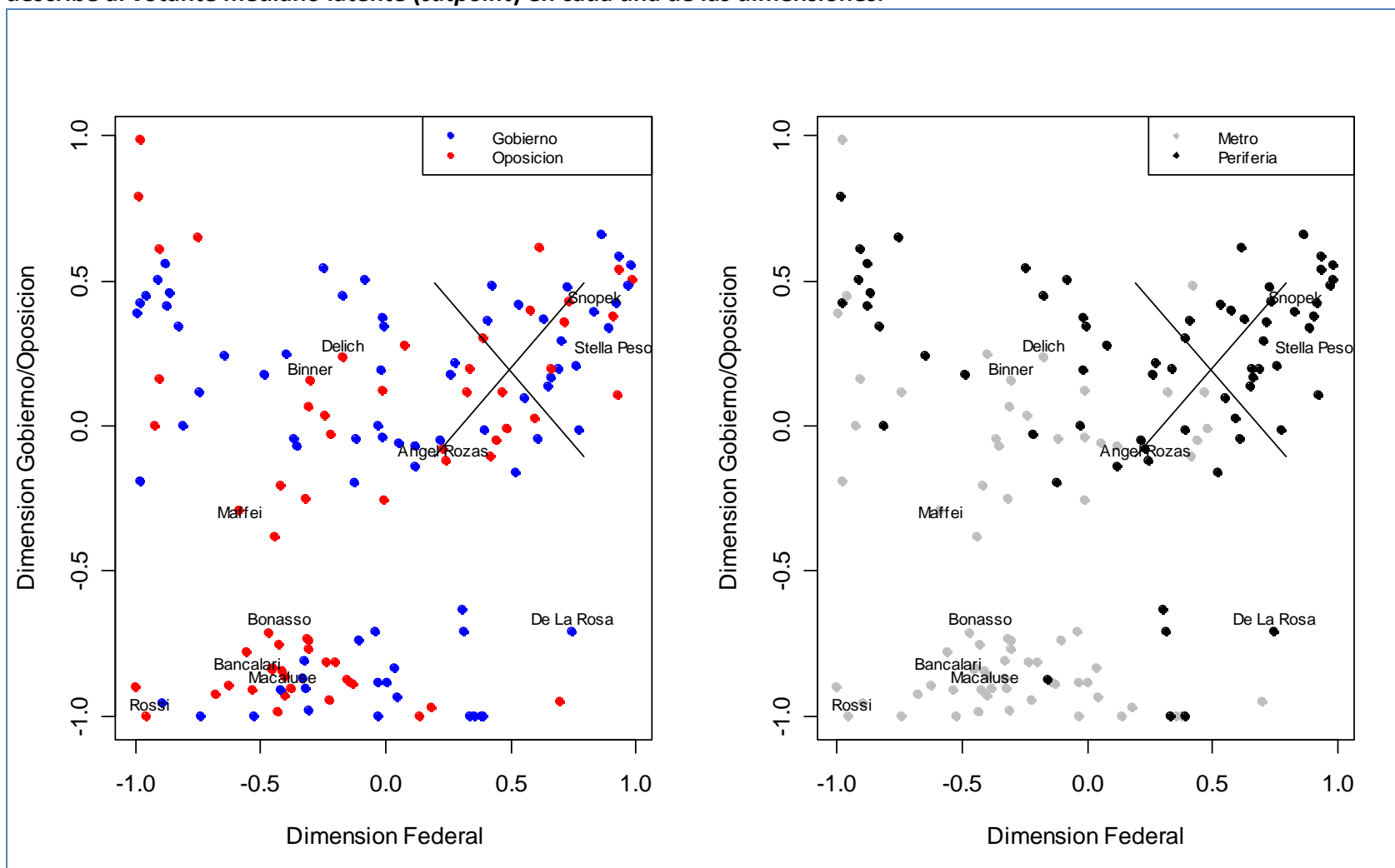
Keith Poole llamado *WNOMINTE* (Poole 1985, 2005). Este procedimiento es una técnica que ordena una matriz de votación (*multidimensional scaling*) para estimar el posicionamiento ideológico de representantes en el congreso en una o más dimensiones.²⁸

El posicionamiento de las coaliciones es representado en la Figura 4, utilizando el color azul para describir si el diputado pertenece al bloque oficialista (en la figura de la izquierda), y gris para describir si el diputado pertenece a una de las provincias generalmente caracterizadas como metropolitanas (en la figura de la derecha).²⁹

²⁸ Para poder estimarlo, utilizamos el paquete estadístico R 2.7, library (*wnominate*) y relajamos el procedimiento permitiendo que sean computadas las primeras dos dimensiones utilizando un mínimo de 5 votos.

²⁹ Las “provincias” metropolitanas incluyen a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a pesar de su estatus como Ciudad Autónoma, la Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza (Gibson and Calvo 2000).

Figura 4: Dimensión Federal y Gobierno Oposición en la Votación en Particular de la Ley de Bosques Nativos, n° 26.331: La X describe al votante mediano latente (*cutpoint*) en cada una de las dimensiones.



Nota: Estimación realizada con el paquete *WNOMINATE* en R 2.7. La ubicación espacial de los representantes en las dos primeras dimensiones fue estimada utilizando las votaciones nominales de 21 artículos en la Cámara de Diputados el día 14 de Marzo del 2007.

Como puede ser observado rápidamente, la dimensión federal estructuró el debate en el Plenario, dividiendo a las provincias periféricas (representadas por un círculo sólido de color negro) y a las provincias metropolitanas (en gris). La coalición que promocionaba la Ley de Bosques incluía en su gran mayoría a representantes de las provincias metropolitanas, apoyadas por un pequeño grupo de representantes de las provincias del sur (visibles en el grupo de puntos negros en el cuadrante superior izquierdo).

Wnominate también nos permite observar la posición del legislador mediano (el punto de indiferencia entre votar a favor o en contra de un artículo del proyecto). Uno de los resultados más interesantes que podemos observar en la Figura 4, es que el votante mediano de la Ley de Bosques se encuentra ubicado en el centro de la coalición periférica.

Finalmente, el proyecto fue enviado al Senado y girado a seis comisiones. El Senado lo sancionó en noviembre de 2007 con mayoría de dos tercios, introduciendo modificaciones durante el tratamiento en particular, incorporando un fondo compensatorio para las provincias más afectadas por las nuevas restricciones impuestas en la tala y comercialización de los bosques nativos. La cámara de origen aceptó sobre tablas las modificaciones de la revisora y convirtió el proyecto en ley una semana después.

El tratamiento de la Ley de Bosques muestra que el poder institucional que disfrutaban los presidentes de comisión se encuentra limitado por un número de instancias de veto a disposición del bloque mayoritario luego del despacho de comisión. En particular, la estructura descentralizada de la elaboración de los despachos, la cual no permite anticipar las objeciones de miembros del bloque, es revisada por las reuniones de bloque que preceden al plenario y sujeta a nuevas enmiendas previo a su paso a votación. En el particular caso de la Ley de

Bosques, la naturaleza conflictiva de un proyecto que dividió al bloque mayoritario nos permite ver el modo en que presiones partidarias en el bloque y conflictos territoriales por la distribución de recursos, llevaron a la introducción de nuevas medidas compensatorias que acompañaron la aprobación de los distintos artículos definitivos del proyecto.

6. Conclusión

Como afirmamos al inicio de este artículo, el Congreso argentino este estructurado sobre dos pilares fundamentales, uno político y otro institucional. El tratamiento, discusión y aprobación de la legislación propuesta por los representantes es estructurado políticamente por los bloques partidarios. Estos bloques tienen a su cargo promover proyectos que son preferidos por el votante mediano de las distintas facciones del partido y permean las modificaciones introducidas a los proyectos antes, durante y después de la elaboración de los dictámenes de comisión. El pilar institucional que ordena el tratamiento de proyectos en el Congreso, sin embargo, es el trabajo de comisiones. La importancia de las comisiones como mecanismo de selección de proyectos a ser tratados en el plenario, como mostramos, otorga un poder privilegiado a los presidentes de comisión que se refleja en una mayor tasa de éxito legislativo. Este éxito legislativo es verificado estadísticamente, tanto en comisión, como en la tasa de proyectos firmados por presidentes de comisión que reciben media sanción y sanción definitiva.

A pesar de la importancia que tienen los presidentes de Comisión, existen pocos trabajos que distinguen las fuentes institucionales y políticas del poder político ejercido por las autoridades del Congreso de la Nación. En particular, en este artículo mostramos que los

presidentes poseen poderes proactivos, que tienen su origen en el capital político e institucional, y poder reactivo delegado en la autoridad conferida institucionalmente en sus comisiones. Como mostramos, este poder proactivo y reactivo es afectado en distinta medida por el número de comisiones intervinientes en un proyecto.

Estas diferencias institucionales también nos permiten mostrar que los presidentes de Comisión en Diputados son generalmente figuras políticas con capital político propio y que, por tanto, disfrutan de ventajas legislativas que exceden el dominio de sus comisiones. El análisis estadístico, en cambio, muestra que los presidentes de comisión en el Senado disponen tan sólo de beneficios reactivos que no mejoran la tasa de aprobación de sus proyectos una vez que dictaminan otras comisiones. Estos resultados nos otorgan una ventana privilegiada para entender como el poder político e institucional es ejercido en el Congreso argentino.

A partir de entender estas dos dimensiones del poder de los presidentes de Comisión, este artículo busca sentar las bases para distinguir entre las *fuentes institucionales del poder político* (Shepsle and Weingast 1981, 1987b) y las fuentes político-partidarias, delegadas en la figura del presidente de comisión para promover los proyectos prioritarios del bloque mayoritario (Cox and McCubbins 2005a).

Este artículo también muestra como el poder del presidente de comisión excede el poder de veto (“gatekeeping”) sobre proyectos asignados en su área. Como muestra el análisis de la Ley de Bosques, el presidente es también el encargado de defender el proyecto en el plenario, participa de instancias revisoras que tienen lugar luego del descargo de comisión, y es pieza clave en la discusión de enmiendas que propician un voto positivo en el plenario. Sin embargo, este poder es limitado por instancias revisoras cuando entra en conflicto con

facciones políticas o territoriales que atraviesan al bloque mayoritario (Leiras 2007; Calvo 2007; Calvo and Escolar 2005).

Finalmente, este trabajo pretende ilustrar un modo de estudiar la política del Congreso en Argentina, incorporando elementos cuantitativos y cualitativos, para poder identificar los mecanismos que explican el éxito legislativo de sus distintos actores políticos. Las bases de datos, los modelos estadísticos, las versiones taquigráficas y votaciones nominales utilizadas en este artículo, pueden ser obtenidos en <http://calvo.polsci.edu>, y están a disposición de los investigadores interesados en estudiar la política del Congreso argentino.

Bibliografía

- Aldrich, John Herbert, David W. Rohde, and American Political Science Association. 1995. *Theories of the party in the legislature and the transition to Republican rule in the House*. 27 p. ; 28 cm.
- Aleman, Eduardo. 2006. "Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures." *Latin American Politics & Society* 48 (3):125-55.
- Aleman, Eduardo, and Ernesto Calvo. 2008. "Policy Balancing through Legislative Success."
- Aleman, Eduardo, Ernesto Calvo, Mark P. Jones, and Noah Kaplan. 2008. "Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points: Evidence from the U.S. House of Representatives and the Argentina Chamber of Deputies."
- Aleman, Eduardo, and George Tsebelis. 2005. "Presidential Conditional Agenda Setting Power in Latin America." *World Politics* 57 (3):396-420.
- Ames, Barry. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Amorim Neto, Octavio, Gary Cox, and Matthew McCubbins. 2003. "Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-1998." *World Politics* 55:550-78.
- Cabrera, Ernesto. 2001. "La Cuestión de la Proporcionalidad y las Elecciones Legislativas en la República Argentina." In *El Federalismo Electoral Argentino*, ed. E. F. Calvo and J. M. h. Abal Medina. Buenos Aires: EUDEBA.
- Calvo, Ernesto. 2007. "The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature. ." *British Journal of Political Science* 37 (02):263-80.
- Calvo, Ernesto, and Marcelo Escolar. 2005. *La nueva politica de partidos en la Argentina : crisis politica, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo : Pent.
- Canes-Wrone, Brandice, and Scott de Marchi. 2002. "Presidential Approval and Legislative Success." *The Journal of Politics* 64 (2):491-509.
- Cox, Gary. 2006. "The Organization of Democratic Legislatures." In *Oxford Handbook of Political Economy*, ed. B. Weingast and D. Wittman. New York: Oxford University Press
- Cox, Gary, and Matthew McCubbins. 2005a. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 2005b. *Setting the agenda : responsible party government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W., Scott Morgenstern, and Latin American Studies Association. International Congress. 1998. *Reactive assemblies and proactive presidents : a typology of Latin American presidents and legislatures*. Pittsburgh, Pa.?: Latin American Studies Association.
- Crescenzi, Francisco D., 1998, *La Cámara de Diputados desde sus Comisiones*, Buenos Aires: Instituto de Capacitación Parlamentaria.
- Crisp, Brian F., Maria C. Escobar-Lemmon, Bradford S. Jones, Mark P. Jones, and Michelle M. Taylor-Robinson. 2004. "Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies." *The Journal of Politics* 66 (3):823-46.
- Crisp, Brian F., Kristin Kanthak, and Jenny Leijonhufvud. 2008. "The Reputations Legislators Build: With Whom Should Representatives Collaborate." *American Political Science Review* 98 (4):703-16.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones, and Maria Ines Tula. 2002. "Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina." *Comparative Political Studies* 35 (4):413-36.
- Desposato, Scott. 2006. "Parties for Rent? Careerism, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies." *American Journal of Political Science* 50 (1):62-80.

- Falleti, Tulia G. 2005. "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective." *American Political Science Review* 99 (3):327-46.
- Gibson, Edward, and Ernesto F. Calvo. 2000. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina." *Studies in Comparative International Development* 35 (5):32-55.
- . 2001. "Federalismo y Sobrerrepresentación: La Dimensión Territorial de la Reforma Económica en la Argentina." In *El Federalismo Electoral Argentino*, ed. E. F. Calvo and J. M. h. Abal Medina. Buenos Aires: EUDEBA.
- Jones, Mark P., and Wonjae Hwang. 2005. "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress." *American Journal of Political Science* 49 (2):267-83.
- Jones, Mark P., Sebastián M. Saiegh, Pablo Spiller, and Mariano Tommasi. 2000. "Políticos Profesionales-Legisladores Amateurs." In *CEDI*. Buenos Aires.
- Krehbiel, Keith. 1988. *Spatial models of legislative choice*.
- . 1991. *Information and legislative organization*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- . 1998a. *Pivotal Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1998b. *Pivotal politics : a theory of U.S. lawmaking*. Chicago ; London: University of Chicago Press.
- Krutz, Glen S. 2005. "Issues and Institutions: "Winnowing" in the U.S. Congress." *American Journal of Political Science* 49 (2):313-26.
- Leiras, Marcelo. 2001. "Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: Una revisión de la literatura reciente." Buenos Aires.
- . 2007. *Todos los Caballos del Rey. La Integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.
- Levitsky, Steven. 2003. *Transforming labor-based parties in Latin America : Argentine Peronism in comparative perspective*. Cambridge, U.K. ; New York: Cambridge University Press.
- Llanos, Mariana. 2002. *Privatization and democracy in Argentina : an analysis of President-Congress relations*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave in association with St. Antony's College Oxford.
- Morgenstern, Scott. 2004. *Patterns of legislative politics : roll call voting in Latin America and the United States*. Cambridge, U.K. ; New York: Cambridge University Press.
- Mustapic, Ana María, and Mateo Goretti. 1991. *Gobierno y oposición en el Congreso : la práctica de la cohabitación durante la Presidencia de Alfonsín (1983-1989)*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella Centro de Investigaciones Sociales.
- Negretto, Gabriel. 2004. "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina." *Comparative Political Studies* 37 (June):531-62.
- . 2006. "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America." *Latin American Politics and Society* 48 (3):63-92.
- Poole, Keith T. 1985. *A spatial model for legislative roll call analysis*.
- . 2005. *Spatial models of parliamentary voting*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Rodríguez, Jesús, and Alejandro Bonvecchi. 2004. *El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario : la experiencia argentina*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Económico.
- Saiegh, Sebastián M. 2009. "Ruling by Statute: Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates." *Journal of Politics* Forthcoming.
- Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast. 1987a. *The institutional foundations of committee power*.
- Shepsle, Kenneth, and Barry Weingast. 1981. "Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice." *Public Choice* 37:503-19.

- . 1987b. "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81:85-104.
- Taylor-Robinson, Michelle M., and Christopher Diaz. 1999. "Who Gets Legislation passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress." *Comparative Political Studies* 32:590-626.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players : how political institutions work*. New York, Princeton, N.J: Russell Sage Foundation ; Princeton University Press.
- Weingast, Barry. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law." *American Political Science Review* 91 (2):245-63.
- Weingast, Barry R. 1989. *Floor behavior in the U.S. Congress : committee power under the open rule*.