

¿Qué es la productividad legislativa? Conceptos y factores que la explican♦

What is legislative productivity? Concepts
and factors that explain it

Sergio Huertas-Hernández♦♦

Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Diego Portales

ORCID: [0000-0002-2697-3068](https://orcid.org/0000-0002-2697-3068)

Fecha de recepción: 06 de febrero del 2025

Fecha de aceptación: 27 de febrero del 2025

ISSN: 2219- 4142

Huertas-Hernández, Sergio (2025). «¿Qué es la productividad legislativa? Conceptos y factores que la explican». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 16, N.º 26: pp. 53-76.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202501.003>

-
- ♦ El autor desea expresar su agradecimiento por los valiosos comentarios realizados sobre versiones preliminares de este artículo por Santiago Basabe-Serrano, Patricia Sotomayor Valarezo y John Polga-Hecimovich. Asimismo, agradece a los revisores anónimos de la Revista *Politai* por sus observaciones y sugerencias. Las opiniones vertidas en este manuscrito son responsabilidad exclusiva del autor.
 - ♦♦ Doctorando en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus líneas de investigación incluyen los estudios legislativos, el análisis del poder ejecutivo y las instituciones políticas. Actualmente es miembro del cuerpo académico de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales, Research Fellow del Centro Regional V-Dem para América Latina e investigador del Núcleo Milenio sobre Crisis Políticas en América Latina (CRISPOL). Correo electrónico: sahuertas@uc.cl

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo sistematizar y analizar críticamente la literatura académica sobre la dinámica del ingreso y aprobación de proyectos de ley en los cuerpos legislativos. Hasta el momento, las investigaciones han identificado diversas variables que inciden en la productividad legislativa, incluyendo factores institucionales, político-electorales, actitudinales y aquellos intrínsecos a las características de la propia legislación. En este sentido, se plantea una revisión teórica que busca responder a la pregunta: ¿cuáles son los factores que explican la productividad legislativa? Para ello, la productividad legislativa se define como la relación entre el número de proyectos de ley presentados y aquellos que logran ser aprobados dentro del proceso legislativo. A partir de este análisis, se argumenta que la literatura ha privilegiado el estudio de factores institucionales y político-electorales, relegando la exploración de variables endógenas a la ley, lo que representa una brecha en la agenda de investigación. En consecuencia, este trabajo destaca la necesidad de ampliar el enfoque teórico y metodológico en los estudios legislativos mediante una mayor consideración de las variables endógenas, las cuales podrían ofrecer nuevas perspectivas sobre los determinantes de la producción legislativa.

Palabras claves: *Productividad legislativa; factores endógenos a la ley; estudios legislativos; aprobación de proyectos de ley*

ABSTRACT

The purpose of this article is to systematize and critically analyze academic literature on the dynamics of entry and approval of bills in legislative bodies. So far, research has identified several variables that influence legislative productivity, including institutional, political-electoral, attitudinal factors and those intrinsic to the characteristics of the legislation itself. In this sense, we propose a theoretical review that seeks to answer the question: what are the factors that explain legislative productivity? To this end, legislative productivity is defined as the relationship between the number of bills presented and those that manage to be approved within the legislative process. From this analysis, it is argued that literature has privileged the study of institutional and political-electoral factors, relegating the exploration of endogenous variables to the law, which represents a gap in the research agenda. Consequently, this paper highlights the need to broaden the theoretical and methodological approach in legislative studies through greater consideration of endogenous variables, which could offer new perspectives on the determinants of legislative production.

Keywords: *Legislative productivity; endogenous factors to the law; legislative studies; approval of bills*

Introducción

El estudio de los cuerpos legislativos ha girado en torno a dos ejes centrales en la ciencia política: la interacción entre el legislativo y el ejecutivo (Shugart y Carey, 1992; Cox y Morgenstern, 2001) y el rol de los legisladores como tomadores de decisiones (Herrick y Moore, 1993; Groseclose y Milyo, 2010)¹. Para explicar estos fenómenos, la literatura ha adoptado enfoques teóricos como la elección racional y el neo-institucionalismo (García, 2009). Dentro de estos marcos, la investigación se ha concentrado en el éxito legislativo del ejecutivo, las dinámicas partidarias dentro del legislativo y el comportamiento individual de los legisladores. Sin embargo, el estudio de la productividad legislativa ha sido menos frecuente, ya que las investigaciones han priorizado los aspectos mencionados previamente.

Este vacío se hace evidente al revisar la literatura sobre los parlamentos en América Latina. Por ejemplo, Crisp y Schibber (2014) identifican tres grandes áreas en las que se agrupan los estudios legislativos en la región: (i) la conexión electoral, que analiza la relación entre los legisladores y su electorado; (ii) la política cameral, que examina la votación nominal y el trabajo en comités legislativos; y (iii) las relaciones ejecutivo-legislativo, que estudian la interacción entre estos dos poderes en el proceso de formulación de políticas.² En ninguna de estas categorías la productividad legislativa aparece como un foco de atención principal. Una omisión similar se observa en otros estudios sobre las legislaturas latinoamericanas, como los de Alemán (2013) y Simison (2019), donde el análisis de la producción de leyes no es un eje temático central.

Dado este panorama, la presente investigación se aparta de estos enfoques y se centra en el desarrollo de un marco teórico que responda a la pregunta ¿cuáles son los factores que explican la productividad legislativa? Siguiendo a Grant y Kelly (2008), este concepto se define como la relación entre el número de iniciativas legislativas presentadas y aquellas que efectivamente se convierten en ley.

El estudio de la productividad legislativa y sus factores explicativos es relevante por diversas razones. En primer lugar, las leyes aprobadas establecen las reglas de conducta y regulan aspectos fundamentales de la vida en sociedad, por lo que su análisis resulta esencial para comprender la arquitectura institucional de un sistema político (Martin y Strøm, 2023). En segundo lugar, el desempeño de los legisladores es evaluado tanto por los electores como por la opinión pública en función de su capacidad para proponer y aprobar legislación (Plata, 2011). De este modo, la viabilidad de una carrera política está, en muchos casos, directamente relacionada con el número de iniciativas promovidas y convertidas en ley.

No obstante, a pesar de la importancia del trabajo legislativo, los congresos en América Latina enfrentan una grave crisis de confianza pública. De acuerdo con el Latinobarómetro (2023), solo el 24% de la población de la región expresa algún grado de confianza en sus legislaturas, con mínimos históricos del 17% en 2003. En algunos países, la desconfianza alcanza niveles alarmantes: en Perú, el 70% de la ciudadanía declara no tener ninguna confianza en su Congreso, mientras que en Panamá y Ecuador la cifra asciende al 53.9% y 50%,

1 Se hace alusión a estas agendas prioritariamente por la cantidad de bibliografía que existe en dichas vertientes. No obstante, la literatura sobre estudios legislativos es mucho más amplia y rica en perspectiva de análisis. Para una desagregación temática sobre la agenda de investigación en estudios legislativos, véase: Martin y Strøm (2023), García, Barragán y Alcántara (2021), Norton (2020), Benoît y Rozenberg (2020).

2 En 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 y García (2011), Santos, Pérez-Liñán y García (2014), Alemán y Tsebelis (2016).

respectivamente. En contraste, instituciones como la Iglesia gozan de una confianza del 63% en 2023.³

Esta brecha entre la importancia del trabajo legislativo y la percepción ciudadana sobre su desempeño plantea interrogantes fundamentales. Diversos estudios han señalado que la baja productividad legislativa puede ser un factor clave en la erosión de la confianza en el Congreso. Por ejemplo, Lax y Phillips (2012) argumentan que la percepción de ineficiencia legislativa reduce la legitimidad de los parlamentos ante la ciudadanía. De igual manera, estudios comparativos han encontrado que la capacidad de un Congreso para traducir las demandas ciudadanas en legislación efectiva incide en los niveles de confianza pública (Martin y Vanberg, 2020). En América Latina, investigaciones como las de Saiegh (2011) y Alemán y Tsebelis (2016) han señalado que la fragmentación partidaria y las dificultades para alcanzar consensos legislativos pueden contribuir a la percepción de disfuncionalidad, lo que a su vez impacta negativamente la confianza en el legislativo.

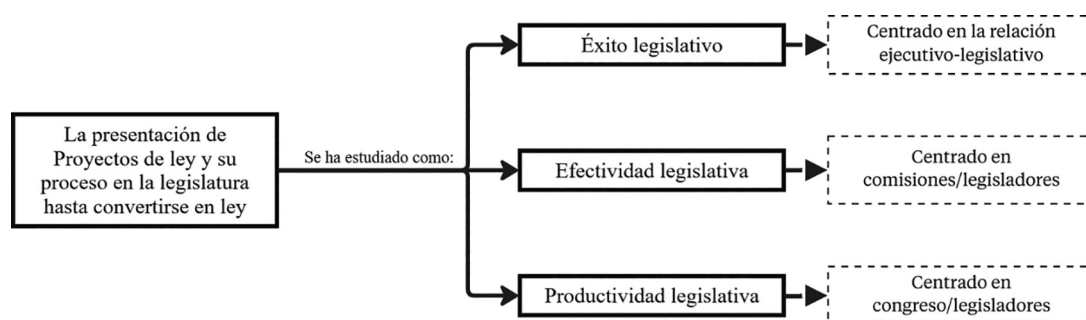
Dada esta conexión entre desempeño legislativo y confianza ciudadana, este artículo busca aportar a la literatura mediante un análisis sistemático de los factores que influyen en la productividad legislativa. Para ello, la estructura del artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se discuten los conceptos clave que han guiado los estudios sobre la presentación y aprobación de proyectos de ley. En segundo lugar, se presentan los factores explicativos de la productividad legislativa, proponiendo cuatro categorías analíticas. Posteriormente, los siguientes apartados desarrollan cada una de estas categorías: los factores institucionales, político-electorales, actitudinales y aquellos endógenos a la ley. Finalmente, se presentan las conclusiones y una agenda de investigación para futuras exploraciones en este campo.

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

El estudio sobre la producción de leyes en cuerpos legislativos posee una tradición académica de más de setenta años. Investigaciones pioneras como las de Truman (1951) y MacRae Jr. (1954) exploraron la labor de los miembros del Congreso, evidenciando cómo los legisladores influyen en la agenda legislativa. En esta línea, Matthews (1959) introdujo de manera sistemática el concepto de efectividad legislativa, definiéndolo como la capacidad de un legislador para lograr la aprobación de sus iniciativas. A partir de este punto, como se expone en la Figura 1 basada en el estudio de Huertas-Hernández (2019), la literatura ha empleado distintos términos —éxito legislativo, efectividad legislativa y productividad legislativa— para analizar la dinámica de aprobación de proyectos de ley, cada uno con enfoques analíticos diferenciados.

³ El dato sobre la confianza en las instituciones, el 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 siguientes países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

Figura 1.
Conceptos en la literatura para estudiar la presentación y aprobación de proyectos de ley



miro

Fuente: Elaboración propia a partir de Huertas-Hernández (2019).

El abordaje teórico en torno al concepto de éxito legislativo ha sido ampliamente discutido en la literatura especializada. Este enfoque ha sido definido a partir de la capacidad del ejecutivo para lograr la aprobación de las iniciativas remitidas al Congreso (Saiegh, 2009; Santos, Pérez-Liñán y García, 2014). Desde esta perspectiva, Shugart y Carey (1992) destacan el poder constitucional del ejecutivo en América Latina, lo que confiere a los presidentes una posición dominante en la arena legislativa. Por su parte, Cox y Morgenstern (2001) sostienen que los presidentes de la región son actores con una posición activa, mientras que los congresos suelen desempeñar un rol reactivo, limitándose a vetar y enmendar las iniciativas presidenciales. Sin embargo, algunos estudios han desafiado la idea de un Congreso pasivo en América Latina. De otro lado, García (2007), mediante su indicador de participación legislativa, demuestra que legislaturas como las de Argentina y Costa Rica ejercen un rol proactivo, mientras que los parlamentos de Ecuador y Perú destacan por su alta iniciativa legislativa.⁴

El concepto de efectividad legislativa, propuesto por Weissert (1991), enfatiza las habilidades individuales de los legisladores para promover normativas. En este sentido, factores como el estatus dentro del cuerpo legislativo, el trabajo en comisiones y la capacidad de negociación han sido clave en la literatura. Así también, McCurley y Mondak (1995) han vinculado la efectividad legislativa con el éxito electoral, demostrando que legisladores competentes y efectivos tienden a tener mayores posibilidades de reelección. Esta aproximación ha permitido el desarrollo de modelos metodológicos más sofisticados, como el Score de Calidad y Productividad Legislativa propuesto por Sáenz-Vela y Vera-López (2021), que introduce ponderaciones cualitativas a la evaluación del desempeño legislativo.

En términos metodológicos, la efectividad legislativa se mide en función del número de proyectos de ley presentados por un legislador y cuántos de estos son aprobados (Anderson, Box-Steffensmeier y Sinclair-Chapman, 2003). Los estudios más recientes han refinado este concepto. Así, Bárcena y Kerevel (2022) desarrollan un enfoque basado en sistemas multipartidistas presidenciales, analizando la influencia de la afiliación partidista y el control de comisiones sobre la efectividad legislativa en la Cámara de Diputados de México. Es así como el Legislative Effectiveness Score (LES), desarrollado por Bárcena y Kerevel (2022), perfecciona esta medición. Su metodología mide la capacidad de un legislador para hacer

4 Además de los trabajos referenciados, si se quiere profundizar en este enfoque con aportes para los países de América Latina se pueden revisar: para Argentina, Calvo (2013); para Brasil, Cheibub (2007); en Chile, Siavelis (2002); para Colombia, Carroll y Pachón (2016); en Uruguay, Chasquetti (2011) y en México, Casar (2013).

avanzar sus iniciativas a lo largo del proceso legislativo y se expresa con la siguiente fórmula:

$$LES_i = \sum_{s=1}^5 \left(w_s \times \frac{Bills_{is}}{Total\ Bills_s} \right) \quad (1)$$

Donde: $Bills_{is}$ representa el número de iniciativas promovidas por el legislador i en la etapa legislativa s . $Total\ Bills_s$ es el total de iniciativas en la legislatura en esa misma etapa. w_s es un coeficiente que pondera la importancia de cada fase del proceso legislativo. Los hallazgos de Bárcena y Kerevel (2022) muestran que los legisladores de la oposición tienden a ser más efectivos que los legisladores oficialistas, debido a que estos últimos enfrentan mayores restricciones impuestas por el ejecutivo. Asimismo, se observa que el control de las comisiones legislativas es un factor clave en la efectividad legislativa, ya que determina qué iniciativas avanzan y cuáles quedan estancadas.

El concepto de productividad legislativa, en contraste, se centra en el análisis del volumen total de proyectos de ley presentados y aprobados en una legislatura, considerando a todos los actores con facultad de iniciativa (Lanzaro, Buquet, Chasquetti y Moraes, 2000). Tradicionalmente, su medición se ha realizado con la siguiente fórmula:

$$Pl = \frac{\sum Tpa * 100}{\sum Tpp} \quad (2)$$

Donde: Pl es productividad legislativa, Tpa significa el total del número de proyectos aprobados y Tpp es el total del número de proyectos presentados en la legislatura. Sin embargo, esta medición ha sido criticada por su simplicidad. Béjar (2009) sostiene que reducir el análisis a un conteo de leyes aprobadas es una visión limitada del proceso legislativo, ya que no captura la complejidad de las interacciones, negociaciones y bloqueos que ocurren dentro del Congreso.

Para superar estas limitaciones, Bucchianeri, Volden y Wiseman (2025) han desarrollado el State Legislative Effectiveness Score (SLES), una metodología que pondera la importancia de las iniciativas legislativas según su avance en el proceso y su impacto sustantivo. Es decir, la fórmula no solo considera cuántos proyectos presenta y aprueba un legislador, sino también el grado de avance de cada proyecto en las distintas fases del proceso legislativo y su impacto político. A través de esta metodología, los autores identifican patrones sistemáticos de eficacia legislativa, incluyendo la influencia del partido mayoritario, el rol de las comisiones y la relevancia de los liderazgos internos en las legislaturas estatales. Su cálculo se basa en la siguiente fórmula:

$$SLES_{it} = \left[\frac{\alpha BILL_{it}^C + \beta BILL_{it}^S + \gamma BILL_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N BILL_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N BILL_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N BILL_{it}^{SS}} + \frac{\alpha AIC_{it}^C + \beta AIC_{it}^S + \gamma AIC_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N AIC_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N AIC_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N AIC_{it}^{SS}} + \frac{\alpha ABC_{it}^C + \beta ABC_{it}^S + \gamma ABC_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N ABC_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N ABC_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N ABC_{it}^{SS}} + \frac{\alpha PASS_{it}^C + \beta PASS_{it}^S + \gamma PASS_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N PASS_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N PASS_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N PASS_{it}^{SS}} + \frac{\alpha LAW_{it}^C + \beta LAW_{it}^S + \gamma LAW_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N LAW_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N LAW_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N LAW_{it}^{SS}} \right] \left[\frac{N}{5} \right] \quad (3)$$

Esta fórmula integra cinco dimensiones clave del proceso legislativo, ponderando el peso de cada fase en la tramitación de iniciativas legislativas: (i) introducción del proyecto de ley (BILL), (ii) acción en comité (AIC), (iii) acción más allá del comité (ABC), (iv) aprobación en la cámara de origen (PASS), (v) conversión en ley (LAW). Además, los proyectos legislativos se clasifican en tres categorías según su impacto: conmemorativos (C) que corresponde a iniciativas simbólicas, sustantivos (S) respecto a proyectos con efectos políticos y administrativos y sustantivos significativos (SS) que versan sobre propuestas con impacto estructural. α , β y γ son coeficientes que ponderan la relevancia de cada tipo de proyecto y N es el número total de legisladores en la cámara analizada. El modelo SLES supera las mediciones tradicionales al considerar tanto la progresión de los proyectos como su relevancia en el proceso legislativo.

De esta manera se evidencia que el estudio de la productividad y efectividad legislativa ha evolucionado significativamente, pasando de mediciones basadas en conteos simples de leyes aprobadas a modelos más sofisticados que integran factores cualitativos y estructurales del proceso legislativo. Los avances metodológicos recientes, como el LES de Bárcena y Kerevel (2022) y el SLES de Bucchianeri, Volden & Wiseman (2025), han permitido una comprensión más precisa del desempeño legislativo en diferentes contextos. Estos enfoques representan un paso adelante en la medición de la productividad legislativa, proporcionando nuevas oportunidades para analizar cómo los legisladores navegan el proceso legislativo y qué factores explican su éxito o fracaso en la aprobación de leyes.

Sin embargo, existen diferencias clave entre ambas metodologías. Los SLES están diseñados para medir la efectividad legislativa en sistemas legislativos estatales de EE.UU., donde el grado de profesionalización y las reglas del juego varían ampliamente entre estados. El LES está adaptado a sistemas multipartidistas presidenciales, como el caso de México, donde el ejecutivo tiene un rol central en la formulación de políticas y el control de la agenda legislativa. Ambos enfoques han sido validados empíricamente y ofrecen herramientas robustas para la investigación legislativa comparada. No obstante, futuras investigaciones podrían integrar estos modelos en estudios de otras regiones, explorando su aplicabilidad en contextos legislativos diversos.

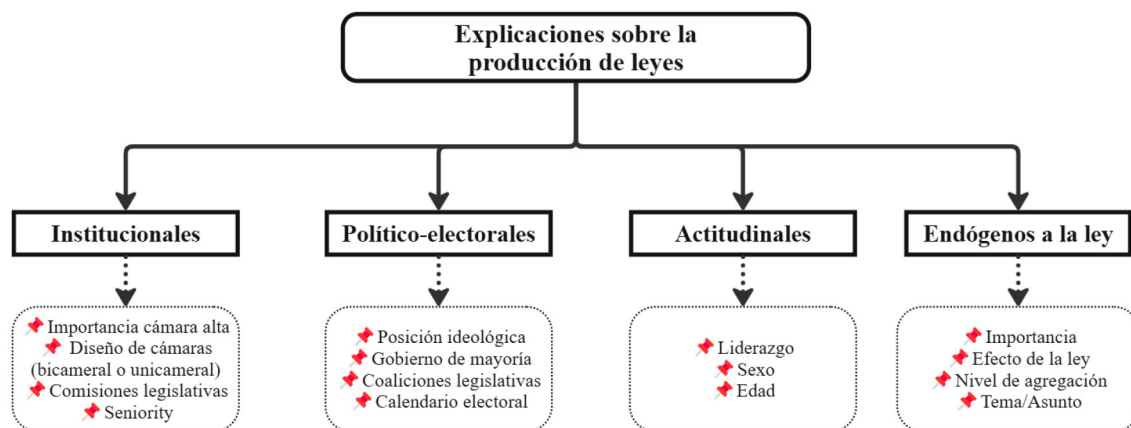
Factores considerados en la literatura para explicar la producción de leyes

El estudio de la producción de leyes ha sido abordado desde diversas perspectivas teóricas, estableciendo múltiples factores que inciden en el proceso legislativo. La literatura ha identificado distintas variables explicativas que buscan comprender por qué ciertos proyectos de ley avanzan en el proceso legislativo mientras que otros quedan estancados. Entre los marcos teóricos más influyentes, García, Vilalta y Perdomo (2014) proponen una clasificación que organiza las variables en cinco conjuntos: institucionales, político-electorales, actividad parlamentaria, económicas y de temporalidad. Sin embargo, este modelo presenta ciertas limitaciones, ya que agrupa variables que, en función de su naturaleza teórica, podrían reorganizarse para ofrecer un enfoque más coherente y parsimonioso.

Una revisión crítica de la literatura permite identificar la necesidad de reubicar ciertos factores en categorías más apropiadas. Por ejemplo, el liderazgo legislativo, tradicionalmente considerado un factor institucional, responde en mayor medida a una cualidad actitudinal del legislador, dado que su influencia en el proceso legislativo depende de su capacidad de negociación y de su posición dentro del cuerpo legislativo (Padró i Miquel y Snyder, 2006; Hasecke y Mycoff, 2007). De manera similar, las variables de temporalidad legislativa —como el año legislativo o el periodo de sesiones— no deben ser consideradas un factor autónomo,

sino que deben enmarcarse dentro de los factores político-electorales (véase Figura 2), debido a su impacto en la dinámica de aprobación de leyes (Alemán y Tsebelis, 2016).

Figura 2.
Factores considerados en la literatura para explicar la producción de leyes



Fuente: Elaboración propia a partir de Huertas-Hernández (2019).

A partir de estas consideraciones, en la Figura 2 se propone una reorganización de los factores explicativos de la producción legislativa en cuatro grandes categorías: institucionales, político-electorales, actitudinales y endógenos a la ley. Esta clasificación permite una mejor articulación entre la teoría y la evidencia empírica, facilitando la identificación de los mecanismos que determinan el éxito o fracaso de las iniciativas legislativas.

Factores institucionales en la producción legislativa

El análisis de los factores institucionales en la producción legislativa se centra en el impacto que tienen las reglas y estructuras formales del Congreso sobre la aprobación de leyes. La literatura ha estudiado extensamente el diseño bicameral, el rol de las comisiones legislativas y la antigüedad de los legisladores (seniority) como elementos clave que afectan la dinámica de la producción legislativa. Estos factores establecen restricciones y oportunidades en el proceso de formulación de políticas y condicionan la capacidad de los legisladores para impulsar sus iniciativas en el Congreso.

Un elemento central en la discusión sobre los efectos institucionales en la producción legislativa es el diseño de las cámaras legislativas. La literatura ha debatido ampliamente el rol de las cámaras altas en sistemas bicamerales, argumentando que estas pueden funcionar como jugadoras de veto, es decir, actores con la capacidad de bloquear o modificar significativamente la legislación aprobada en la cámara baja (Tsebelis y Money, 1997). Desde una perspectiva comparada, Lijphart (1987, 1999) clasifica los sistemas bicamerales en función de dos dimensiones: (i) simetría frente a la asimetría del poder entre cámaras, es decir, qué tanto poder de decisión posee cada una y (ii) congruencia en contraste a la incongruencia entre cámaras, relacionada con la forma en que son elegidos sus miembros y la representación territorial o política que ejercen.

En América Latina, Tsebelis y Money (1997) argumentan que la mayoría de las legislaturas bicamerales son simétricas e incongruentes, lo que significa que ambas cámaras tienen

poderes legislativos similares, pero sus miembros son elegidos mediante sistemas diferentes. Esto genera la necesidad de mecanismos de conciliación entre cámaras para resolver conflictos, como las comisiones de conciliación, cuyo rol es mediar en las discrepancias legislativas (Aleman y Pachón, 2008). En el caso de México, Fisk (2011) señala que el Senado desempeña un papel clave como jugador de veto, limitando la producción legislativa de la Cámara de Diputados. Sin embargo, otros estudios han argumentado que la interacción entre cámaras puede mejorar la calidad de la legislación aprobada. En esa línea, Llanos y Nolte (2003) sostienen que el diseño bicameral contribuye a la estabilidad de las políticas públicas, ya que el doble proceso de revisión legislativa permite un debate más amplio y reduce la probabilidad de aprobar leyes con deficiencias estructurales.

Desde un enfoque empírico, Rogers (2003) analiza el impacto del diseño legislativo en la producción de leyes en los estados de Georgia, Nebraska, Pennsylvania y Vermont, que han experimentado cambios entre sistemas unicamerales y bicamerales en diferentes momentos. Su estudio revela que las legislaturas unicamerales tienden a ser menos productivas que las bicamerales, contradiciendo la idea convencional de que un menor número de cámaras favorece la aprobación de leyes. En función de sus hallazgos, el autor concluye que el bicameralismo, al menos en estos casos, no afecta negativamente la productividad legislativa.

Otro factor institucional de gran relevancia en la producción legislativa es el sistema de comisiones legislativas. Estas instancias cumplen un papel fundamental en la estructuración del debate legislativo y en la negociación de políticas públicas, funcionando como espacios clave de filtrado y deliberación de los proyectos de ley (Casar, 2001). En su estudio sobre el Senado mexicano, Puente (2009) destaca que las comisiones legislativas fortalecen las capacidades del Congreso al centralizar el análisis técnico y político de las iniciativas. De manera similar, Aleman y Pachón (2008) analizan el papel de las comisiones de conciliación en Colombia y Chile, argumentando que estas instancias permiten superar bloqueos legislativos y agilizar la aprobación de leyes en sistemas bicamerales.

Desde una perspectiva institucional, Calvo y Sagarzazu (2010) sostienen que la estructura de las comisiones es un factor determinante en la aprobación de iniciativas legislativas. Los autores encuentran que, cuando el presidente de la comisión pertenece al bloque mayoritario, existe una mayor probabilidad de que los proyectos provenientes de esa comisión sean aprobados en el pleno del Congreso. Además, su estudio en Argentina evidencia que las comisiones de asuntos gubernamentales, presupuesto y hacienda, y relaciones internacionales presentan las tasas más altas de aprobación legislativa, debido a la importancia de los temas que manejan y a la composición partidista de sus miembros (Barreiro, 2006).

En el contexto mexicano, Béjar y Bárcena (2016) llegan a conclusiones similares, señalando que las comisiones de hacienda, justicia y gobernación son las más eficientes en términos de producción legislativa. Según los autores, esto se debe a que estas comisiones manejan legislación con un impacto estructural significativo, afectando grandes sectores de la población y la administración pública. En contraste, las comisiones de asuntos sociales, cultura y medio ambiente tienen una menor producción legislativa, dado que los proyectos tratados en estas áreas suelen ser de menor alcance (López y Correa, 2016). A pesar de la relevancia de las comisiones en la producción legislativa, García y Sánchez (2002) advierten que la comparación de comisiones entre países presenta desafíos metodológicos, ya que el número y la estructura de las comisiones varían considerablemente en América Latina. Además, ciertos proyectos de ley pueden ser exonerados del pago por comisiones, lo que limita su utilidad como indicador comparativo de productividad legislativa.

Un último factor institucional ampliamente estudiado es el seniority legislativo, entendido como la experiencia acumulada por los legisladores a lo largo de su permanencia en el Con-

greso. La literatura ha señalado que el seniority es un determinante clave en la efectividad legislativa, ya que los legisladores con mayor antigüedad tienden a ocupar posiciones estratégicas dentro de las comisiones y el liderazgo parlamentario (Jeydel y Taylor, 2003; Padró i Miquel y Snyder, 2014).

El seniority es considerado un factor institucional, ya que está condicionado por las reglas de reelección legislativa. En sistemas donde los legisladores pueden ser reelegidos de manera continua, es más probable que acumulen experiencia, desarrollen redes de apoyo político y aumenten su capacidad para negociar la aprobación de sus iniciativas. De esa forma, Padró i Miquel y Snyder (2006) encuentran que en Estados Unidos la efectividad legislativa está estrechamente ligada a la experiencia en comités, demostrando que los legisladores con mayor antigüedad tienen más probabilidades de convertir sus propuestas en leyes. Desde una perspectiva comparada, Jeydel y Taylor (2003) sostienen que el seniority es un indicador sólido de productividad legislativa, ya que los legisladores con mayor permanencia en el Congreso poseen un conocimiento más profundo del proceso legislativo y una mayor estabilidad política. Esto les permite establecer estrategias más efectivas para la formulación y negociación de leyes, incrementando la tasa de éxito de sus iniciativas.

Factores político-electorales y su influencia en la productividad legislativa

Los factores político-electorales desempeñan un papel crucial en la presentación y aprobación de normativas dentro de los congresos. La literatura que aborda este enfoque se basa en los principios de la teoría de elección racional, según la cual los actores políticos buscan maximizar sus beneficios en función de sus incentivos electorales e institucionales (Riker, 1962). Desde esta perspectiva, diversos estudios han examinado cómo las dinámicas ideológicas, la configuración del gobierno, las coaliciones legislativas y los ciclos electorales afectan la producción de leyes.

Uno de los elementos más estudiados en la relación entre política y legislación es el impacto de la ideología en la producción legislativa, específicamente analizando el tema al momento de votar (Reutter et al. 2025). En este sentido, Fleisher y Bond (1983) analizaron el éxito legislativo del presidente Ronald Reagan en un Congreso controlado por los demócratas, comparando sus logros con los fracasos legislativos de Jimmy Carter. Su estudio concluye que el éxito de Reagan estuvo determinado, en parte, por factores político-electorales, en particular por la coincidencia ideológica entre el Congreso y el presidente en temas de política exterior y por la popularidad presidencial, elementos que facilitaron la tramitación de su agenda legislativa.

En la misma línea, la teoría de las "dos presidencias" propuesta por Wildavsky (1969) ha sido fundamental para explicar la influencia ideológica en la producción legislativa en Estados Unidos. Así, Wildavsky (1969) sostiene que el presidente estadounidense opera en dos dimensiones políticas distintas: una enfocada en asuntos internos y otra en política exterior y defensa. Siguiendo esta idea, se ha demostrado que el presidente tiene un mayor éxito legislativo en el ámbito de política exterior que en el doméstico (Heclo, 1977; Cohen, 1982). Este fenómeno también ha sido estudiado en otros países. Tal como indican Calvo y Sagarzazu (2011), en su análisis sobre Argentina, encuentran que la cercanía ideológica entre el legislador y el votante mediano en el pleno tiene un efecto positivo en el proceso legislativo, aumentando la probabilidad de aprobación de iniciativas.

Otro aspecto central dentro de la literatura sobre producción legislativa es la relación entre la configuración del gobierno y la productividad del Congreso. En su análisis de la produc-

tividad legislativa en Francia entre 1960 y 2007, Conley (2011a) identifica que la intensidad de la oposición al partido mayoritario en la Asamblea Nacional, la conformación de coaliciones partidarias y la orientación ideológica del gobierno son factores determinantes en la generación de leyes. Un hallazgo similar se encuentra en Canadá, donde Conley (2011b) concluye que los gobiernos de mayoría producen más leyes que los gobiernos de minoría, debido a la menor fragmentación en la toma de decisiones.

Desde una perspectiva comparada, Conley y Bekafigo (2006) examinan los congresos de Estados Unidos, Francia e Irlanda, mostrando que los gobiernos de mayoría y la capacidad de construir coaliciones legislativas son variables altamente significativas en la producción legislativa. En el caso estadounidense, este tema ha sido ampliamente debatido desde la influyente investigación de Mayhew (1991) analizó el Congreso entre 1946 y 1990 y cuestionó la relación entre gobierno unificado y productividad legislativa, formulando la hipótesis de que un Congreso dividido no necesariamente reduce la producción de leyes (“divided we govern”). No obstante, Howell, Adler, Cameron y Riemann (2000) argumentan que la fragmentación política en el Congreso estadounidense ha tenido un efecto negativo en la productividad legislativa, generando mayor dificultad para aprobar leyes de gran impacto.

En contraste con el caso estadounidense, en México la evidencia sugiere que los gobiernos de mayoría favorecen la aprobación de leyes. En ese sentido, Casar (2013) demuestra que cuando el Ejecutivo cuenta con una mayoría legislativa, el proceso legislativo es más eficiente, ya que se reduce la pugna entre actores políticos. En este sentido, Cox y Morgenstern (2001) sugieren que en sistemas donde un partido tiene hegemonía —como ocurrió con el PRI en México (Nacif, 2002)— el Congreso tiende a ser más subordinado, favoreciendo la productividad legislativa. Un ejemplo interesante es Uruguay, donde el presidente, a pesar de contar con poderes institucionales fuertes, opta por generar negociaciones legislativas para consolidar un gobierno de mayoría. Según Chasqueti (2016), el éxito legislativo en Uruguay radica en la capacidad del Ejecutivo para generar acuerdos con el Congreso, lo que permite un proceso legislativo más fluido y menos conflictivo.

Las coaliciones legislativas es otro de los factores que juegan un papel crucial en la producción de leyes, ya que permiten la construcción de mayorías estables dentro del Congreso. En Estados Unidos, Cox y Terry (2008) y Grand y Kelly (2008) han analizado la producción legislativa desde una perspectiva diacrónica, encontrando que las coaliciones interpartidarias, el nivel de negociación entre legisladores y la intensidad del cabildeo son factores clave para la aprobación de leyes. En este sentido, la capacidad de los actores legislativos para formar coaliciones estratégicas influye directamente en la eficiencia del Congreso. La literatura ha demostrado que cuando los partidos políticos logran construir alianzas efectivas, la producción legislativa tiende a aumentar, puesto que se reducen los costos de transacción política y se facilita el consenso en torno a las iniciativas presentadas.

Un factor ampliamente documentado en la literatura es el efecto del calendario electoral en la producción legislativa. De acuerdo con Alemán y Navia (2009), encontraron que el primer año de un gobierno presidencial está asociado con una mayor tasa de éxito legislativo, ya que este periodo, conocido como “luna de miel”, genera un ambiente favorable para la aprobación de iniciativas del Ejecutivo. Durante esta fase, el presidente suele gozar de altos niveles de popularidad y respaldo legislativo, lo que facilita la implementación de su agenda de gobierno. Sin embargo, a medida que el ciclo electoral avanza, la productividad legislativa tiende a disminuir. En particular, la literatura ha identificado que en los últimos años de gobierno, cuando el presidente no puede ser reelegido, su capacidad de influencia sobre el Congreso se reduce significativamente. Coppedge (1997) define este fenómeno como el “lame duck effect”, argumentando que los presidentes en su último año de mandato expe-

rimentan una menor tasa de éxito legislativo, debido a la pérdida de capital político y a la reconfiguración de las prioridades legislativas.⁵

Factores actitudinales que explican la productividad legislativa

El estudio de la producción legislativa ha incorporado un enfoque actitudinal que examina las habilidades, capacidades y características individuales de los legisladores como determinantes en la generación y aprobación de normativas. Este enfoque considera que la productividad legislativa no solo depende de factores estructurales e institucionales, sino también de las competencias individuales de los legisladores y su capacidad para operar dentro del Congreso.

Desde esta perspectiva, Volden y Wiseman (2009) analizan la Cámara de Representantes de los Estados Unidos y encuentran que las habilidades cultivadas e innatas de los legisladores, junto con su posición institucional dentro del Congreso, influyen significativamente en su productividad legislativa. Su estudio examina cómo los legisladores logran hacer avanzar sus iniciativas a través del proceso legislativo, considerando el número de proyectos de ley que presentan, los que logran ser debatidos en comisiones y los que finalmente son aprobados y convertidos en leyes. Los hallazgos de Volden y Wiseman (2009) sugieren que los legisladores con mayor experiencia y posiciones estratégicas dentro del Congreso tienen mayores probabilidades de éxito en la aprobación de sus iniciativas.

El liderazgo dentro del Congreso ha sido identificado como un factor clave en la efectividad legislativa, ya que permite a los legisladores movilizar apoyos y construir consensos en torno a sus iniciativas. McCurley y Mondak (1995) sostienen que el liderazgo no solo es un factor determinante en la productividad legislativa, sino que también influye en el éxito electoral de los congresistas. En esta línea, Plata (2011) estudia la relación entre efectividad legislativa y búsqueda de reelección en Colombia, argumentando que los legisladores más productivos tienden a tener mayores incentivos para asegurar su continuidad en el Congreso. Basado en la teoría de Mayhew (1974), que plantea que todo legislador busca como objetivo central su reelección, Plata (2011) encuentra evidencia empírica de que la productividad legislativa está estrechamente relacionada con la conexión entre el ciudadano y el legislador, es decir, los parlamentarios más activos en la producción legislativa son aquellos que buscan fortalecer su perfil político para mantenerse en el cargo.⁶

Un factor actitudinal ampliamente estudiado en la literatura es la edad de los legisladores y su impacto en la producción legislativa. Fengler (1980), en su análisis sobre la productividad de los legisladores en el estado de Vermont, Estados Unidos, examina si los legisladores más jóvenes son más o menos productivos que sus colegas de mayor edad. Para ello, segmenta a los legisladores en tres grupos: jóvenes (20-45 años), adultos (46-65 años) y mayores (más de 66 años). Los resultados del estudio revelan que los legisladores jóvenes presentan el doble de proyectos de ley en comparación con los legisladores de mayor edad, debido a sus ambiciones políticas y deseo de consolidar una carrera a largo plazo. Sin embargo, el estudio también encuentra que una gran parte de las iniciativas

⁵ Los aspectos referidos al calendario electoral no solo se han tenido en cuenta para el proceso de pasar leyes por el congreso, si no que también para el paso que sigue correspondiente a la aprobación o veto del proyecto de ley por parte del presidente (Palanza, Sin y Reynolds, 2024; Palanza y Sin, 2013), en relación a la posibilidad de insistencia sobre el proyecto original por parte del congreso (Valdivieso-Kastner y Huertas-Hernández, 2024; Basabe-Serrano y Huertas-Hernández, 2021).

⁶ Respecto a esta lógica de conexión electoral véase los trabajos de Fenno (1977), Shepsle y Weingast (1995) y Díaz (2005).

presentadas por los legisladores jóvenes fracasan en las comisiones o son rechazadas en los debates legislativos, mientras que los proyectos de ley promovidos por legisladores mayores tienen una mayor tasa de éxito. Fengler (1980) explica que este fenómeno responde a la experiencia y conocimiento del sistema legislativo de los legisladores más veteranos, lo que les permite formular proyectos con mayor viabilidad política y mejores estrategias de negociación.

El sexo del legislador es otro factor actitudinal que ha sido ampliamente estudiado en la literatura sobre producción legislativa. Diferentes investigaciones han analizado si la representación femenina en los congresos tiene un impacto significativo en la aprobación de leyes de mujeres (Dockendorff, Gamboa y Aubry, 2022). En este sentido, Jeydel y Taylor (2003) han explorado la relación entre género y productividad legislativa, mientras que Volden, Wiseman y Wittmer (2010) realizaron un análisis detallado sobre la eficacia legislativa de hombres y mujeres en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, utilizando datos de iniciativas legislativas presentadas entre 1973 y 2008. Sus hallazgos muestran que las mujeres legisladoras tienden a ser altamente efectivas en la formulación y aprobación de leyes, pero sólo bajo ciertas condiciones específicas. En particular, el estudio identifica que las legisladoras que forman parte del partido mayoritario en el Congreso tienen una mayor tasa de éxito en la aprobación de iniciativas.

En contraste, las mujeres que pertenecen a partidos minoritarios enfrentan mayores obstáculos y deben adoptar estrategias diferenciadas, como presentar un mayor número de proyectos de ley para aumentar sus probabilidades de éxito (Volden, Wiseman y Wittmer, 2010; Htun, Lacalle y Micozzi, 2013). Estos hallazgos sugieren que el impacto del género en la productividad legislativa está condicionado por el entorno político y la distribución de poder dentro del Congreso. Las mujeres en posiciones de liderazgo dentro del partido mayoritario pueden desarrollar estrategias más efectivas para lograr la aprobación de sus iniciativas, mientras que aquellas en partidos minoritarios deben recurrir a tácticas de sobreproducción legislativa para aumentar su visibilidad y éxito.

Factores endógenos a la ley

Además de los factores institucionales, político-electorales y actitudinales, la literatura ha identificado un conjunto de factores endógenos a la ley que influyen en la aprobación de los proyectos legislativos. Estos factores se refieren a la materia de la legislación, su nivel de agregación y el tipo de norma propuesta, con el objetivo de identificar patrones y características comunes en la sanción de leyes (García, 2007). Uno de los debates centrales en este ámbito ha girado en torno a cómo medir la importancia legislativa. Al respecto, Bertino (2015) destaca que el trabajo de Mayhew (1991) representa el primer intento de construir un índice de importancia legislativa en la literatura. Este índice se basa en evaluaciones de expertos, cobertura en medios de comunicación y percepción de pares académicos para clasificar las leyes según su relevancia. Como resultado de este aporte, han surgido diversos estudios que buscan establecer criterios para definir la importancia legislativa.

Sin embargo, el uso de esta variable no está exento de críticas. Bertino (2015) sostiene que la definición de qué leyes son importantes o relevantes presenta sesgos significativos, dificultando la creación de criterios unificados para su medición. En la misma línea, García (2007) advierte que estas clasificaciones pueden generar problemas de replicabilidad en estudios comparados, ya que las categorías de importancia legislativa pueden variar según el contexto político e institucional de cada país. Además, la disponibilidad de datos legislativos en América Latina sigue siendo limitada, lo que dificulta la recolección de

información precisa y homogénea en distintos países de la región. Como consecuencia, la medición de la importancia legislativa sigue siendo un tema en debate y no cuenta con un consenso definitivo dentro de la comunidad académica. En la Tabla 1 se muestran algunas de las propuestas más relevantes en la literatura para la medición de la importancia legislativa.

Tabla 1.
Propuestas para la medición de la importancia legislativa

	Mayhew (1991)	Buquet, Chasquetti y Moraes (1999)	Howell, Adler, Cameron y Riemann (2000)	Zelaznik (2012)
Indicadores	✓ Evaluación de expertos ✓ Medios de comunicación ✓ Pares académicos	✓ Origen ✓ Alcance ✓ Repercusión en la opinión pública ✓ Debate ✓ Votación	✓ Evaluación de expertos ✓ Medios de comunicación ✓ Medios especializados	✓ Origen ✓ Temática
Categorías	✓ Importantes ✓ No Importantes	✓ Importancia alta ✓ Importancia media ✓ Importancia baja	✓ Destacadas ✓ Especializadas ✓ Ordinarias ✓ Menores	✓ De agenda ✓ Importantes ✓ No importantes

Fuente: Bertino (2015)

Más allá de la medición de la importancia legislativa, otra línea de investigación ha explorado la clasificación de las leyes según su nivel de agregación y sus efectos en la sociedad. En este sentido, Taylor-Robinson y Díaz (1999) proponen un enfoque cualitativo para examinar el tipo de legislación aprobada, analizando la producción legislativa del Congreso de Honduras con base en dos criterios: (i) el nivel de agregación y (ii) el efecto de los proyectos de ley. Los autores entienden por nivel de agregación a los sujetos directos a quienes afectan la ley y por ello dividen las leyes en sectoriales, individuales, nacionales, regionales y locales. Para determinar los efectos de los proyectos, los autores separan las leyes en función del impacto que tienen en la sociedad, es decir: neutrales, benéficas, onerosas y mixtas. Los resultados de su estudio muestran que los legisladores hondureños tienden a priorizar iniciativas de política nacional, dejando en segundo plano las problemáticas locales. Este hallazgo es relevante, ya que sugiere que el nivel de agregación de las leyes puede influir en la agenda legislativa y en la capacidad de los parlamentarios para responder a las demandas de sus electores (Taylor-Robinson y Díaz, 1999).

Desde una perspectiva teórica, Rodríguez (2015) destaca que las categorías propuestas por Taylor-Robinson y Díaz (1999) encuentran antecedentes en los modelos de análisis legislativo de Polsby (1963), Lowi (1964), Salisbury (1968) y Wilson (1973) en Estados Unidos. Además, la autora señala que la clasificación del nivel de agregación de las leyes desarrollada por Di Palma (1976) para el Parlamento italiano también ha sido una referencia clave en la literatura comparada sobre actividad legislativa.

Otro enfoque relevante en el estudio de los factores endógenos a la ley es la clasificación de las normas según su temática. Amorim y Santos (2003) analizan la producción legislativa en Brasil aplicando la clasificación propuesta por Taylor-Robinson y Díaz (1999), evaluando el nivel de agregación de las leyes en cinco categorías: individual, local, regional, sectorial y nacional. Adicionalmente, incorporan una tercera dimensión de clasificación basada en la materia de la legislación, identificando ocho grandes categorías de leyes: social, económico, reglamentario, honorífico, administrativo, político, ecológico y cultural-científico-tecnológico.

Este modelo de clasificación ha sido adoptado y refinado en investigaciones posteriores. Por su lado, Rodríguez (2015), en su análisis sobre la actividad legislativa de la oposición parlamentaria en legislaturas subnacionales argentinas, amplía la propuesta de Amorim y Santos (2003) y establece once categorías legislativas según el contenido de la ley: 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. A partir de este análisis, Rodríguez (2015) examina la actividad legislativa en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Río Negro, encontrando que los legisladores de la oposición promueven principalmente leyes de carácter reglamentario y social. Este hallazgo contradice la noción de que la oposición tiene una participación legislativa poco relevante, debido a que evidencia que los partidos no oficialistas impulsan normativas clave dentro de la agenda parlamentaria.

Conclusiones

Este estudio ha permitido identificar y analizar los principales enfoques teóricos y metodológicos empleados en la literatura sobre productividad legislativa. A lo largo del trabajo, se han revisado los conceptos de éxito, efectividad y productividad legislativa, así como los factores que explican la generación y aprobación de leyes, organizándolos en cuatro categorías fundamentales: institucionales, político-electorales, actitudinales y endógenos a la ley. Si bien esta revisión ha proporcionado una visión integral de la producción legislativa, aún persisten áreas de estudio que requieren mayor exploración para lograr un conocimiento más detallado sobre las dinámicas parlamentarias en distintos contextos políticos.

Un primer aspecto que merece mayor atención es la necesidad de trascender el enfoque tradicional centrado en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. La mayoría de los estudios sobre productividad legislativa han priorizado el análisis del impacto que ejerce el presidente sobre el Congreso (Alcántara y García, 2011), lo que ha permitido comprender las interacciones entre ambos poderes. Sin embargo, resulta fundamental expandir el horizonte de investigación hacia una perspectiva endógena del poder legislativo, que permita estudiar con mayor profundidad las dinámicas internas de los congresos (Crisp y Schibber, 2014). Esta aproximación contribuiría a una mejor comprensión de los procesos de negociación, formación de coaliciones y toma de decisiones dentro de los parlamentos, elementos clave para explicar la variación en la producción legislativa.

Otro desafío importante radica en la concentración geográfica de los estudios sobre productividad legislativa. La literatura ha desarrollado un amplio bagaje teórico aplicado al caso de Estados Unidos, tanto en el ámbito federal como en los congresos estatales (Mayhew, 1991; Grant y Kelly, 2008). Asimismo, en América Latina, los estudios han profundizado en el análisis de legislaturas de Argentina, Brasil, Chile y México, dejando en un segundo plano el estudio de otros países de la región (Crisp y Schibber, 2014). Esta falta de cobertura comparada limita la posibilidad de generalizar los hallazgos obtenidos hasta el momento y dificulta la identificación de patrones legislativos comunes en la región. Por ello, futuras investigaciones deberían incorporar análisis en países menos estudiados, permitiendo una visión más amplia y representativa de la productividad legislativa en América Latina.

Si bien la literatura ha avanzado en la identificación de variables explicativas de la productividad legislativa, se ha observado una tendencia a priorizar el análisis de factores institucionales, político-electorales y actitudinales, relegando a un segundo plano el estudio de factores endógenos a la ley. Los pocos estudios que han explorado este enfoque se han limitado a casos específicos como Honduras, Uruguay y Brasil (Taylor-Robinson y Díaz, 1999; Buquet, Chasquetti y Moraes, 1999; Lanzaro et al., 2000; Amorim y Santos, 2003). Dado

que estos factores ofrecen una perspectiva complementaria sobre la producción legislativa, es fundamental profundizar en el análisis del tipo de leyes que se aprueban, su nivel de agregación y sus efectos políticos y sociales. En este sentido, futuras investigaciones podrían desarrollar modelos de clasificación más robustos que permitan identificar qué tipo de normativas tienen mayores probabilidades de ser aprobadas y cuáles enfrentan mayores barreras en el proceso legislativo.

Uno de los ámbitos que requiere mayor exploración es el estudio comparado entre legislaturas unicamerales y bicamerales (Toro et al. 2023). Hasta el momento, la literatura ha abordado el bicameralismo desde la interacción entre cámaras (Alemán y Pachón, 2008) o analizando el papel de la cámara alta como actor de veto en la producción de leyes (Fisk, 2011). También se han desarrollado estudios sobre los distintos tipos de bicameralismo y los conflictos legislativos que pueden surgir en función del diseño institucional (Tsebelis y Money, 1997; Schiavon, 2004).

A los estudios señalados, se agregan algunas investigaciones sobre parlamentos unicamerales, aunque la mayoría han sido análisis de casos individuales (Taylor-Robinson y Díaz, 1999; Mejía, 2009; Borges, 2014). Sin embargo, pocos trabajos han realizado comparaciones sistemáticas entre legislaturas unicamerales y bicamerales, lo que permitiría determinar si la estructura del Congreso tiene un impacto directo en la productividad legislativa o si, por el contrario, la producción de leyes depende de otros factores, como la composición partidaria, las reglas de procedimiento o el liderazgo legislativo. Por lo tanto, futuras investigaciones podrían examinar en qué medida la existencia de una o dos cámaras afecta la producción de leyes en diferentes sistemas políticos, permitiendo estimar si los factores explicativos varían en función del diseño legislativo.

Finalmente, si bien el estudio de la productividad legislativa permite medir la eficiencia del Congreso en términos cuantitativos, es fundamental complementar este análisis con una evaluación sustantiva de la legislación aprobada. Como se ha señalado, el número de leyes sancionadas no necesariamente refleja la calidad o el impacto de la producción legislativa, por lo que es necesario profundizar en qué tipo de normativas se generan y cuáles son sus implicaciones para la sociedad. En este sentido, una línea de investigación relevante sería el desarrollo de estudios que analicen la relación entre productividad y calidad legislativa, considerando variables como el alcance de las leyes, su impacto en la ciudadanía y su efectividad en la resolución de problemas públicos. Para ello, podrían emplearse métodos mixtos, combinando análisis cuantitativos de la cantidad de leyes aprobadas con evaluaciones cualitativas sobre su contenido y relevancia política.

Más allá de las limitaciones inherentes a este tipo de investigaciones, el presente trabajo representa un esfuerzo por ordenar y sintetizar la literatura existente, ofreciendo un marco de referencia para futuras investigaciones en el ámbito de los estudios legislativos en América Latina. Se espera que este estudio sirva como punto de partida para nuevos trabajos que contribuyan al debate académico y al desarrollo de modelos más precisos para medir y explicar la productividad legislativa en distintos contextos políticos. En ese sentido, 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 los investigadores para seguir profundizando y conociendo sobre los factores que explican la productividad legislativa.

REFERENCIAS

- Alcántara, M. y García, M. (2011). Algo más que presidentes: El papel del poder legislativo en América Latina. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Alcántara, M., García, M. y Sánchez, F. (2005). Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina. Universidad de Salamanca, 82.
- Alemán, E. (2013). Latin American Legislative Politics: A Survey of Peer-Reviewed Publications in English. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 15-36.
- Alemán, E. y Navia, P. (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, E. y Panchón, M. (2008). Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia. *Política y gobierno*, 15(1), 3-34.
- Alemán, E. y Tsebelis, G. (Eds.). (2016). *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford University Press.
- Amorin, O y Santos, F. (2003). O Segredo Ineficiente Revisto: o que Propoem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, 46(4), 661-698.
- Anderson, W., Box-Steffensmeier, J. y Sinclair-Chapman, V. (2003). The keys to legislative success in the US House of Representatives. *Legislative Studies Quarterly*, 28(3), 357-386.
- Bárcena, S. y Kerevel, Y. (2022). Legislative effectiveness in multiparty presidential systems: Evidence from Mexico's chamber of deputies. *The Journal of Politics*, 84(4), 2216-2229.
- Barreiro, L. (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.
- Basabe-Serrano, S. y Huertos-Hernández, S. (2021). Legislative override and particularistic bills in unstable democracies: Ecuador in comparative perspective. *The Journal of Legislative Studies*, 27(2), 266-284.
- Béjar, L. (2009). Que hacen los legisladores en México: el trabajo en comisiones. FCPYS-UNAM/Congreso del Estado Libre y Soberano de México/Miguel Ángel Porrúa.

- Béjar, L. y Bárcena, S. (2016). El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría. *Perfiles Latinoamericanos*, 24(48), 111-140.
- Benoît, C. y Rozenber, O. (Eds.). (2020). *Handbook of Parliamentary Studies: Interdisciplinary Approaches to Legislatures*. Edward Elgar.
- Bertino, M. (2015). Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa. *Colombia Internacional*, 83, 77-101.
- Borges, F. (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.
- Bucchianeri, P., Volden, C. y Wiseman, A. (2025). Legislative effectiveness in the American states. *American Political Science Review*, 119(1), 21-39.
- Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J. (1999). Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario? Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- Calvo, E. (2013). El Congreso de la democracia: mayorías y consensos. *Revista SAAP*, 7(2), 413-421.
- Calvo, E. y Sagarzazu, I. (2010). El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 4, 25-48.
- Calvo, E. y Sagarzazu, I. (2011). Legislator success in committee: gatekeeping authority and the loss of majority control. *American Journal of Political Science*, 55(1), 1-15.
- Carroll, R. y Pachón, M. (2016). The Unrealized Potential of Presidential Coalitions in Colombia. In E. Alemán, y G. Tsebelis (Eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford University Press.
- Casar, M. (2001). Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado. Documento de trabajo No. 83: CIDE, México.
- Casar, M. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y gobierno*, 20(2), 219-263.
- Chasquetti, D. (2011). El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 9-31.
- Chasquetti, D. (2016). Agenda Setting and Lawmaking in Uruguay. In E. Alemán, y G. Tsebelis (Eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford University Press. 199-224.

- Cheibub, A. (2007). Government coalitions in Brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2), 182-216.
- Cohen, J. (1982). A Historical Reassessment of Wildavsky's "Two Presidencies" Thesis. *Social Science Quarterly*, 63(3), 549-555.
- Conley, R. (2011a). Legislative Activity in the Canadian House of Commons: Does Majority or Minority Government Matter? *American Review of Canadian Studies*, 41(4), 422-437.
- Conley, R. (2011b). C'est en forgeant qu'on devient forgeron? Assessing legislative productivity in Fifth Republic France. *French Politics*, 9(2), 158-181.
- Conley, R. y Bekafigo, M. (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.
- Coppedge, M. (1997). Strong parties and lame ducks: presidential partyarchy and factionalism in Venezuela. Stanford University Press.
- Cox, G. y Morgenstern, S. (2001). Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, 33(2), 171-189.
- Cox, G. y Terry, W. (2008). Legislative productivity in the 93d-105th congresses. *Legislative Studies Quarterly*, 33(4), 603-618.
- Crisp, B. y Schibber, C. (2014). The Study of Legislatures in Latin America. In T. Saalfeld, K. Strom, y S. Martin (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- Di Palma, G. (1976). Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, 1(2), 147-149.
- Díaz, J. (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.
- Dockendorff, A., Gamboa, R. y Aubry, M. (2022). Substantive representation of women's interests: Chile, 1990-2020. *Representation*, 58(1), 139-148.
- Fengler, A. (1980). Legislative productivity of elderly legislators. *Polity*, 13(2), 327-333.
- Fenno, R. (1977). U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration. *American Political Science Review*, 71(1), 886-902.
- Fisk, D. (2011). Superfluous or Mischievous: Evaluating the Determinants of Government Defeats in Second Chambers. *Legislative Studies Quarterly*, 36(2), 231-253.

- Fleisher, R. y Bond, J. (1983). Assessing presidential support in the House: Lessons from Reagan and Carter. *The Journal of Politics*, 45(3), 745-758.
- García, B. y Vilalta Y Perdomo, C. (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, M. (2007). La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, 17(2), 1-31.
- García, M. (2009). Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? Vol. 269. CIS.
- García, M. y Sánchez, F. (2002). Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. Vol. 212. Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- García, M., Barragán, M. y Alcántara, M. (Dir.). (2021). Los parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Grant, J. y Kelly, N. (2008). Legislative productivity of the US Congress, 1789-2004. *Political Analysis*, 16(3), 303-323.
- Groseclose, T. y Milyo, J. (2010). Sincere versus sophisticated voting in Congress: theory and evidence. *The Journal of Politics*, 72(1), 60-73.
- Hasecke, E. y Mycoff, J. (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.
- Heclo, H. (1977). Political executives and the Washington bureaucracy. *Political Science Quarterly*, 92(3), 395-424.
- Herrick, R. y Moore, M. (1993). Political ambition's effect on legislative behavior: Schlesinger's typology reconsidered and revisited. *The Journal of Politics*, 55(3), 765-776.
- Howell, W., Adler, S., Cameron, C. y Riemann, C. (2000). Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-1994. *Legislative Studies Quarterly*, 25(2), 285-312.
- Htun, M., Lacalle, M. y Micozzi, J. (2013). Does women's presence change legislative behavior? Evidence from Argentina, 1983-2007. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 95-125.
- Huertas-Hernández, S. (2019). ¿Qué factores explican la productividad legislativa? Un análisis a Ecuador y Perú. [Tesis de maestría]. Flacso Ecuador.

- Jeydel, A. y Taylor, A. (2003). Are Women Legislators Less Effective? Evidence from the U.S. House in the 103rd-105th Congress. *Political Research Quarterly*, 56(1), 19-27.
- Lanzaro, J., Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J. (2000) Estudio de la producción legislativa 1985-2000. Instituto de Ciencia Política.
- Lax, J. y Phillips, J. (2012). The democratic deficit in the states. *American Journal of Political Science*, 56(1), 148-166.
- Lijphart, A. (1987). Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo. Ariel.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- Llanos, M. y Nolte, D. (2003). Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. *The journal of legislative studies*, 9(3), 54-86.
- López, C. y Correa, L. (2016). Retos y pendientes del trabajo en comisiones al inicio de la LXIII Legislatura en el Senado de la República. *Cuadernos de investigación: México*.
- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16, 677-715.
- Macrae Jr, D. (1954). Some underlying variables in legislative roll call votes. *Public Opinion Quarterly*, 18(2), 191-196.
- Martin, L. y Vanberg, G. (2020). What you see is not always what you get: Bargaining before an audience under multiparty government. *American Political Science Review*, 114(4), 1138-1154
- Martin, S. y Strøm, K. (2023). *Legislative Assemblies: Voters, Members, and Leaders*. Oxford University Press.
- Matthews, D. (1959). The Folkways of the United States Senate: Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness. *The American Political Science Review*, 4, 1064-1089.
- Mayhew, D. (1974). *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.
- Mayhew, D. (1991). *Divided we govern: Party Control, Lawmaking, and investigations, 1946-1990*. Yale University.
- Mccurley, C. y Mondak, J. (1995). Inspected by# 1184063113: The influence of incumbents' competence and integrity in US House elections. *American Journal of Political Science*, 39(4), 864-885.
- Mejía, A. (2009). *Informal coalitions and policymaking in Latin America: Ecuador in comparative perspective*. Routledge.

- Morgenstern, S. y Nacif, B. (2002). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Nacif, B. (2002). Understanding party discipline in the Mexican chamber of deputies: the centralized party model. In S. Morgenstern, and B. Nacif. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Norton, P. (2020). *The Impact of Legislatures A Quarter-Century of The Journal of Legislative Studies*. Routledge
- Padró I Miquel, G. y Snyder, J. (2006). Legislative effectiveness and legislative careers. *Legislative Studies Quarterly*, 31(3), 347-381.
- Padró I Miquel, G. y Snyder, J. (2014). *Legislative Effectiveness and Legislative Life* (July 2004). MIT Department of Economics Working Paper No. 04-28.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.576406>
- Palanza, V. y Sin, G. (2013). Item vetoes and attempts to override them in multiparty legislatures. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 37-66.
- Palanza, V., Sin, G. y Reynolds, E. (2024). Line-item vetoes as a coordination mechanism. *Legislative Studies Quarterly*.
- Plata, J. (2011). Buscar la reelección en 2010: el efecto de la efectividad legislativa. *Colombia Internacional*, 74, 153-172.
- Polsby, N. (1963). *Community Power and Political Theory*. Yale University Press.
- Puente, K. (2009). De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano. In L. Béjar Algañi. *Qué hacen los legisladores en México*. UNAM-M. A. Porrúa.
- Reutter, J., Toro, S., Valenzuela, L., Alcatruz, D. y Valenzuela, M. (2025). B-Call: Integrating Ideological Position and Political Cohesion in Legislative Voting Models.
<https://arxiv.org/abs/2501.11084>
- Riker, W. (1962). *The theory of political coalitions*. Yale University Press.
- Rodríguez, C. (2015). La actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24(1), 23-45.
- Rogers, J. (2003). The impact of bicameralism on legislative production. *Legislative Studies Quarterly*, 28(4), 509-528.
- Sáenz-Vela, H. y Vera-López, J. (2021). Score de Calidad y Productividad Legislativa: diputadas de la LXI Legislatura de Coahuila. *La ventana. Revista de Estudios de Género*, 6(54), 276-303.

- Saiegh, S. (2009). Political Prowess or “Lady Luck”? Evaluating Chief Executives’ Legislative Success Rates. *The Journal of Politics*, 4, 1342-1356.
- Saiegh, S. (2011). *Ruling by statute: How uncertainty and vote buying shape lawmaking*. Cambridge University Press.
- Salisbury, R. (1968). The analysis of Public Policy: a search of Theories and Roles. In A. Ranney. *Political science and Public Policy*.
- Santos, M., Pérez-Liñán, A. y García, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), 511-536.
- Schiavon, J. (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.
- Shepsle, K. y Weingast, B. (1995). *Positive Theories of Congressional Institutions*. University of Michigan Press.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Siavelis, P. (2002). Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile. *Legislative Politics in Latin America*, 50, 79-113.
- Simison, E. (2019). *Legislatures and representation in Latin American Politics*. Oxford Research Encyclopedia.
<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1686>
- Taylor-Robinson, M. y Diaz, C. (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.
- Toro, S., Huertas-Hernández, S., Sotomayor, P., Arellano, J., Olivares, A., Tejasdas, V., Benavente, M. y Valenzuela, M. (2023). Experiencias sobre el Senado: Reflexiones para el debate Latinoamericano. *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal*, 23(83), 189-210.
- Truman, D. (1951). *The government process*. Alfred A Knopf.
- Tsebelis, G. y Money, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge University Press.
- Valdivieso-Kastner, P. y Huertas-Hernández, S. (2024). When Congress Prevails: Veto Overrides and Legislative Fragmentation in Multiparty Legislatures. *Political Research Quarterly*, 77(4), 1333-1349.

- Volden, C. y Wiseman, A. (2009). Legislative Effectiveness in Congress. Manuscript, The Ohio State University.
- Volden, C., Wiseman, A. y Wittmer, D. (2010). The legislative effectiveness of women in Congress. Manuscript, The Ohio State University.
- Weissert, C. (1991). Issue salience and state legislative effectiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 16(4), 509-520.
- Wildavsky, A. (1969). The two presidencies. *Trans-Action*, 4, 230-243.
- Wilson, J. (1973). *Political Organizations*. Basic Books
- Zelaznik, J. (2012). Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno. In A. M. Mustapic, A. Bonvecchi, J. Zelaznik (Eds.). *Los legisladores en el Congreso argentino: prácticas y estrategias*, Instituto Torcuato Di Tella, 61-113.