

**Universidad de Salamanca**  
**Departamento de Derecho Público General**  
**Área de Ciencia Política y de la Administración**



**Representación política en sistemas presidenciales y  
federales: los casos de Brasil y México**

Tesis doctoral  
Área de Ciencia Política y de la Administración

Autor:  
Luis Antonio González Tule

Directora:  
Mercedes García Montero

Programa Procesos Políticos Contemporáneos  
Departamento de Derecho Público General

2014



*A doña Claudia,  
Paula,  
Yolanda y José Luis*



# Índice

---

Índice de Tablas, figuras y gráficos.....	7
Significado de acrónimos.....	11
<b>Agradecimientos.....</b>	<b>13</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo 1. El estudio de la Representación Política.....</b>	<b>23</b>
Introducción.....	23
1.1 El concepto de la representación política.....	25
1.1.1 La representación formalista.....	28
1.1.2 La representación descriptiva.....	34
1.1.3 La representación simbólica.....	36
1.1.4 La representación sustantiva.....	38
1.2 El rol del legislador.....	43
1.3 El rol del legislador en los estudios empíricos.....	46
Comentarios finales.....	53
<b>Capítulo 2. Representación política y el ámbito del <i>focus</i> en América Latina.....</b>	<b>55</b>
Introducción.....	55
2.1 Representación política en América Latina.....	57
2.2 Ámbito de estudio del focus a partir de las iniciativas, leyes y enmiendas constitucionales en América Latina.....	63
Comentarios finales.....	75
<b>Capítulo 3. Modelo para medir el <i>focus</i> de la Representación política....</b>	<b>77</b>
Introducción.....	77
3.1 “Modelo” para medir el <i>focus</i> de la representación política y su operacionalización.....	79
3.2 Las variables predictoras de la investigación y su operacionalización.....	87

3.2.1 Modelo de carrera política.....	88
3.2.2 Modelo del distrito y estrategia política.....	90
3.2.3 Modelo de posición partidista.....	95
3.2.4 Modelo de contexto económico.....	97
Comentarios finales.....	100
<b>Capítulo 4. Estructura y funcionamiento de las Cámaras de Diputados en Brasil y México.....</b>	<b>103</b>
Introducción.....	103
4.1 Aproximación al sistema representativo brasileño.....	104
4.1.1 Estructura y composición de la Cámara de Diputados en Brasil	107
4.1.1.1 Las comisiones.....	112
4.1.1.2 Consideraciones del procedimiento legislativo.....	113
4.2 Aproximación al sistema representativo mexicano.....	116
4.2.1 Estructura y composición de la Cámara de Diputados en México.....	120
4.2.1.1 Las comisiones.....	124
4.2.1.2 Consideraciones del procedimiento legislativo.....	125
Comentarios finales.....	127
<b>Capítulo 5. Anatomía del comportamiento legislativo: midiendo el <i>focus</i> de representación en Brasil y México.....</b>	<b>131</b>
Introducción.....	131
5.1 <i>Focus</i> de Representación en Brasil y México.....	132
5.1.1 Naturaleza de la representación política en Brasil.....	137
5.1.2 Naturaleza de la representación política en México.....	152
Comentarios finales.....	165
<b>Capítulo 6. Una aproximación empírica al <i>focus</i> de representación en Brasil y México.....</b>	<b>169</b>
Introducción.....	169
6.1 Agrupación de las variables predictoras.....	170
6.2 Explicando el <i>focus</i> de representación en Brasil.....	173
6.3 Explicando el <i>focus</i> de representación en México.....	180

6.4 Hacia la Representación territorial en Brasil y México.....	193
Comentarios finales.....	207
<b>Conclusiones.....</b>	<b>211</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>217</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>235</b>
Anexo 1 Criterios para determinar las categorías de clasificación del <i>focus</i> de representación.....	235
Anexo 2 Operacionalización de las variables predictoras y esquema del modelo de regresión logística.....	240
Anexo 3 Información descriptiva de las variables predictoras.....	241
Anexo 4 Posiciones ideológicas de los partidos políticos.....	245
Anexo 5 Coaliciones del primer gobierno de Luiz Ignacio da Silva (2003-2007).....	246
Anexo 6 Distribución política de Brasil.....	247

## Índice de Tablas

1.1 Acepciones de la representación política.....	42
1.2 Estilo y <i>focus</i> del rol de representación.....	45
1.3 Modos de representación política.....	52
2.1 El estudio del <i>focus</i> en América Latina.....	73
3.1 Proyectos de ley en Brasil y México.....	82
3.2 Categorías de la dimensión nivel de agregación.....	83
3.3 Relación iniciativas y peso político por agrupación partidista.....	86
3.4 Variables relativas a la carrera política.....	89
4.1 Composición de la Cámara de Diputados en Brasil (1986-2010).....	104
4.2 Facultad de los líderes en la Cámara de Diputados en Brasil.....	109
4.3 Composición de la Cámara de Diputados en México (1994-2012).....	118
4.4 Efectos de la competencia intrapartidista y requerimientos para la aprobación de nominaciones sobre la fortaleza de los líderes.....	119
4.5 Facultad de los líderes en la Cámara de Diputados en México.....	123
4.6 Comparativo de casos.....	129
5.1 Nivel de agregación en las cámaras de diputados.....	134

5.2 Efecto y nivel de agregación en Brasil.....	137
5.3 Contenido y nivel de agregación en Brasil.....	139
5.4 Nivel de agregación por patrocinador en Brasil.....	141
5.5 Copatrocinio de proyectos locales en Brasil.....	143
5.6 Copatrocinio de proyectos sectoriales en Brasil.....	146
5.7 Nivel de agregación por partido político en Brasil.....	148
5.8 Efecto y nivel de agregación en México.....	152
5.9 Contenido y nivel de agregación en México.....	155
5.10 Nivel de agregación por patrocinador en México.....	156
5.11 Copatrocinio de proyectos locales en México.....	157
5.12 Copatrocinio de proyectos sectoriales en México.....	158
5.13 Nivel de agregación por partido político en México.....	160
6.1 Agrupación de las variables predictoras.....	172
6.2 Modelo de regresión logística del nivel de agregación en Brasil.....	175
6.3 Modelo de regresión logística del nivel de agregación en México.....	180
6.4 Resumen comparativo de los resultados.....	192
6.5 Enmiendas al presupuesto en Brasil por autor (53 <sup>a</sup> Legislatura).....	196
6.6 Nivel de agregación de las enmiendas presupuestales en México.....	202
6.7 Etiqueta partidista de las enmiendas locales.....	204
6.8 Tipo de copatrocinio.....	206

## **Figuras**

1.1 Modelo Miller y Stokes.....	48
3.1 Relación entre preferencias legislativas, presentación de proyectos y votaciones.....	80
3.2 Operacionalización del <i>focus</i> de Representación Política.....	84
3.3 Relación entre las variables del trabajo.....	105
4.1 Procedimiento legislativo en Brasil.....	115
4.2 Procedimiento legislativo en México.....	127
7.1 Modelo del <i>focus</i> de representación en Brasil y México.....	213

## Gráficos

5.1 Contenido de los proyectos en Brasil.....	134
5.2 Relación efecto-firmante en Brasil.....	141
5.3 Contenido de las iniciativas por partido político en Brasil.....	145
5.4 Efecto de las iniciativas por partido político en Brasil.....	146
5.5 Contenido de los proyectos en México.....	148
5.6 Relación efecto-firmante en México.....	154
5.7 Contenido de las iniciativas por partido político en México.....	158
5.8 efecto de las iniciativas por partido político en México.....	159
5.9 Evolución de la percepción de diputados mexicanos sobre quien dicen representar en su labor legislativa.....	162
6.1 Dispersión del nivel de agregación según la magnitud del distrito en Brasil.....	177
6.2 Relación pobreza y desigualdad en Brasil.....	179
6.3 Patrocinio y estatus de los proyectos en México.....	188
6.4 Relación pobreza y desigualdad en México.....	189
6.5 Éxito de las enmiendas por autor.....	198
6.6 Valores solicitados por área temática, presupuesto 2008.....	201
6.7 Valores solicitados por área temática, presupuesto 2009.....	201
6.8 Valores solicitados por área temática, presupuesto 2010.....	201
6.9 Valores solicitados por área temática, presupuesto 2011.....	201
6.10 <i>Focus</i> de representación en México según unidad de análisis.....	203
6.11 Nivel de agregación de las enmiendas al presupuesto por partido político.....	205



## SIGNIFICADO DE ACRÓNIMOS

CDE	Comité Directivo Estatal
CDM	Comité Directivo Municipal
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONV	Partido Convergencia
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRFB	Constitución de la República Federativa de Brasil
DEM	Democratas
DERFE	Dirección Ejecutiva y Registro Federal de Electores
IFE	Instituto Federal Electoral
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INFOPAL	Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (de la Cámara de Diputados)
LOCGM	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
NA	Nueva Alianza
PAN	Partido Acción Nacional
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD (Méx)	Partido Alternativa Social Demócrata
PSD (Bra)	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT (Méx)	Partido del Trabajo
PT (Bra)	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PV	Partido Verde
PVEM	Partido Verde Ecologista de México

PRODASEN Centro de Informática e Processamento de Dados no Senado  
Federal.  
RICD Regimento Interno da Câmara dos Deputados  
SEDENA Secretaría de la Defensa Nacional

# Agradecimientos

---

Muchas horas fueron necesarias para realizar el trabajo que aquí se presenta. Todo esto no hubiera sido posible sin la compañía, la enseñanza y los consejos de quienes me apoyaron a lo largo de una aventura que inició hace casi una década. Si bien, ningún espacio es suficiente para expresarles mi agradecimiento, no dejaré pasar la oportunidad para reconocer que su presencia fue determinante a la vez que insustituible. Quisiera comenzar por agradecer a quienes han influido de manera especial en mi formación académica: Claudia Barona y Mercedes García Montero, mis dos mentoras. A Claudia por sembrar en mí la semilla de la curiosidad, siendo ésta la que me llevó a iniciar el doctorado y muchos otros proyectos más. Y a “Mer” por su paciencia y disponibilidad para guiar esta tesis a pesar de la distancia y de sus propios compromisos profesionales y familiares.

Estar en el Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca me dio la oportunidad de conocer a grandes académicos que no solo me acercaron a los autores, las teorías y las técnicas de la disciplina, sino que me contagiaron su pasión por la profesión. De manera particular mi agradecimiento es para Manuel Alcántara, “Rafa” Bustos, Pilar Domingo, Agustín Ferraro, Flavia Freidenberg, Andrés Malamud, Elena Martínez Barahona, Luis Pásara, Aníbal Pérez Liñán y Leticia Ruiz.

Esta aventura culmina por el aliento de quienes siempre estuvieron ahí desde el comienzo sin importar la distancia ni el tiempo. Me refiero a mi padre José Luis, el mejor de mis maestros, a mi madre Yolanda y a mi compañera desde hace seis años Paula González. A ellos dedico el trabajo y a ellos debo una disculpa por hacerlos esperar. A mis tíos Juan Nájera, donde quiera que te

encuentros, por contagiarme de tu alegría, y Leopoldo González por ser un ejemplo a seguir; y a mis amigos Renata Alvares, João Amoroso, Lina Cabezas, Abel Bruno, Francisco Delgadillo, Oniel Díaz, Margarita Jiménez, Ahmed Mulai, Israel Ornelas, “Joserra” Ortiz, Rodrigo Pámanes, Jorge Pomar, Isabel Ramírez, Cecilia Rodríguez, Juan Mario Solís, Miguel Ángel Simón, Gabino Solano, Lázaro Tuz-Chi y Carlos Vázquez.

Por último, mi agradecimiento a las instituciones que me han brindado su apoyo en estos últimos años. A la Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo (AECID), por otorgarme la beca de estudios doctorales. Al Instituto de Iberoamérica y al Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, donde tuve el gusto de completar los posgrados. Al Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa, por abrirme sus puertas como investigador visitante. Y al Tecnológico de Monterrey, institución libre de la política universitaria que tanto daño hace a nuestra valiosa profesión, desde donde me encuentro escribiendo estas últimas líneas.

# Introducción

---

Durante su discurso a los electores de Bristol en 1774, Edmund Burke defendió que el Parlamento no debía ser “un congreso de embajadores con diferentes intereses encontrados (...), sino que [debía ser] una asamblea deliberativa de la nación, con un solo interés, el de todos” (Canavan, 1999: 11). Paralelamente, en los debates de la Convención Federal de 1787, uno de los puntos más álgidos entre federalistas y anti-federalistas fue la visión política sobre los intereses que debían prevalecer en la Asamblea Nacional. Los federalistas se mostraron a favor de mantener la asamblea libre de discusiones parroquiales y focalizada en el bien público nacional, mientras que los anti-federalistas defendieron que al interior de la asamblea deberían defenderse las preocupaciones locales (Rehfeld, 2005).

Las democracias actuales -como herederas de las luchas liberales de los siglos XVII y XVIII que defendieron las ideas del auto-gobierno, la libertad y la igualdad-, descansan en instituciones representativas las cuales trasladan las demandas de la sociedad y establecen las leyes que rigen la vida política, económica y social de un determinado lugar. Para que un sistema de toma de decisiones colectivas, integrado por representantes, refleje las preferencias ciudadanas debe cumplir determinadas condiciones que van de la igual influencia sobre las decisiones colectivas hasta el establecimiento de un orden legal capaz de asegurar la cooperación sin ninguna interferencia indebida (Przerworski, 2010).

¿Qué sucede cuando los legisladores son dominados por los intereses de una clase o sirven como vehículos para alcanzar los objetivos de esa clase? ¿Qué intereses deben prevalecer en los organismos de toma de decisiones colectivas?

Desde los orígenes de los gobiernos representativos, la reivindicación normativa sobre la representación de intereses locales en la esfera nacional, ha sido un tema de preocupación tanto para los tomadores de decisiones políticas como para los estudiosos del tema. La lógica empírica, detrás de la prerrogativa normativa, es que los legisladores que integran la cámara nacional, al ser electos en adscripciones territoriales, defenderán los intereses y deseos de sus electores. Sin embargo, al interior de un cuerpo colegiado de deliberación y en el desarrollo de sus funciones, los legisladores se encuentran frente a una disyuntiva en la que intervienen, además del distrito de adscripción donde están sus electores, otros “focos” de atención como son los partidos políticos, las bases consistentes de apoyo más allá del plano electoral y el conjunto de población cuya base de agregación es el escenario nacional.

Este trabajo comparte la preocupación fundacional e inherente a las democracias contemporáneas, por lo que el objetivo principal es analizar el rol de representación política de los legisladores latinoamericanos, considerando para ello las cámaras de diputados de dos sistemas federales: Brasil y México<sup>1</sup>. Un segundo objetivo es proponer un modelo analítico para describir la naturaleza de la representación y, como tercer objetivo, derivado de los dos anteriores, se pretende identificar qué factores influyen sobre dicho rol de representación.

El interés que justifica la elección del tema atiende a un triple orden de motivos. Partiendo del reconocimiento de la representación como elemento central de las democracias modernas (Sartori, 1987), el estudio de la élite que integra los congresos ofrece un panorama sobre el rol que conciben sus miembros, quienes, al ser una extensión de la sociedad, se convierten en los principales medios de transmisión de sus demandas en el plano político-institucional (Best y Cotta, 2000). De modo que conocer el rol que conciben los diputados importa como fuente de interpretación del proceso decisorio y la naturaleza distributiva de las leyes que impulsan los partidos políticos

---

<sup>1</sup> Entendiendo el rol como el principio de organización en torno a las actitudes y los comportamientos de los representantes (Eulau *et al*, 1959).

(Amorim Neto y Santos 2003), y contribuye al entendimiento del comportamiento de los representantes sobre temas en los que los ciudadanos tienen opiniones bien establecidas (Kuklinski y Elling 1977). Es decir, se puede identificar si tienen presentes los anhelos de la población o sólo de un sector de apoyo electoral en términos de producción de políticas públicas (Santos 2003).

El rol que asume el representante no solo es relevante por la relación diádica que establece con el elector y por la forma en que atiende las demandas de éste, sino porque influye en el funcionamiento y la estabilidad del régimen democrático. La democracia representativa, a diferencia de otros procedimientos propios de la democracia directa o de la participativa, requiere que unos pocos miembros actúen “en lugar de” o “en función de” quienes los han elegido (Pitkin, 1967)<sup>2</sup>. Quienes compiten para ser electos en este tipo de regímenes lo hacen dentro de un marco legal que obliga a los ganadores a formar acuerdos institucionalizados con los partidos políticos que convergen en la cámara y con el gobierno en turno. Por lo que una representación dominada por la defensa de intereses particulares puede generar desequilibrios entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, al impedir que el gobierno dé una adecuada respuesta a las demandas colectivas. Al tiempo que dificulta la coordinación de mayorías legislativas estables y la negociación con el Ejecutivo (Mainwaring, 1999; Santos, 2003).

El acercamiento al rol representativo en América Latina responde a la imperante necesidad de conocer y entender el proceso por el cual aquellos individuos dotados de una posición prominente, electos en adscripciones territoriales, toman sus decisiones en un órgano colegiado de representación

---

<sup>2</sup> Frente a esta característica de la democracia representativa, se encuentran formas democráticas a través de las cuales la ciudadanía traslada sus demandas e influye en las decisiones que los afectan. La democracia participativa implica un “empoderamiento” de la sociedad en la toma de decisiones más allá del plano electoral. Este empoderamiento es producto de la participación política de la sociedad organizada, lo que supone –en términos de la escuela anglosajona- el paso de una mentalidad parroquial a una participativa que demanda por sus derechos y el reconocimiento de éstos (Nylen, 2003). En la democracia directa el ciudadano tiene la posibilidad de participar en la “elaboración, control y derogación de políticas”, a través de mecanismos institucionalizados en formas jurídicas tales como referendo, plebiscito, revocación de mandato, facultad de iniciativa, auditoría ciudadana y presupuesto participativo (Lissidini, 2008: 14-15).

nacional. Cabe recordar que previo a la democratización en la región, no se prestó debida atención al fenómeno de la representación ni a la labor de los congresistas porque el Poder Legislativo se vio doblegado al convertirse en una institución refrendadora de las decisiones tomadas por el Ejecutivo, y por la opacidad y falta de información de los regímenes autoritarios que limitó los avances empíricos sobre la materia. Por tanto, el papel cada vez más activo del Legislativo en la vida política de los países latinoamericanos hace que los representantes sean una pieza crucial para el funcionamiento de las democracias y para dar atención y respuesta de demandas ciudadanas.

El criterio para seleccionar los casos fue la forma de organización territorial, pues dadas las características de los sistemas federales, el trabajo legislativo suele ser asociado a los intereses de los distritos o Estados de procedencia. Este tipo de sistemas en términos normativos se caracterizan por la división de poderes entre distintos niveles de gobierno, lo que implica una delimitación de competencias, responsabilidades y obligaciones entre las esferas local y nacional. De ahí que el federalismo como forma de organización territorial otorgue suficiente autonomía a los gobiernos locales para llevar a cabo sus funciones y amplíe la influencia de los líderes subnacionales sobre la vida política de su entidad. Producto de esa estructura, la labor de los legisladores tiende a relacionarse con los intereses de las autoridades estatales, en especial a los de los gobernadores y, en menor medida, a los de los líderes partidistas locales (Langston, 2002; Samuels, 2003; Cheibub *et al*, 2009; Rosas y Langston, 2011)<sup>3</sup>. Con los dos casos federales de Brasil y México se pondrá a prueba la pertinencia de dicho argumento sostenido en la literatura politológica.

---

<sup>3</sup> Para el caso brasileño el estudio es por demás pertinente pues más de un autor ha enfatizado en los efectos que produce dicha combinación en la incapacidad que tienen los líderes para seleccionar a los candidatos, en la celebración de campañas electorales porque tienden a personalizarse (Mainwaring y Pérez-Liñán, 1997), en la consecución de mayorías estables en el Congreso y la dificultad para mantener la disciplina de los miembros partidistas y sostener el apoyo a las propuestas del Ejecutivo Federal (Mainwaring, 1990; 2002; Ames, 1995; 2001), así como en que los representantes impulsen políticas que benefician a su distrito electoral en su búsqueda por alcanzar la reelección (Ames, 1995; 2001).

La aproximación al rol se hará a través del “focus” de representación, dimensión que servirá para identificar tres *targets* que podrían representar los congresistas: 1) local; 2) sectorial, y; 3) nacional. Como unidades de análisis se adoptan las iniciativas de ley turnadas tanto de forma individual como colectiva por los diputados de la 53ª Legislatura en Brasil y de la LX Legislatura en México<sup>4</sup>. El sentido de emplear las iniciativas y no las leyes sancionadas tiene que ver con que las primeras reflejan el interés del legislador sin que interfiera la votación de la aprobación de una ley, donde puede influir la decisión de la dirigencia partidista<sup>5</sup>.

Dado que la investigación que se pretende llevar a cabo es de corte deductivo, cuyo objetivo es contrastar premisas sustentadas en la teoría de los roles, se optó por generar distintos modelos que contrastan el peso de diferentes factores explicativos sobre la representación. Estos factores pueden ser agrupados en variables de la carrera política del diputado, de características del distrito y estrategia legislativa, de posición partidista y de contexto socioeconómico. Al estar compuesta la variable dependiente por tres categorías (proyectos nacionales, sectoriales y locales), el contraste de las hipótesis planteadas se lleva a cabo a través de distintos análisis multivariados utilizando regresiones logísticas multinomiales. Estos análisis permitirán determinar las probabilidades de que se presente un determinado proyecto en presencia de las variables predictoras.

Para cumplir con los objetivos planteados, el trabajo está estructurado en cinco capítulos. El Capítulo 1 demarca teóricamente el ámbito en que se

---

<sup>4</sup> El periodo de análisis comprende estas legislaturas dado que son las que más coinciden temporalmente entre los casos de estudio. La 53ª Legislatura en Brasil inició sesiones el 15 de febrero de 2007 y concluyó el 15 de diciembre de 2010. Mientras que en México la LX Legislatura tomó posesión el 1 de septiembre de 2006 y concluyó el 31 de agosto de 2009.

<sup>5</sup> Por razones operativas Argentina quedó excluido del trabajo, dado que los diputados en este país presentaron un total de 7001 proyectos de ley durante los Periodos 125-128 (2007-2011) (ver informe de proyectos de ley de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en: [http://www.diputados.gov.ar/estadisticas\\_parlamentarias/index.html](http://www.diputados.gov.ar/estadisticas_parlamentarias/index.html)). Esta cifra se eleva considerablemente al aplicar los criterios adoptados en el presente estudio, debido a que aquellos proyectos presentados de manera colectiva se contabilizan por el número de firmantes que lo hayan patrocinado, lo cual representaba un serio obstáculo a la hora de su captura y clasificación.

desarrolla la investigación. Mediante la observación y el análisis de los autores pioneros en el área de estudio, se hará una aproximación a un término al que constantemente se le han atribuido muy variadas interpretaciones. Aquí se expondrán las principales acepciones teóricas identificadas en un trabajo pionero de Hanna Pitkin (1967). Como se verá en esta sección, la visión que dará sustento al trabajo es la forma “sustantiva” de la representación en la cual descansa el rol de representación que conciben los legisladores. Retomando los argumentos de autores como Eulau *et al* (1959) y Wahlke *et al* (1962), será posible precisar las dos dimensiones en que se sujeta dicho rol: el estilo y el *focus* de la representación.

El capítulo 2 tiene como finalidad acercarse al área de estudio a través del debate académico producido en América Latina sobre la representación política desde su acepción sustantiva. De manera particular, el capítulo pone especial atención a la literatura que se ha acercado al *focus* desde distintas perspectivas metodológicas y unidades de análisis –como son los proyectos, las leyes y las enmiendas presupuestarias-, y a la relación que establecen los autores entre representación y variables relativas al entramado político-institucional. Este debate sentará las bases para delimitar el modelo analítico por el que se conforma la variable dependiente.

En el tercer capítulo se definirá el modelo teórico-metodológico que guía la investigación. Tal como se ha venido mencionando, el modelo incorpora tres categorías de análisis sujetas a contraste empírico. Adicionalmente, para conocer con mayor detalle la naturaleza de la representación y con fines descriptivos, en esta sección se introducen dos dimensiones más por las que serán clasificados los proyectos de ley. Con la finalidad de avanzar en la explicación, en el segundo apartado quedarán delimitadas las variables predictoras y se formularán las hipótesis comúnmente asociadas al rol representativo, para poner a prueba la viabilidad de los argumentos teóricos defendidos. Cabe señalar que este modelo, el cual adopta criterios formulados y aplicados en Europa y Estados Unidos, ha tenido un desarrollo creciente en

América Latina desde finales de la década de 1990 pero nunca se ha empleado para estudiar el caso mexicano.

El cuarto capítulo expone el contexto institucional sobre el que se sustentan los Poderes Legislativos de Brasil y México. Se abordan aspectos de suma relevancia para la vida interna de los órganos representativos como lo son su composición, las atribuciones conferidas, la dinámica en el proceso de toma de decisiones y el papel que desempeñan los principales organismos que regulan la actividad interna. Es menester de este capítulo, asimismo, adentrarse en las diferencias que presenta cada sistema de partidos así como en las particularidades del sistema electoral, pues la conformación institucional influye sobre los arreglos entre actores y en las decisiones que surgen de esos arreglos, afectando con ello el rol del representante. Por consiguiente se espera que producto de las diferencias expuestas, el rol que adopten los diputados tenga una forma específica en cada congreso.

La descripción del comportamiento legislativo en Brasil y México conforme a las tres categorías propuestas para el *focus* es desarrollada en el capítulo quinto. Uno de los principales hallazgos dentro de éste tiene que ver con el elemento distributivo de los proyectos de ley que impulsan los diputados en ambos países, cuyo enfoque no está concentrado territorialmente sino dirigido hacia la población en general principalmente y, en menor medida, a sectores específicos dentro de los cuales pueden estar sus bases de apoyo no electoral. A partir de estos resultados, las características institucionales, partidistas y de la dinámica organizativa de cada congreso adquieren mayor relevancia como elementos explicativos al rol que desempeñan los legisladores.

El contraste de hipótesis y la discusión sobre la representación se lleva a cabo en el último capítulo. En éste se evalúa el impacto que distintos elementos relacionados con el legislador y el sistema político-partidista pueden tener sobre el *focus* de representación. Dentro de los resultados destaca que la experiencia profesional es un aspecto que influye considerablemente sobre la representación nacional en México, mientras que en Brasil es el sistema electoral

y el grado de nacionalización de sus agrupaciones partidistas lo que tiene un efecto positivo sobre ese objetivo. Un último apartado profundiza en la labor legislativa de los diputados, a fin de identificar un rol concebido hacia la representación de intereses locales que bien podría estar vinculado con los planes estratégicos de los congresistas.

# 1. El estudio de la Representación Política

---

*Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent or advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole.*

Edmund Burke<sup>6</sup>

## Introducción

Este capítulo tiene por objetivo definir los principios teóricos sobre los que se sustenta la presente investigación. Uno de los abordajes para entender la representación política es el estudio de la labor legislativa como mecanismo que delimita la visión sustantiva de la representación. Esta concepción se caracteriza por adentrarse en el contenido de la acción a partir de las actitudes y los comportamientos de los congresistas y de ella deriva la teoría de los roles. Es, precisamente, esta teoría la que sirve de sustento analítico a este trabajo ya que, a raíz de la misma, se han desarrollado muy variadas tipologías con la finalidad de entender y explicar la relación que envuelve a los representantes con sus representados, así como la forma en que los primeros perciben y concretan su trabajo. Una de las tipologías más influyentes, clave para analizar el interés que persiguen los representantes, es la que divide el rol a partir de dos indicadores: 1) el “*focus*”, con el cual se busca conocer a quién representan los legisladores –

---

<sup>6</sup> Extracto del discurso pronunciado por Edmund Burke a los electores de Bristol en 1774 (Canavan, 1999: 11).

si lo hacen defendiendo intereses individuales, locales, regionales, nacionales o sectoriales-; y 2) el “estilo”, para establecer cómo representan –si acatando instrucciones o desenvolviéndose de manera independiente-.

Para su exposición, el capítulo está estructurado en tres partes. En la primera son expuestas las bases conceptuales de la representación para delimitar y diferenciar las principales perspectivas teóricas que han acompañado al concepto. De modo simplificado, seguirá la exposición exhaustiva sobre la definición, el uso y las aplicaciones de la representación política elaborado por Hanna Pitkin (1967). Esta autora distingue cuatro concepciones a través de las cuales puede entenderse su significado: las visiones “formalista”, “descriptiva”, “simbólica” y “sustantiva”. Cabe adelantar que cada una ha estado presente en la vida política y, hasta cierto punto, están relacionadas entre sí<sup>7</sup>. Sin embargo, por su propia naturaleza, no todas se solapan completamente porque “pueden darse formas de representación no parlamentaria” alejadas de la experiencia democrática (Cotta, 1994: 267-268).

Una segunda parte se centra en ofrecer una aproximación a la teoría de los roles legislativos. A partir del rol legislativo, entendido como el principio de organización en torno a las actitudes y los comportamientos de los representantes, se establecen los fundamentos fijados en la literatura para determinar cómo actúan los legisladores y, en consonancia, qué intereses defienden. Como se mencionó, derivado de esos trabajos se han elaborado algunas de las tipologías más influyentes que toman como indicadores al “focus” y al “estilo” de la representación. En esta parte del capítulo se prestará especial atención a los trabajos de Wahlke y Eulau (1959) y de Eulau *et al* (1959), puesto que estos autores fueron pioneros en el desarrollo de la teoría de los roles y en disponer sus contenidos de forma operativa. Como se deduce de lo

---

<sup>7</sup> Para Martínez (2004: 666), algunas acepciones sólo pueden ser diferenciadas para efectos analíticos. Y añade que llega a ser tal el grado de imbricación que se produce un refuerzo “positivo” cuando se pueden complementar, o bien “negativo” en caso de no establecerse una clara distinción según los intereses de la investigación.

anterior, se trata del establecimiento de las bases teórico-empíricas para la identificación del rol de los congresistas.

Continuando con la misma lógica, la tercera parte se ocupa de los trabajos que llevan al campo empírico las tipologías elaboradas dentro de la teoría de los roles. Se recogen nuevas categorías, se argumenta sobre los factores explicativos comúnmente asociados a la actitud y los comportamientos de los legisladores, y se muestran los hallazgos de esos trabajos de cara a la propuesta de operacionalización del *focus* que se realizará en el Capítulo 3.

Antes de dar inicio, y de acuerdo con los objetivos planteados, es necesario aclarar que la representación política es entendida como el proceso a través del cual un individuo o un grupo –en este caso los legisladores– [son elegidos para] actuar en nombre de otros individuos o grupos –que son los ciudadanos– para tomar decisiones y/o hacer leyes (Thompson, 2001: 11696)<sup>8</sup>. Puede observarse que en esta definición existe direccionalidad y delimitación del trabajo que deben realizar los legisladores, pero se no especifica el modo en que la representación se debe llevar a cabo. De tal modo, queda fuera el juicio a favor o en contra de que los representantes tengan que atender y defender intereses de sus electores, distrito, partido político o de la nación, siendo esa cuestión uno de los propósitos de esta investigación: conocer los intereses que los diputados defienden en las iniciativas de ley que impulsan.

## 1.1 El concepto de representación política

---

<sup>8</sup> La definición aquí referida es exclusiva de regímenes democráticos contemporáneos y se apega a la idea de la representación política vista como “mecanismo central” en este tipo de sistemas, en el sentido de que la estructura institucional insertada en la democracia, que encuentra su fundamento en las elecciones, constituye el elemento de legitimación y pone en marcha todo un andamiaje de responsabilidades políticas que recaen sobre los representantes (Cotta, 1994: 272-273). Al respecto, en este trabajo se coincide con Plotke (1997), para quien desde la emergencia de los partidos políticos y la ampliación del sufragio universal a lo largo de los Siglos XIX y XX, los conceptos democracia y representación aparecen como complementarios, más que como formas alternativas de gobierno. Así como con quienes sostienen no sólo que el desarrollo de la representación política está íntimamente relacionado con el de la democracia contemporánea (Shapiro *et al*, 2009: 2), sino que los cambios sociales impulsados en la era de la democratización se han “filtrado (...) reinterpretado y generalmente transformado por el proceso de representación” (Best y Cotta, 2000: 8).

Alrededor de la representación política existen distintas controversias: la primera gira en torno a su definición, pues gran parte de los conceptos que ofrecen los teóricos no tienen relación entre sí o, incluso, son contradictorios; la segunda controversia se refiere a la relación entre representante y representado (Pitkin, 1967). Al respecto de esta última, en el debate académico se ha venido planteando que el representante, como señaló Thomas Hobbes<sup>9</sup>, es libre de hacer lo que quiera, un segundo grupo argumenta que debe hacer lo que es mejor para sus electores -tomando la decisión en base a sus propios juicios-, y un tercer grupo, más reducido, plantea que debe actuar acorde a los deseos y opiniones de sus electores.

Dada la gran variedad de acepciones y enfoques teóricos, el término de representación política -como categoría analítica- presenta problemas de operacionalización. En ese sentido, el presente apartado pretende delimitar dicho concepto de manera que resulte operativo para los fines de la investigación. Para ello se agrupan las distintas visiones a través de las cuales los estudiosos conciben la representación. Con esto no sólo se espera liberar el término de cargas ambiguas o equívocas sino encontrar un denominador común -rescatado de las formulaciones expuestas en la literatura- que permita su pleno entendimiento.

A partir de la segunda mitad del S. XX los estudios de la representación política procuraron delimitar el término con acotaciones conceptuales capaces de ser medibles empíricamente. La conocida publicación de Pitkin *The Concept of Representation* (1967) marcó el inicio de un nuevo debate acerca del concepto, su desarrollo y usos. Desde la época de Edmund Burke y hasta la obra de Pitkin no existió una teoría consistente de la representación sino distintos puntos de vista alrededor del concepto<sup>10</sup>. Incluso en la actualidad, a pesar del avance

---

<sup>9</sup> Citado por Pitkin (1967).

<sup>10</sup> Para Rodríguez, uno de los principales problemas que limitó su análisis fue que el desarrollo político de la representación fue distinto al principio para la cual fue ideada. Si bien es cierto que en su origen la representación tuvo como objetivo limitar el poder absoluto de los reyes -a

teórico-empírico de la representación política, establecer su significado con precisión no es tarea fácil (Cotta, 1994). Por una parte, el excesivo formalismo que impregnó algunas investigaciones llevó a determinados autores a hablar de un distanciamiento entre la representación y las instituciones. Eulau (1967), por ejemplo, reconoció la existencia de instituciones representativas pero criticó a los teóricos por no saber con exactitud para qué servían lo cual le llevó a afirmar que, en ese momento, el concepto de representación resultaba obsoleto tal como estaba siendo discutido por la teoría.

Otras aportaciones importantes provinieron desde distintas disciplinas o doctrinas del pensamiento. Hubo quienes defendieron que la representación devino del derecho privado. Para Sartori (1968), al definir la representación desde el derecho privado no se estaba concibiendo como verdadera porque para su análisis se utilizaban las mismas categorías técnicas y formalistas del derecho. Los críticos de esta visión encontraron incongruencias a la hora de concebir una “pretendida representación política, o les resultaba imposible que pudiera ser tratada jurídicamente” (Rodríguez, 1987: 139).

El punto de inflexión a las anteriores aportaciones lo encarnó el estudio de Pitkin de 1967 mediante un análisis de los orígenes etimológicos y de las diferentes conceptualizaciones de la representación a lo largo del tiempo. Para un mayor acercamiento a sus variantes, la autora -como ya ha sido mencionado- identificó cuatro dimensiones en las que puede concebirse el concepto de representación política: 1) la formalista; 2) la descriptiva; 3) la simbólica; y 4) la sustantiva<sup>11</sup>. Coincidiendo con Cotta, antes de explicar cada una de las distintas

---

comienzos de la Edad Moderna-, este hecho por sí mismo no implicó el derecho a ejercer la soberanía popular. En términos teóricos el problema comenzó a agudizarse, primero, con la demanda de gobiernos representativos a raíz de las revoluciones burguesas, pues representación y gobierno permanecían separados, toda vez que con la representación -con sede en el Parlamento- sólo se pretendía disminuir el poder del soberano -que continuaba recayendo en el rey- y, segundo, cuando los parlamentos, además de representar, desempeñaron un papel de gobernante (Rodríguez, 1987: 140-141).

<sup>11</sup> En la edición en español del estudio seminal de Hanna Pitkin (*El Concepto de la Representación*) se manejan cinco concepciones -y no cuatro como en la primera edición de 1967-, debido a que se extraen de la representación formalista las dimensiones autorización y responsabilidad, abordándolas cada una por separado y al mismo nivel de las tres restantes -la representación descriptiva, simbólica y sustantiva-.

apreciaciones de la representación política, es necesario citar el elemento en común: “la referencia a una situación dual y relacional, [que] presupone, de este modo, un representante y un representado, y que entre éstos exista una cierta relación” (Cotta, 1994: 268). A continuación se profundiza en las cuatro dimensiones, prestando especial atención a los orígenes de cada una y a los estudios cuyas propuestas contribuyeron significativamente en el campo teórico, conceptual y empírico de la representación.

### **1.1.1 La Representación Formalista**

Esta visión se refiere a los arreglos institucionales que preceden a la representación y se compone de dos dimensiones: 1) autorización y 2) responsabilidad. El origen de la primera atiende a la forma en que Hobbes definió la representación en términos de “dar y tener una autoridad”, de tal manera que el representante es aquél que tiene la autorización para actuar en nombre del representado. Desde esta perspectiva la representación es una especie de “caja negra” dentro de la cual el representante puede hacer lo que le plazca, cualquier acción llevada a cabo luego de la autorización y dentro de los límites de ésta se considera representación (Pitkin, 1967: 38-39). En el pensamiento de Hobbes la autoridad recaía sobre el soberano quien ostentaba tal investidura gracias al reconocimiento y aprobación de los habitantes. Ese “contrato”, producto del temor y no precisamente del raciocinio de los individuos, era un atributo del sistema imperante que contribuía a la seguridad de la comunidad (Martínez, 2004: 667). A raíz de los cambios políticos y sociales acaecidos en Europa en el Siglo XVIII la representación como autoridad comenzó a delegarse en el parlamento<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Manin se refiere a esta etapa como “parlamentarismo”, caracterizada por la autonomía parcial de los representantes en los términos que Edmund Burke habló en su discurso a los electores de Bristol en 1774. De tal modo que el representante no tenía por qué defender intereses concretos de su circunscripción, sino que podía votar de acuerdo a su propio juicio. De ahí la alusión al término *trustee*, pues se pensaba que el representante no era portavoz de sus electores, sino su fideicomisario. Tanto el derecho al voto como a ser elegido permanecieron reservados para unos cuantos. La combinación entre voto limitado y la cercanía con el candidato, basada en aspectos emocionales, dio como resultado la selección de un tipo determinado de élite: los

Merece la pena resaltar que la identificación de la representación como autorización realizada por Pitkin (1967), tuvo sustento en tres formulaciones teóricas provenientes de diferentes pensamientos. El primero desarrollado por los teóricos alemanes; el segundo heredero de los estudiosos del gobierno democrático representativo; y un tercero articulado en torno al trabajo de Eric Voegelin.

La principal característica que define el pensamiento alemán es que el epicentro de la representación recae en la colectividad de un grupo y no en el individuo como planteó Hobbes. Max Weber<sup>13</sup> formuló que la representación existe cuando algunos individuos tienen la autoridad de actuar en nombre del resto. Caso contrario, cuando cada miembro forma parte de la toma de decisiones que afectan a todos, no se puede hablar de representación, sino de solidaridad. Los representantes serían, por tanto, aquellos miembros autorizados por un grupo más numeroso -con lo que su actividad se podría

---

notables (Manin, 1998). Los parlamentos modernos como instituciones representativas descienden de las sociedades feudales europeas de los Siglos XIII y XIV, en las que el soberano absoluto -poseedor de derechos, privilegios y dueño de las tierras-, solicitaba el consentimiento de "representantes" importantes de determinadas clases o comunidades para dictar algunas medidas, en especial las relacionadas con los impuestos (Thomassen, 1994).

Entrada la segunda mitad del Siglo XIX, la ampliación del derecho a voto implicó cambios sustanciales en la representación política. Esta etapa conocida como "democracia de partidos" imposibilitó una relación personificada en el candidato, cediendo paso a los partidos políticos de masas. En respuesta y atención al nuevo electorado, los partidos de masas se organizaron en torno a grandes burocracias y redes de militantes con el objetivo de representar a las distintas clases sociales. La llegada de nuevos actores al Parlamento significó también la lucha de posiciones en su interior, llevando a debate los intereses sociales en conflicto. Al igual que en el parlamentarismo, en la democracia de partidos el vínculo que unía a electores con candidatos se expresó en la confianza, sin embargo, ahora ya no estuvo depositada en la persona, sino en el partido (Manin, 1998). Por añadidura, el representante dejó de ser un fideicomisario con autonomía propia para convertirse en delegado (*delegate*) de su partido político. La competitividad, reflejada en las elecciones, fue un elemento clave por el que se organizarían los partidos de masas para capturar el voto y, en última instancia, alcanzar el poder. De esta manera, los intereses defendidos -una vez en el parlamento o el gobierno- serían los articulados en el programa del propio partido (Katz y Mair, 1995).

En una tercera y última etapa, conocida como "democracia de audiencia" -propia de mediados del Siglo XX-, comenzó a segmentarse el electorado aun cuando permanecieron invariables las características socioeconómicas o culturales de los votantes. Lo que es más, las elecciones se personalizaron en la figura de los candidatos y, en menor medida, en el programa u organización partidista. En términos más precisos, en esta etapa los votantes "responden" a las condiciones particulares de cada elección en lugar de "expresarse" mediante la identificación cultural o social (Manin, 1998).

<sup>13</sup> Citado por Pitkin (1967).

ampliar más allá del plano legislativo incluyendo órganos del Estado y oficinas gubernamentales-. Por añadidura, no hay manera de distinguir hasta qué punto los legisladores son verdadera o completamente más representativos que las dependencias de gobierno, sino que la autorización es para actuar en nombre de un grupo mayor sin importar la investidura que ostenta el órgano colegiado.

A partir del enfoque teórico de la democracia representativa, diversos autores observaron en las elecciones el criterio crucial de la representación como autorización. Bajo esta lógica, la democracia quedaría reducida al método de elección de los gobernantes como apuntó en su momento Schumpeter (1984), dotando a los ciudadanos de instrumentos para elegir a quienes tomaran las decisiones, mas no facultándolos para participar en el proceso de toma de decisiones (Nun, 2000).

Una consideración aparte requiere el trabajo de Eric Voegelin debido a su esfuerzo por reducir los problemas que refleja la dimensión “autorización”. Para ello Voegelin sugiere tres “tipos” de representación diferenciados por niveles de imbricación. El “tipo elemental” se caracteriza por la existencia de un gobierno representativo, en el cual debe haber una legislatura y, si acaso, un Ejecutivo. El paso a un segundo nivel, denominado “tipo existencial”, requiere que la autorización dada a los líderes en el nivel anterior emerja gradualmente, y una condición necesaria es la presencia de una sociedad diferenciada y organizada para la acción social, pues, al igual que señaló Hobbes, sólo en esas sociedades se opta por la representación. Para llegar al tercer nivel, dentro del “tipo trascendental”, se precisa que el líder –o líderes- actúe en consonancia con el espíritu de la nación, esto es, acorde con una realidad y verdad trascendentes. Según señala la propia Pitkin más adelante, el “tipo trascendental” al que llega Voegelin juega un papel central en el desarrollo de sus tesis más significativas, en las cuales se enmarcan temas históricos, sociales y religiosos.

Como se desprende de lo anterior, el elemento en común de los argumentos que recupera Pitkin es que dentro de la representación por

autorización la atribución de acciones se transmite de un individuo –o individuos- a otro –u otros-:

This clearly is what Hobbes means by speaking of the “ownership” of actions: a representative is someone whose actions are not his “own” but ascribed to another. Similarly, Weber defines representation as the fact that some men’s actions are ascribed to a group rather than just to themselves. And Voegelin speaks of representatives (in the “existential” or authorization sense) as men whose actions are imputed not to themselves but to others (Pitkin, 1967: 51).

Entendiendo dentro de su contexto que toda autoridad es representativa –y que cada representante es autoridad-, Hobbes reforzó su argumento en defensa del soberano absoluto; Weber caracterizó la labor de un grupo que ha sido legitimado –y está vinculado- para actuar por el resto; y Voegelin enfatizó en la soberanía política de la nación.

En la segunda dimensión de la representación formalista, conocida como *accountability* y también referida en este trabajo como responsabilidad<sup>14</sup>, el representante es aquel individuo capaz de responder por sus acciones ante los miembros de toda una comunidad. Para los defensores de esta dimensión las elecciones son el mecanismo que sirve a los electores para fijar responsabilidades; el individuo electo es un representante porque al final de su periodo será premiado o castigado según su desempeño. La importancia de las elecciones radica también en que son la fuente en cuyo poder descansa la soberanía de los líderes. Un poder, cabe decir, que no estipula el tipo de políticas que deben instrumentar, sino que presupone que los representantes serán consecuentes con las demandas de los electores y guiarán sus acciones en consonancia con dichas demandas (Pitkin, 1967; Przeworski *et al*, 1999; Schedler, 2004 [1999]).

A diferencia de la autorización, bajo la lógica de la responsabilidad el representante adopta obligaciones especiales que van implícitas a su

---

<sup>14</sup> El texto original de Pitkin hace referencia al término anglosajón *accountability*, sin embargo aquí se adoptó el concepto de responsabilidad –basándose en diferentes autores- porque, al no tener un equivalente preciso en castellano, es el más cercano desde la perspectiva de la representación política.

nombramiento: mientras que en la autorización actúa libremente, en la responsabilidad está sujeto a rendir cuentas a sus electores por las obligaciones que su posición demanda. Así, los teóricos de la *accountability* introducen esta dimensión como respuesta y correctivo a la primera, pues consideran que en la autorización se dan derechos pero no se establecen obligaciones ni controles. En suma, la estructura formal de la representación identificada puede agruparse de la siguiente manera:

- a) Como *autorización*. La representación requiere que el representante sea autorizado por el elector para actuar tomando decisiones que los afectan.
- b) Como *responsabilidad*. La representación requiere que el representante sea responsable ante el elector por las decisiones que les afectan.

Tras delimitar la concepción de la representación formal, algunos autores la han criticado por ser incompleta y poco realista. La versión de autorización defendida en ciertas corrientes de pensamiento no contempla la realización de comicios electorales llevados a cabo regularmente, ni estipula el tiempo límite para el que los representantes fueron autorizados. Así, una monarquía hereditaria o un parlamento antidemocrático pueden ser representativos. En tanto, la versión como *accountability* no garantiza la responsabilidad de los representantes *per se*, ni asegura manera alguna de obligarlos a rendir cuentas, sino que la única vía de castigarlos o premiarlos es en comicios electorales. La representación desde esta perspectiva se reduce a una función meramente formal debido a que “representar significa actuar después de la autorización o antes de estar sujeto a responsabilidad”, quedando fuera de esos términos la actividad del representante (Pitkin, 1967; O’Donnell, 1994; Przeworski *et al*, 1999; Schedler, 2004 [1999]).

En contrapartida al trabajo de Pitkin escrito en la década de 1960, estudios recientes han profundizado en el desarrollo de la representación formalista. Dentro del campo de la ciencia política destacan los dedicados a la dimensión *accountability*, a raíz de los cuales se ha generado un avance significativo en la demarcación teórica del concepto, a la vez que presentaba

grandes dificultades en términos empíricos por la falta de consenso respecto a cómo medir dicha dimensión y a cómo interpretar los resultados de los indicadores propuestos<sup>15</sup>.

Actualmente, desde la teoría de la democracia no tiene cabida el carácter meramente formalista al cual hizo referencia Pitkin dentro de su trabajo. Con el devenir de nuevas investigaciones, el sentido estricto y minimalista del término ha pasado de la presunción de responsabilidad –por el simple hecho de ir implícita en las elecciones-, a la observación de la función del representante y al establecimiento de mecanismos de control y castigo más allá del plano electoral. Esto, a su vez, ha significado que la representación como *accountability* se imbrique en otra dimensión, la forma “sustantiva” desde la que se hace hincapié en la actividad del representante la cual será abordada más adelante.

En consonancia con esos preceptos se han formulado numerosos estudios. Como trazo inicial, algunos autores -centrados principalmente en el análisis de los países de la tercera ola de democratización- han añadido la existencia de tres elementos fundamentales para lograr una *accountability* efectiva de los representantes. Primero, es necesario que los representantes informen a los ciudadanos de sus acciones de forma transparente. Segundo, que esas acciones sean justificadas o explicadas. Con lo que se estaría estableciendo un diálogo entre quienes rinden cuentas y quienes las exigen (Schedler, 2004 [1999])<sup>16</sup>. Por último, la *accountability* requiere elementos de coacción y castigo, de tal modo que los representados no sólo cuestionan, sino que también castigan cualquier comportamiento impropio de los servidores públicos (O'Donnell, 1994)<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> En este campo han destacado los trabajos de O'Donnell (1994), Przeworski *et al* (1999) y Peruzzotti y Smulovitz (2002).

<sup>16</sup> La función de los representantes y políticos de informar y justificar sus acciones de manera pública se abordan como características independientes del *accountability*, sin embargo, cabe señalar que forman parte de una misma dimensión del término anglosajón *answerability*. La tercera característica, que se refiere a la sanción, es extraída del término *enforcement* (ver Schedler, 2004 [1999]).

<sup>17</sup> El argumento de O'Donnell se enmarca en un debate más amplio sobre las incipientes democracias en América Latina, en lo que denominó “democracia delegativa”. En éstas, según el

De igual importancia es el análisis de la responsabilidad incluyendo la categoría de funcionalidad. Así, se podría atribuir la responsabilidad de un individuo a través de un doble orden de motivos. El primero implica la obligación personal del representante de ser *stricto sensu* receptivo. Mientras que el segundo se refiere al aspecto funcional en el que se requiere ser, además de receptivo, eficiente; vinculando la actuación del representante a la responsabilidad de sus decisiones (Sartori, 1992).

### 1.1.2 La Representación Descriptiva

Más allá del plano formalista, los estudiosos de la representación han planteado la necesidad de profundizar en elementos propios de la labor que el representante desempeña, así como en la manera en que esa labor es concebida. Al analizar las diferentes concepciones, Pitkin establece una paradoja: representar es actuar a favor o estar en lugar de alguien más. Si representar es hacer presente lo ausente, la paradoja envuelve una compleja relación – instrumentada mentalmente- en constante negociación entre el significado de la representación y la naturaleza de lo que se está representando. Para algunos autores, esta negociación sirve a representantes y representados para flexibilizar sus posturas, redefinir sus roles, percepciones y comportamientos (Bellamy y Castiglione, 2011).

La representación descriptiva atiende al razonamiento de que el representante actúa en sustitución y en correspondencia con los deseos e inquietudes de las personas a quienes representa. Los defensores de este tipo de representación argumentan que la legislatura debe estar compuesta en consonancia con la nación -siendo un “reflejo” de ésta-, ya que de lo contrario se carecería de representación plena. La referencia a John Adams es alusiva de este tipo de pensamiento porque resumió, en su momento, que la legislatura

---

autor, a diferencia de las democracias occidentales, se parte de la premisa de que quien gana las elecciones presidenciales tiene derecho a gobernar como lo considere necesario, limitado sólo por factores específicos de las relaciones de poder y por el periodo de mandato constitucionalmente establecido (O'Donnell, 1994: 59).

representativa “debe ser un retrato exacto, en miniatura, del total de la gente, y debería pensar, sentir, y razonar como ella” (Pitkin, 1967: 60-61).

Esta apreciación de la representación difiere en esencia de la visión formalista ya que el representante no actúa por autorización o después de ser sujeto de cuentas en periodos electorales, sino que basa su diagnóstico para tomar decisiones a partir de su apreciación de la sociedad, donde los valores e intereses de la población toman relevancia política (Martínez, 2004). En términos políticos, la mayor aproximación a esta visión son los sistemas de representación proporcional, cuyo principio fundamental es asegurar la mayor representatividad de la sociedad al interior de las asambleas legislativas (Lijphart, 1984; Powell, 2000). Quienes apoyan dicho sistema ven al órgano legislativo como una especie de epítome de la comunidad, debiendo componerse lo más parecido posible al electorado (Pitkin, 1967).

Es preciso tomar en cuenta que las visiones de la representación descriptiva, al igual que las formalistas, no están exentas de críticas porque su objetivo se reduce a las características del representante. Para los electores lo único que importa es la mera presencia del congresista en la legislatura, por tanto, si éste carece de puntos de vista claros como para ser llevados a discusión, la representación es “imposible”. Aspectos tan importantes como el desempeño del representante y la acción en la que se desarrolla su labor quedan lejos de poder ser objetados (Pitkin, 1967). Esta apreciación es compartida por Sartori quien coincide en la limitación de esta acepción teórica y va más allá al añadir que

...los estudiosos analizamos los sistemas electorales exclusivamente en función de la representación exacta (...) La noción de representación subyacente a esta cuestión es (...) la representatividad: un concepto que no tiene relación alguna con el modo de conseguir que el proceso de constitución de un gobierno representativo sea selectivo y, por tanto, favorezca una buena representación (Sartori, 1999: 5).

A pesar de que el trabajo de Pitkin fue bien recibido en su momento, y defendido por otros autores, la paradójica naturaleza de la noción y la brevedad de la discusión en su libro no resultaron muy útiles para las siguientes

investigaciones que pretendieron resolver uno de los problemas centrales de configuración en el ámbito de aplicación de la representación política democrática. Según Lien *et al* (2009: 3), los grupos históricamente marginados basados en atributos raciales, étnicos, de género y sociales, pueden crear un problema para Pitkin, pues en sus teorías trata a la representación como un cuerpo de actores “unidiferenciado” que presumiblemente son hombres (y blancos)<sup>18</sup>. De tal suerte que la representación resulta injusta porque los grupos marginales no son capaces de elegir a sus miembros y, por tanto, de articular sus demandas en torno a sus intereses (Williams, 2008).

De esta manera, y entendiendo la representación como reflejo de la sociedad, diversos autores se han dado a la tarea de estudiar la representación de las minorías en regímenes democráticos. De considerable importancia en este rubro son los trabajos dedicados a la representación de minorías étnicas o raciales en países históricamente gobernados por blancos<sup>19</sup>, así como los enfocados en la subrepresentación de las mujeres en los congresos legislativos<sup>20</sup>. El argumento central sobre el que sustentan sus investigaciones estos autores, tal como se viene citando, es a favor de una representación en consonancia con las diferencias raciales, étnicas y de género de la población, pues ello supondría la defensa de esos grupos bajo determinados contextos<sup>21</sup>.

### 1.1.3 La Representación Simbólica

---

<sup>18</sup> Otros autores que coinciden con Lien *et al* en la falta de atención que prestó Pitkin a las minorías son Williams (1998) y Dovi (2002; 2008).

<sup>19</sup> Destacan Collins (1990), Young (1990), Dovi (2002) y Hawkesworth (2003).

<sup>20</sup> Ver al respecto los trabajos de Dovi (2002; 2008) y Hawkesworth (2003).

<sup>21</sup> No obstante la reducida mención a los trabajos que se vienen realizando desde la representación descriptiva, es preciso apuntar que el tema de las minorías es una preocupación constante en la disciplina. De tal manera que no solo ha quedado de manifiesto que las cuotas para esos grupos son necesarias y que aún así no llegan a traducirse en mayores oportunidades de representación (Bruhn, 2003), sino que se ha analizado el papel que juegan instituciones como los partidos políticos en el control de las candidaturas, pues en las democracias representativas son éstas los canales de reclutamiento y plataformas desde las que se impulsa a los futuros integrantes del Legislativo (Norris y Lovenduski, 1995).

Un tercer grupo de investigadores ha centrado su atención en un enfoque simbólico de la representación. Partiendo nuevamente de la necesidad de hacer presente lo ausente, para esos estudiosos los símbolos representan algo aunque no *de facto*. En la representación simbólica en vez de actuar en nombre de otros o representar por semejanzas, el representante simboliza a la población (Martínez, 2004). Aquí, las respuestas emocionales y afectivas predominan en la función legislativa sobre los criterios racionales que promueven el entendimiento<sup>22</sup>. Y lo que mantiene al representante es la imagen positiva que perciben sus electores y las formas en que se identifican con él (Pitkin, 1967).

Rodríguez argumenta que la representación simbólica podría “conectarse con el proceso de nacimiento de la autoridad carismática como tipo ideal weberiano y con la concepción del proceso político como actividad en torno al liderazgo”, a raíz de que “la conexión con el referente no es objetiva” –debido a la respuesta psicológica frente a un símbolo-, (Rodríguez, 1987: 145). Dada la identificación con el representante -basada en las creencias, hábitos o costumbres de la población-, la representación simbólica puede llegar al extremo de justificar el fascismo desde un punto de vista teórico. Así, en lugar de que la relación representante-representado se vea alterada por el rompimiento del orden legal, en la teoría fascista se reconoce que el líder puede forzar a sus seguidores para que acepten acciones mediante cualquier medio que resulte efectivo para sus propósitos. Desde ese modo la representación se convierte en una relación de poder: la del líder sobre sus seguidores (Pitkin, 1967).

Esta característica hace que la representación simbólica pierda la prerrogativa de las instituciones parlamentarias y, por el contrario, que se emplee como referencia de los órganos políticos monocráticos tales como los

---

<sup>22</sup> Como puede deducirse de lo abordado, la representación simbólica está asociada al principio de legitimidad. Aunque no es menester de este trabajo ahondar en el tema, cabe señalar tan solo que la legitimidad ha generado un gran debate en la ciencia política desde la década de 1960 con el trabajo de Easton (1965) en el que pone de relieve las actitudes de los ciudadanos –en términos de apoyo- hacia el sistema político. De igual importancia fue el trabajo de Almond y Verba (1963) sobre la relevancia de los factores culturales para la estabilidad de las democracias.

monárquicos. Para Cotta, el rol marginal de los regímenes representativos dentro de esta acepción está determinado por su tendencia “monista (y no pluralista) de expresión” y por la relación emocional entre representante y representado (Cotta, 1994: 270).

Hasta este punto las visiones descriptiva y simbólica han ampliado el horizonte del concepto de la representación, sin embargo, no de manera completa. La primera introduce la idea de correspondencia o semejanza con el elector, mientras que la segunda sugiere el rol de creencias irracionales. En ninguna de las dos se pone énfasis en la representación como actuación, sino más bien como manera de evocar y de ser capaz de reproducir la realidad representada (Cotta, 1994). Sin perjuicio de esas determinaciones, la siguiente y última noción es considerada por Pitkin como el tipo “ideal”, pues, como se verá más adelante, combina las preferencias de los representados con el rol institucional de los representantes.

#### **1.1.4 La Representación Sustantiva**

La representación sustantiva se presenta, en su origen y significado, como una visión complementaria ante las posibles debilidades de cada acepción anterior. Muchos de los teóricos que precedieron a Pitkin ya veían en la representación una actividad con características determinadas, definida por normas de comportamiento o aspectos que rigen lo que el representante hace; las preguntas inmersas en esta lógica giraron en torno a cómo deben actuar, qué se debe esperar de ellos, cuáles son sus obligaciones y cómo definen su rol. De ahí la necesidad de cubrir el vacío para enfocarse en la actividad de representar. Así, a diferencia de las acepciones anteriores, en la representación sustantiva importa el contenido de la acción del individuo y no sólo la legitimación que le conceden los ciudadanos o su semejanza con ellos, al tiempo que se confiere la facultad de actuar en función de los demás: por el interés de, en nombre de, o como agente de alguien más (Pitkin, 1967). En este sentido, se espera que el representante proteja “los intereses de quien no puede actuar en primera

persona” (Cotta, 1994: 268), estableciéndose así una relación entre ambos actores<sup>23</sup>.

La relación representante-representado, que en la actualidad envuelve a ciudadanos y políticos, ha sido el común denominador encargado de guiar las investigaciones más influyentes empíricamente y generadoras de diversas tipologías. Ese amplio abanico de formas se puede agrupar, cuando menos, en dos pilares. El primero, señalado por Pitkin y del cual se habló al inicio del capítulo, es el denominado mandato-independencia (*mandate-independence*) y se compone por dos razonamientos: 1) que el legislador actúe de acuerdo con los deseos de su distrito, o 2) que lo haga acorde a su propio criterio. Para algunos la fuente “intelectual” de dicha controversia fue el relevante discurso de Edmund Burke a los electores de Bristol en 1774 al afirmar que el Parlamento no era un congreso de embajadores con diferentes intereses encontrados, sino que su compromiso como legislador era la defensa del bien general siguiendo sus apreciaciones y no la de intereses locales (Pitkin, 1967; Thomassen, 1994; Andeweg y Thomassen, 2005). Sin embargo, como empíricamente se ha demostrado en diversos trabajos, el representante no necesariamente debe actuar conforme los deseos de sus electores, sino que, bajo determinadas circunstancias, debe encontrar un equilibrio y ser libre de tomar las decisiones que considere necesarias (Pitkin, 1967), o ajustarse a las decisiones de su partido o a las negociaciones con otras fuerzas políticas (Birch, 1978).

Otros estudios han puesto el foco de atención en la naturaleza de la representación. De acuerdo con Przeworski *et al* (1999) el segundo pilar está conformado por tres tipos de relaciones -todas ellas basadas en intereses y resultados- propuestas para el análisis de las democracias representativas, a saber:

---

<sup>23</sup> Cabe hacer mención que para alcanzar que el representante actúe en defensa de los intereses del representado se requiere que este último mantenga un rol activo y no solo pasivo. Este rol sería llevado a cabo en dos directrices: 1) articulación y expresión de sus propios intereses y; 2) la capacidad de controlar que dichos intereses sean respetados por el representante (Cotta, 1994).

- 1) La relación entre señales y políticas (llamada *responsiveness*), que es la medida en que el gobierno responde a las opiniones emitidas por los ciudadanos y las traduce en políticas. Para algunos autores, cuando las percepciones de los políticos coinciden o se asemejan con las opiniones ciudadanas se puede hablar de “congruencia” (*policy congruence*).
- 2) La relación entre mandatos y políticas (*mandate-responsiveness*), entendida como las propuestas contenidas en los programas electorales de los partidos políticos que, se supone, llevarían a cabo en caso de ganar las elecciones.
- 3) La relación entre resultados y sanciones (*accountability*), referida a la capacidad ciudadana de castigar o premiar a los gobiernos por su actuación.

En esta última relación las elecciones juegan un papel central como mecanismo de sanción aunque no suficiente para garantizar que los gobernantes harán lo que puedan para maximizar el bienestar de los ciudadanos. Para Manin *et al* (1999: 50), se requiere de instituciones electorales que amplíen la responsabilidad y faciliten que los ciudadanos puedan recompensar o castigar a los responsables, instituciones independientes que proporcionen información acerca de las actividades del gobierno, y condiciones económicas y morales sobre las cuales el servicio público adquiera respeto<sup>24</sup>.

La Tabla 1.1 resume de manera esquemática las distintas acepciones teóricas desde las que se ha abordado la representación política. Asimismo, se incluyen elementos que identifican a cada una de éstas como lo son la manera en que se concibe la representación, el modo en que debe actuar el representante y su vínculo con el electorado, los mecanismos que garantizan

---

<sup>24</sup> Según estos autores, dichas instituciones deben incluir 1) un consejero independiente, dotado con poderes para llevar a cabo investigaciones, que asegure la transparencia de las contribuciones a las campañas electorales; 2) un poder independiente de auditoría del Estado; 3) una fuente de información estadística independiente que maneje información acerca del estado de la economía y; 4) una posición privilegiada para la oposición en la supervisión de publicidad en los medios (Manin *et al*, 1999: 50).

una plena representación y las principales preguntas de investigación que descansan detrás de cada forma.

Toda vez que se han expuesto las diferentes concepciones en las que se agrupan trabajos de muy diversa índole dentro de un universo denominado representación política, resta abordar la teoría de los roles. La cual es heredera de la representación sustantiva y tiene como preocupación central el análisis del comportamiento y las actitudes legislativas a partir de la relación que establecen los políticos con sus electores. Las siguientes páginas ahondan en las investigaciones que tuvieron como objetivo definir y explicar el rol que los congresistas desempeñan en su labor legislativa a fin de diferenciar entre sus dos indicadores: el estilo y el *focus* de la representación política.

**Tabla 1.1**  
**Acepciones de la Representación Política**

<b>Acepción</b>	<b>Cómo se concibe la Rep.</b>	<b>Cómo debe actuar el representante</b>	<b>Mecanismos que garantizan la Rep.</b>	<b>Qué se observa en la relación representante-representado</b>	<b>Pregunta(s) de investigación</b>	<b>Autores</b>
Formalista <i>Autorización</i>	Como actuación en nombre de los demás	Libremente	-	Liderazgo	¿Cuál es el proceso por el cual el representante gana poder y cuáles las vías por las que puede hacer cumplir sus decisiones?	Hobbes Weber Eric Voegelin Plotke (1997)
Formalista <i>Responsabilidad</i>	Como actuación en nombre de los demás	Con responsabilidad, sujeto a cuentas y castigo	Elecciones Controles verticales y horizontales	La actuación del legislador	¿Cuáles son los mecanismos de sanción de los electores? ¿El representante es responsable con las preferencias de su electorado?	Przeworski <i>et al</i> (1999)
Descriptiva	Como actuación en sustitución de los demás	En correspondencia con los deseos de los representados	Sistemas de representación proporcional	Semejanzas por grupos socialmente diferenciados	¿El representante luce como el representado o comparte sus experiencias?	Collins (1990) Williams (1998) Dovi (2002; 2008) Hawkesworth (2003) Lien <i>et al</i> (2009)
Simbólica	Como actuación en sustitución de los demás	Libremente	-	Afinidades emocionales	¿Qué clase de respuesta es evocada por el representante en quienes representa?	-
Sustantiva	Como actuación en función de los demás	Defendiendo los intereses de los representados	Implementación de políticas acorde a los intereses de los representados	La actuación del legislador	¿El representante defiende los intereses de quienes representa?	Wahlke y Eulau (1959) Eulau <i>et al</i> (1959) Miller y Stokes (1963)

Fuente: elaboración propia en base a distintos autores.

## 1.2 El Rol del Legislador

Wahlke y Eulau (1959) fueron los primeros en definir el rol del legislador de manera operativa, entendiéndolo como el principio de organización en el estudio de las actitudes legislativas<sup>25</sup>. En un trabajo posterior, junto con otros autores, separaron en dos dimensiones el rol de la representación después de poner a consideración algunos principios abordados en la teoría de Edmund Burke. Según Eulau *et al* (1959), los estudiosos que aceptaban las formulaciones de Burke ignoraban, primero, el contexto sobre el que sentó su discurso y escritos y, segundo, y más importante aún, que la lógica de la teoría contenía dos vías tan distintas como polémicas que debían ser estudiadas por separado. De esta manera, observaron que el postulado tenía dos “focos” de representación, uno local –el cual generaba hostilidades- y uno nacional –hacia el que se inclinaba Burke-. Del mismo modo, distinguieron que esos “focos” estaban vinculados a un “estilo” particular de representación: la defensa de intereses generales suponía que el legislador no acataría instrucciones de ninguna fuente, sino que actuaría siguiendo su propio juicio (Eulau *et al*, 1959)<sup>26</sup>.

El eje central del estilo no podía limitarse a la defensa de los intereses locales, nacionales o de partido, sino que, desde un punto de vista analítico, es neutral en tanto que esto concierne al foco de representación. Más allá de los intereses determinados por la unidad geográfica –distrito o nación- o aquellos sin base territorial –como los de partido político o grupos de presión-, otro rol

---

<sup>25</sup> Merece especial consideración añadir a la definición de Wahle y Eulau (1959) las acciones que devienen del comportamiento de los legisladores. Así, para efectos analíticos, es preferible distinguir entre las actitudes y el comportamiento, pues las primeras se ven reflejadas en sus opiniones, percepciones y valores, mientras que el segundo se expresa en resultados tangibles como lo son la iniciación de leyes o el voto de una determinada propuesta legislativa.

<sup>26</sup> En su reflexión, Eulau *et al*, profundizan en que la teoría de Burke carecería de lógica representativa considerando que, en aquel entonces, enfatizó en la función deliberativa de la legislatura (Eulau *et al*, 1959).

que adopta el legislador se refiere a su condición de agente libre que sigue sus convicciones, o de delegado que acata instrucciones (Eulau *et al*, 1959).

Gracias a este trabajo quedaron sentadas las bases para definir el rol del representante. Mediante el “estilo” de la representación se podría conocer cómo actúan los legisladores, mientras que para determinar los intereses que defienden, o a quién consideran que representan, sería necesario recurrir al “focus” de la representación. Sobre esta lógica fueron desarrollándose nuevas líneas de investigación que han guiado los trabajos empíricos hasta la actualidad.

El estilo de la representación se refiere, entonces, a la medida en que el representante actúa como un “agente” que toma instrucciones de sus electores (*delegate*) o lo hace de acuerdo a su propio juicio (*trustee*). Como trazo inicial, Pitkin (1967) identificó dos elementos sustanciales dentro de esta línea de estudios: el primero, ya citado, fue la controversia en la que se ve envuelto el legislador cuando debe tomar la decisión de actuar de una u otra manera. En opinión de esta autora, la controversia carece de sentido por la naturaleza misma de la representación, pues el representante debe tener algo de independencia, discreción para actuar, y no puede estar persistentemente de acuerdo con los deseos de sus electores, mientras que el representado, quien considera que actúa a través del representante, debe ser capaz de concebir tal independencia. En palabras de Andeweg y Thomassen (2005), el representante no puede estar completamente identificado con las demandas o los intereses de sus electores, ni puede estar completamente divorciado de esas demandas e intereses.

El segundo elemento fue la naturaleza de la relación representante-representado que estuvo focalizada en el distrito electoral del legislador. Esta forma de entender la representación pronto fue criticada por ocuparse del fenómeno de forma diádica, ya que se limitaba al vínculo entre el legislador – individualmente- y su distrito electoral –como base de agregación-. Como alude Marenghi (2009: 85), en los estudios orientados a analizar el caso

estadounidense este modelo “cuajó” y sirvió para trabajos posteriores, sin embargo, los estudiosos de otros sistemas políticos encontraron serias dificultades sobre todo en aquéllos donde “los partidos eran fuertes, los políticos eran disciplinados y se comportaban siguiendo las directrices de sus organizaciones, y los electores tenían fuertes lazos de vinculación con ellos”.

A diferencia del estilo, el *focus* de la representación se refiere a los intereses que el legislador debe defender: si éstos son los de la nación o, por el contrario, son los locales. Al igual que la primera dimensión, el *focus* plantea una controversia, pero éste lo hace en torno a la orientación de los intereses. Las primeras investigaciones llevadas a cabo desde el *focus* fueron incorporando entrevistas realizadas a políticos en las cuales se les preguntaba a quiénes sentían que representaban, diferenciando entre su distrito -una forma parroquial de percibir la representación- y el resto de la población. Otra línea de trabajos, como se verá en el siguiente capítulo, optó por pasar de las actitudes a los comportamientos, es decir, de las entrevistas a los votos emitidos por los legisladores, a sus iniciativas de ley, o a los cambios realizados al Presupuesto proveniente del Ejecutivo.

Thomassen (1994) ejemplifica gráficamente las principales diferencias entre estilo y *focus* recurriendo para ello al discurso y actuación de Burke. Respecto al primer rol, Burke se definió como fiduciario debido a que actuaba siguiendo su propio juicio y, en cuanto al *focus*, su posición fue acorde con representar los intereses de la nación. En este sentido, el rol de Burke estaría situado en la casilla D de la Tabla 1.2.

**Tabla 1.2**  
**Estilo y *focus* del rol de representación**

		Estilo	
		<i>Delegate</i>	<i>Trustee</i>
<i>Focus</i>	Distrito	A	B
	Nación	C	D

Fuente: Thomassen (1994: 263).

El lado opuesto al rol de Burke, es decir, la concepción de un diputado que defiende los intereses de su distrito siguiendo instrucciones de su electorado, se ubicaría en la casilla A. Mientras que en las dos opciones restantes se supone que los diputados defienden intereses de la nación siguiendo instrucciones de su electorado (letra C), o bien, los intereses de su distrito sin seguir instrucciones de su electorado (letra B).

Dada la dificultad para actuar en consonancia precisa con cada una de las diferentes combinaciones que se obtienen de la Tabla 1.2, resulta pertinente tomar en consideración el papel que desempeñan los partidos políticos en el proceso de representación. De ahí la importancia, puntualiza Thomassen (1994), de cuestionar la viabilidad de las teorías normativas basadas en elementos del Modelo de Miller y Stokes. Sopesando la conjunción de los roles de representación mencionados, en la siguiente sección se exploran algunas de las investigaciones empíricas que apuntan al estilo y al *focus*, todas ellas enmarcadas dentro de la representación sustantiva.

### **1.3 El Rol del Legislador en los estudios empíricos**

Como se mencionó anteriormente, el trabajo pionero de Eulau *et al* (1959) significó un gran avance en el terreno de la representación política desde una perspectiva sustantiva. Para Andeweg y Thomassen (2005), Eulau *et al* elaboraron la tipología más influyente, empíricamente, del estilo de la representación cuya finalidad era determinar si la decisión de los legisladores estaba condicionada por la opinión de sus electores o por su propia interpretación del interés general.

En un siguiente trabajo, los mismos autores dieron un paso adelante en su tipología al ubicar a los representantes según su función dentro del congreso. De tal forma, al analizar las actitudes de los legisladores en California, Nueva Jersey, Ohio y Tennessee, en 1957, encontraron que existen claras diferencias en

la manera en que éstos ven sus roles y responsabilidades<sup>27</sup>. Como resultado del trabajo de estos autores se pudo comprobar que en los estados objeto de estudio la mayoría de los legisladores se identificaban a sí mismos dentro de un rol de orientación específico. Además, se puso a prueba la teoría normativa de la representación testando algunas variables explicativas, como por ejemplo, los autores encontraron que ciertas diferencias en el comportamiento de una u otra legislatura estaban relacionadas con el sistema de partidos políticos, la influencia gubernativa –a nivel estadual-, y el nivel de profesionalización legislativa.

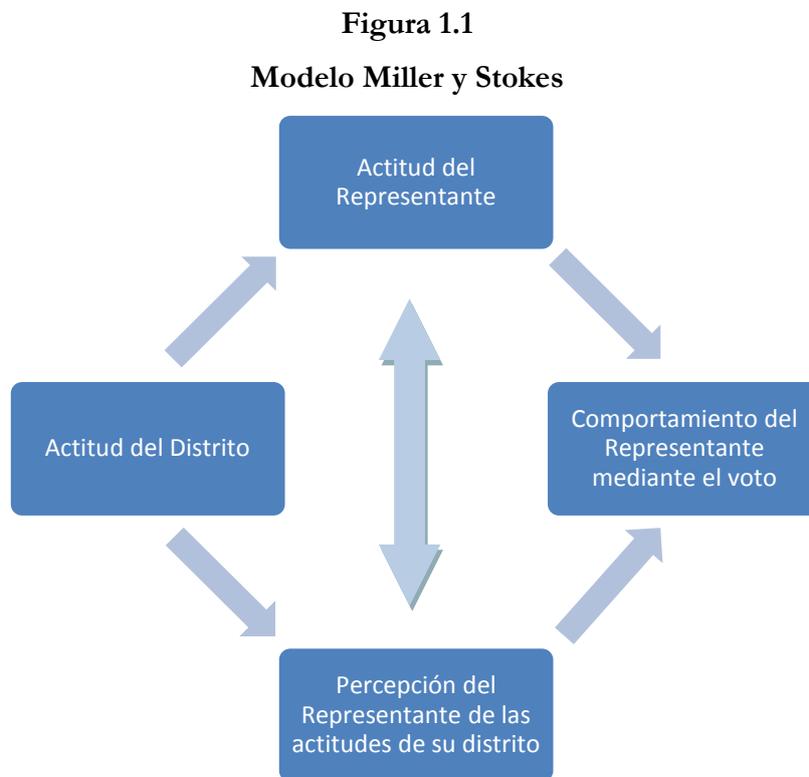
En estudios recientes se ha sostenido que Wahlke *et al* (1962) no realizaron un intento sistemático por explicar por qué los legisladores eligen ciertos tipos de roles de orientación, ni mucho menos midieron las consecuencias del comportamiento legislativo (Lien *et al*, 2009). No obstante, cabría recordar que el objetivo de estos autores fue testar la viabilidad de su tipología a partir de las actitudes de los congresistas y buscar explicaciones dentro de una serie de elementos sistémicos y de carrera política.

Desde otra línea argumentativa, sustentada en el modelo de congruencia –en el cual se parte del supuesto que la representación se consuma cuando son congruentes las preferencias políticas entre legisladores y electores-, Miller y Stokes (1963) desarrollaron un prototipo ideal de representación política dentro de lo que más tarde se conocería como Modelo Miller y Stokes, en el que se establece que la actitud de los electores del distrito influye sobre la actitud del representante y, por ende, en su comportamiento legislativo. Dicho comportamiento se expresa en las propuestas que aprueban o rechazan a través del voto. El punto de inflexión de ese trazo horizontal y unidireccional se ve

---

<sup>27</sup> Encontraron, por ejemplo, que el 63% de los legisladores adoptó un rol de *fideicomisarios* – aquellos que dijeron tomar sus decisiones en base a criterios propios-, que el 23% se consideró como *politico* –quienes según el tema en cuestión atendían, o no, las opiniones de su distrito-, y que sólo el 14% adoptó un rol de *delegado* –los que actuaban siguiendo instrucciones de sus electores, defendiendo en todo momento los intereses de éstos por encima de sus apreciaciones personales (Wahlke *et al*, 1962).

condicionado, como ha sido mencionado, por la percepción que el representante tenga de las actitudes de sus electores (ver Figura 1.1).



Fuente: Miller y Stokes (1963: 50).

Para poner a prueba su modelo, Miller y Stokes (1963) llevaron a cabo entrevistas a congresistas y electores en 116 distritos de Estados Unidos inmediatamente después de las elecciones legislativas federales de 1958<sup>28</sup>. Con esta ola de entrevistas obtuvieron las preferencias políticas de ciudadanos y diputados en tres temas centrales: 1) apoyo del gobierno en gasto destinado a bienestar social; 2) intervención del Estado en asuntos internacionales frente a “aislacionismo” y; 3) apoyo del gobierno federal en la protección de derechos civiles de la comunidad afro-descendiente. Las preferencias de los electores fueron contrastadas con las de los legisladores, así como con las votaciones que estos últimos emitieron en determinadas propuestas relacionadas con esas tres

---

<sup>28</sup> No es de extrañar que el Modelo haya sido aplicado en Estados Unidos dadas las características de su sistema electoral que ubica al representante como actor central en la relación.

dimensiones de análisis<sup>29</sup>. Con sus resultados, Miller y Stokes pudieron comprobar que la congruencia tiende a ser mayor cuando los legisladores evalúan las percepciones del electorado -privilegiando aquellos temas que preocupan a su distrito-. La explicación a tal comportamiento, argumentaron, es atribuible a un doble orden de motivos: primero, que los electores votan por el candidato que comparte su punto de vista, con lo cual las opiniones están conectadas y, segundo, que el legislador defenderá las actitudes de su distrito en aras de alcanzar su reelección (Miller y Stokes, 1963).

Más tarde llegaron las críticas al modelo Miller y Stokes dado que su razonamiento normativo -con fines prácticamente explicativos- está construido sobre los cimientos de la controversia *mandate-independence* y enmarca elementos de la relación diádica. Thomassen (1994), por ejemplo, puso en duda la operacionalización del concepto, ya que sólo tomaba en cuenta la relación entre un diputado de manera individual y un distrito geográfico sin hacer referencia a la existencia de partidos políticos disciplinados. Una segunda crítica estuvo relacionada con la heterogeneidad de los distritos, pues no es plausible suponer que todos los puntos de vista de un distrito sean iguales, sino que las apreciaciones pueden cambiar dependiendo de los valores y creencias. Miller y Stokes en su modelo asumen que los electores distritales influyen en el comportamiento de los diputados por la forma en la que éstos perciben los deseos de los primeros. Sin embargo, continúa Thomassen, para poder mantener ese argumento deben existir dos condiciones: 1) que los diputados se comporten en consonancia con su percepción acerca de los deseos de sus distritos; y 2) que la percepción sea correcta; de lo contrario resultaría imposible hablar de plena representación. Por último, desde una perspectiva descriptiva, un tercer problema se encuentra al considerar a la legislatura como un microcosmos ideal de la nación.

---

<sup>29</sup> En la primera de ellas apenas hubo congruencia entre el representante y su distrito; en materia internacional no existió acuerdo alguno; mientras que el tema de derechos civiles registró la mayor congruencia.

Desde finales de la década de 1980 y hasta entrada la de 2000 el debate en torno al rol del legislador tomó mayor trascendencia gracias a los estudios provenientes de Europa caracterizados por su extensa evidencia empírica. Algunos, ubicados dentro del estilo y desde la perspectiva de *responsiveness* –o congruencia-, han demostrado que existen sendas diferencias en la forma en que están representados ciertos grupos sociales plenamente identificados. Adams y Ezrow (2009) argumentaron que los miembros de los principales partidos de 12 países de Europa Occidental responden, casi en exclusivo, a la opinión de los líderes. Otros autores, por su parte, se ocuparon de observar que la representación puede llegar a actuar a favor de grupos con un mejor nivel educativo (Converse o Pierce, 1979; 1986)<sup>30</sup> o a los de ingreso medio y alto (Jusko, 2005).

Recientemente surgió una línea de investigación que conjuga las perspectivas de *responsiveness* y *accountability*. Al respecto, resultan significativos los estudios de caso en Europa -Suecia y Holanda- no solo por su avance empírico-explicativo, sino también por su aporte normativo. El primero fue analizado por Esaiasson y Holmberg (1996) quienes contribuyeron a determinar la direccionalidad de la democracia representativa en ese país. Según Esaiasson y Holmberg, la democracia puede clasificarse a partir de la relación legislador-elector y, para mostrarlo, estipulan que cuando el representante pone en valor sus puntos de vista sobre los de los ciudadanos, esto es, que el proceso de representación va de arriba hacia abajo, las preferencias políticas son endógenas y la democracia “elitista”; y, por el contrario, cuando las preferencias políticas son exógenas, en esta ocasión el proceso de representación va de abajo hacia arriba, la democracia resultante es “populista”. A partir de la dirección que toma el estilo de la representación,

---

<sup>30</sup> Converse y Pierce elaboraron el trabajo más minucioso de la representación política en Francia, teniendo como tópico central la naturaleza de la representación en ese país medida a través de la congruencia entre votantes y élites. Tal como exponen los autores, la representación es percibida de manera más fidedigna por los electores de los diputados ganadores –aspecto que resulta tautológico-, sin embargo, la percepción favorable aumenta en la misma dirección que el nivel educativo y el ingreso, por tanto, las clases más altas y educadas, cuyos diputados ganaron, se sienten mejor representadas.

Esaiasson y Holmberg definen el primer caso como *accountability*, cuya lógica está determinada por las elecciones y en la cual los partidos son el canal que guía las preferencias ciudadanas, descansando en ellos la responsabilidad cuando llegan al gobierno<sup>31</sup>. El segundo queda definido como *responsiveness*, siendo el grado en el que los representantes expresan la opinión de los ciudadanos y las traducen en políticas.

Asumiendo que los ciudadanos pueden votar prospectiva y retrospectivamente, la propuesta de Esaiasson y Holmberg resultó útil para Andeweg y Thomassen (2005) puesto que, de esta manera, combinaron la direccionalidad de la relación con el tipo de control –si es proactivo o retroactivo- resultando así cuatro modos de representación política. A partir de la tipología clásica de Eulau *et al* (1959), Andeweg y Thomassen clasificaron las respuestas que obtuvieron de los diputados holandeses de 1972 a 2001. Preguntaron si los diputados deberían votar en el parlamento de acuerdo con el punto de vista de los electores, de su partido, o de acuerdo con sus propios criterios. Aquellos que avocaron su respuesta en considerar a los electores de su partido fueron etiquetados como “delegados”, los que votarían siguiendo su criterio propio fueron “fideicomisarios”, y para quienes el voto dependería del tema en cuestión se les asignó la categoría “políticos”. Dado que la tipología de Eulau *et al.* resultó insuficiente<sup>32</sup>, los autores introdujeron la direccionalidad ya citada. De ahí la siguiente clasificación de la representación política:

---

<sup>31</sup> Esta lógica puede ser entendida de la siguiente manera: los partidos compiten por votos, apoyados en programas que se supone llevarían a cabo en caso de ganar las elecciones; y en la siguiente elección los electores tienen la oportunidad de hacer sujeto de responsabilidad al partido o coalición en el gobierno por lo que haya hecho o dejado de hacer (Esaiasson y Holmberg, 1996).

<sup>32</sup> Esto debido a que muchos de los diputados no encontraron una opción viable para responder, pues para algunos era incontestable o pensaban que la realidad no se manejaba así –“viéndola en blanco o negro”- (Andeweg y Thomassen, 2005).

Tabla 1.3

**Modos de Representación política**

		Mecanismo de Control	
		Ex ante	Ex post
Direccionalidad	De arriba	<i>Autorización</i>	<i>Accountability</i>
	De abajo	<i>Delegación</i>	<i>Responsiveness</i>

Fuente: Andeweg y Thomassen (2005: 512).

Dentro de los mecanismos de control *ex ante*, el modo *autorización* prácticamente se corresponde con el modelo de partido responsable (Schattschneider, 1942, APSA, 1950; Ranney, 1954), de tal manera que un partido político cohesionado ofrece a los electores compromisos dentro de un programa político el cual implementarían una vez en el gobierno o serviría como programa alterno en la oposición. Para estas personas el partido es el “mandatario” que tratará de implementar su manifiesto. Por último, se asume que la mayoría de los electores tendrá preferencias endógenas provenientes de la información que reciben en campaña. El modo de *delegación* es, probablemente, el tipo ideal de la democracia representativa desde la perspectiva de la teoría *principal-agent*, en donde un grupo de electores –los principales- delegan poder a un partido o diputado –el agente- para que actúe en su lugar. En este sentido, la representación política sirve para trasladar, de la mejor manera posible, los puntos de vista del electorado en políticas de gobierno.

De carácter esencialmente proactivo se encuentra el modelo *accountability*. En este, el representante identifica las políticas que los electores apreciarán *ex post*, y no *ex ante*. Asimismo, se presume que los electores son capaces de asignar responsabilidades a los políticos por su desempeño (Przeworski *et al*, 1999). Mientras que en el de *responsiveness* se asume que los representantes son capaces de valorar los cambios en las preferencias ciudadanas; el temor de remoción del cargo sólo puede existir en tiempos electorales, cuando hay oposición y se permite la reelección.

A pesar de que los hallazgos no fueron tan relevantes –pues, como resultado de las encuestas, encontraron que apenas existe una pequeña

diferencia entre delegados y fideicomisarios en relación a la importancia que ellos brindan a los controles *ex ante* y *ex post*-, el trabajo se caracteriza por el esfuerzo en construir una nueva tipología para el estudio del estilo de la representación, quedando claro que los representantes tienen actitudes muy diferentes con respecto a las preferencias políticas de quienes representan<sup>33</sup>. En tal sentido, según sus conclusiones, los políticos tienen una visión “elitista” de la representación y la ciudadanía una “populista” (Andeweg y Thomassen, 2005)<sup>34</sup>. Una última reflexión acerca de este trabajo es que resuelve el problema de la “unidireccionalidad” planteado en la teoría *principal-agent*. El modelo expuesto por Andeweg y Thomassen entiende la representación política en términos de delegación de poder, tal como la teoría *principal-agent* pero, además, añade la preocupación central del primero –el principal- en prevenir que el segundo –el agente- actúe en sentido opuesto a sus intereses y demandas mediante la introducción de controles *ex ante* y *ex post*.

### **Comentarios finales**

Este capítulo tuvo como objetivo delimitar teórica y conceptualmente la representación política como ámbito de estudio. Asimismo, se identificaron las principales acepciones desde las cuales la literatura ha abordado el fenómeno, destacando la importancia de la visión sustantiva en la que importa observar la actuación del legislador. Como se expuso, con los trabajos de Wahlke y Eulau (1959) y Wahlke *et al* (1959) las ideas sobre la labor de los representantes fueron sistematizadas en lo que más adelante se conocería como teoría de los roles. Derivado de esas contribuciones que dieron como resultado las dimensiones

---

<sup>33</sup> Los considerados fideicomisarios están poco más inclinados que los delegados a ver la representación desde arriba como la más importante, aunque la asociación no es estadísticamente significativa (Andeweg y Thomassen, 2005).

<sup>34</sup> Otra característica es que aquellos diputados a favor de la representación desde arriba pasan más tiempo como activistas partidistas, a diferencia de quienes opinaron que es más importante desde abajo, pues invierten más tiempo en tener contacto con los ciudadanos y las organizaciones sociales. De igual manera, quienes ven la función retrospectiva de las elecciones pasan más tiempo con los ciudadanos, mientras que para los diputados o candidatos que lo hacen de forma prospectiva las elecciones son una ocasión del presente para planear a futuro, por lo que pasan más tiempo dentro de sus partidos (Andeweg y Thomassen, 2005).

analíticas del estilo y el *focus* de representación, surgió una extensa bibliografía que ahora se puede dividir en dos tradiciones plenamente identificadas - aunque no por ello mutuamente excluyentes: la que asume el rol en términos de autopercepciones y autodefiniciones de los representantes y la que considera la definición de su rol en razón de sus planes estratégicos (Russo, 2009).

Este trabajo es heredero de la segunda tradición, la cual asume que el comportamiento de los legisladores puede ser entendido a partir los objetivos individuales y de las condiciones institucionales en que operan (Strom, 1997). De cara a la región objeto de estudio, el siguiente capítulo hace un recorrido por las formas en que la literatura politológica se ha acercado a la representación sustantiva en América Latina.

## 2. Representación política y el ámbito del *focus* en América Latina

---

*Today, many "publics" constitute significant foci of orientation for the representative as he approaches his legislative task. Under the conditions of a plural political and social order, these foci of representation may be other than geographical interests, be they electoral districts or the larger commonwealth.*

H. Eulau, J. Wahlke, W. Buchanan y L. Ferguson

### Introducción

Sentadas las bases analítico-conceptuales de la representación política, en este capítulo se lleva a cabo una revisión bibliográfica del debate académico reciente sobre la representación en América Latina, a fin de dar cuenta de la articulación y los enfoques de los estudios empíricos para contribuir a su conocimiento y comprensión<sup>35</sup>. El capítulo inicia con un repaso por las perspectivas más comunes desde las cuales se ha abordado la representación política. Luego, una segunda parte ahonda en los trabajos dedicados al estudio del *focus* de

---

<sup>35</sup> Como se observará más adelante, la mayor parte de los trabajos sobre la representación política se acercan al fenómeno desde la forma sustantiva, la cual, tal como se dijo en el capítulo anterior, pone énfasis en lo que los representantes dicen y hacen. No obstante, cabe recordar que las formas no son excluyentes sino complementarias por lo que llegan a imbricarse unas con otras (Martínez, 2004).

representación, pues con éstos se sentarán las bases metodológicas que guían el modelo a través del cual se operacionalizará la variable dependiente.

A diferencia de los autores referidos en el capítulo anterior y en la primera sección del presente, para definir el modelo importa ahondar en aquellos trabajos que han ordenado las proposiciones y/o políticas de los legisladores según el enfoque al que están dirigidas. Al respecto de este objetivo hay dos puntualizaciones que merecen especial atención:

1) los trabajos citados, que servirán empíricamente como ejes rectores del modelo que se sugiere, definen *el focus* a partir del comportamiento<sup>36</sup> de los legisladores como indicador del rol que adquieren en su labor representativa. Sin embargo, no se pasa por alto que existe una extensa literatura que concibe el rol desde las actitudes, priorizando sus percepciones y opiniones<sup>37</sup>. La diferencia fundamental radica en que las actitudes constituyen lo que el legislador dice -y se evalúa a partir de comunicados, posiciones, encuestas o entrevistas<sup>38</sup>-, mientras que el comportamiento se traduce en lo que hace -observable en sus iniciativas de ley, dictámenes o votaciones-<sup>39</sup> y;

---

<sup>36</sup> El comportamiento legislativo ha sido estudiado desde muy diversos ámbitos teóricos dentro de la disciplina de la ciencia política. A partir de la década de 1970, la elección racional se consolidó como el centro de gravedad teórico en el estudio del comportamiento individual (Shepsle y Weingast, 1995: 5). El argumento sobre el que se sentaron las bases de esta corriente en el ámbito legislativo partió de la asunción de que el objetivo principal de los congresistas era buscar la reelección (Kiewiet *et al*, 2002: 5). En América Latina, el estudio de los comportamientos comenzó a tener relevancia en la medida en que se avanzó en los procesos de democratización toda vez que el Poder Legislativo se convirtió en un actor decisivo en la toma de decisiones políticas. A modo ilustrativo, su importancia se ha visto reflejada en su capacidad para generar estabilidad en situaciones de crisis, como lo hicieron los legisladores en Guatemala en 1993, Ecuador y Perú en 2000, Argentina en 2001 y Bolivia en 2003 (Pérez-Liñán, 2009).

<sup>37</sup> En este campo destacan las investigaciones de Grau y Méndez Lago (2006), Marengi y García Montero (2006), Méndez Lago (2006) y Marengi (2009). Aunque esta última autora combina las actitudes con el comportamiento.

<sup>38</sup> Las actitudes han servido para dar explicaciones a diversos comportamientos políticos -utilizadas como variables independientes-, pero también han proliferado investigaciones que buscan entender dichas actitudes a través de factores sistémicos o institucionales. Sobre ambas bases han tenido cabida, por ejemplo, trabajos que abordan la "coherencia partidista", entendida ésta como la coincidencia o el acuerdo en torno a algunas ideas de interés partidista (Hawkins y Morgenstern, 2000). Al respecto ver los trabajos de Hawkins y Morgenstern (2000) y Ruiz (2006; 2007).

<sup>39</sup> A partir del comportamiento se han desarrollado un gran número de estudios sobre la "cohesión" o la "disciplina" partidista para referirse a la unidad intra e interpartidista que

2) no todas las investigaciones fueron concebidas desde la representación política. Los aportes provienen de muy variados enfoques teóricos pero conservando un denominador común: la identificación del rol de los legisladores con la finalidad de determinar y explicar los intereses que defienden. Todo ello tomando, según los objetivos de cada investigador, diferentes casos y unidades de análisis.

## 2.1 Representación política en América Latina

El desarrollo de los estudios sobre la representación política en América Latina está ligado a la democratización de los países de la región y al papel más activo de los poderes legislativos en esa nueva configuración. La mayor parte de la bibliografía se ha acercado a este tema desde la forma sustantiva, centrándose en la naturaleza misma de la representación en lo referente a la relación diádica elector-representante<sup>40</sup>. A partir de esta perspectiva muchos autores se propusieron describir y explicar los vínculos que se establecen entre estos dos actores. Tal enfoque es importante en términos de calidad de la democracia y rendición de cuentas, por ejemplo, como argumentan Kitschelt *et al* (1999), cuando el vínculo ideológico entre la ciudadanía y los políticos es más cercano, se cierra el círculo entre responsabilidad y rendición de cuentas. Más aún, la

---

presentan los legisladores. Tradicionalmente, en estos trabajos se suele utilizar como unidades de análisis las votaciones, por ello no es de extrañar que el caso emblemático y de mayor atención ha sido el Congreso estadounidense, pues en éste las votaciones han estado accesibles desde el Siglo XIX, digitalizándose a mediados del Siglo XX. En ese sentido cabe mencionar los trabajos seminales de Özbudun (1970) y Janda (1980). Para el caso latinoamericano conforme se han ido democratizando los países y modernizando sus Congresos es más factible acceder a las votaciones, lo que ha promovido una nueva oleada de investigaciones que buscan conocer el funcionamiento del Poder Legislativo -bajo un nuevo escenario- a partir de los niveles de unidad partidista, así como dar explicaciones al comportamiento de los congresistas. Aquí se pueden consultar los trabajos de Limongi y Figueiredo (1995), Mainwaring (1999), Ames, (2001), Carey (2002; 2009), Jones (2002), Nacif, (2002), Heller y Weldon (2003), Ugalde (2005), Jiménez (2006), Toro (2007) y González Tule (2007; 2010).

<sup>40</sup> Esta corriente de trabajos recurre a encuestas de opinión realizadas a políticos y electores a fin de identificar, generalmente, “el grado de cristalización (alta homogeneidad interna y relativa heterogeneidad entre partidos) y convergencia (preferencias programáticas consistentemente ordenadas entre líderes y votantes de cada partido) que se observan a través de un conjunto de *issues* considerados relevantes” (Luna, 2007: 395).

presencia de una mayor congruencia ideológica sirve de base para 1) la competencia entre partidos políticos y 2) para que éstos mantengan lazos más sólidos y coherentes con sus distritos electorales (Luna y Zechmeister, 2005: 391). Esta perspectiva ampliamente explorada ha servido también para entender las fallas que acompañan a la consolidación de las democracias y a su posterior desarrollo (Stokes, 1999; Mainwaring *et al*, 2006)<sup>41</sup>, así como para comprender el proceso democrático y la legitimidad de los gobernantes, visto a través de la congruencia entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas de las élites (Luna y Zechmeister, 2005). A continuación se amplía sobre algunas obras destacadas en este campo.

Partiendo de la relación entre mandatos y políticas (*mandate-responsiveness*), Stokes (1999) analiza el cambio que se da en estas últimas (*policy switches*) una vez que los candidatos ganadores llegan al Ejecutivo nacional. Luego de contrastar 14 plataformas electorales con políticas de gobierno, la autora muestra que en 12 de esas 14 ocasiones suscitadas entre las décadas de 1980 y 1990 los candidatos se alejaron de sus promesas de campaña para implementar otro tipo de políticas -todas de corte neoliberal aun cuando algunos de ellos tuvieron plataformas nacionalistas. Para entender dichos cambios, Stokes argumenta que en esos casos predominan los mecanismos de rendición de cuentas *ex post* y que no están en equilibrio con la *accountability ex ante*, de modo que los ciudadanos no ven concretadas las promesas de campaña del candidato electo. En este sentido, la representación por mandato, entendida como las propuestas contenidas en los programas electorales de los partidos políticos las cuales llevarán a cabo en caso de ganar, no logra permear debido a una serie de condicionantes, afectando con ello el desempeño de las democracias<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> No es casual el predominio de esta perspectiva si se considera el descontento con los resultados que ofrece el régimen democrático, en general, y con la evaluación negativa de la labor de los representantes, en particular.

<sup>42</sup> Como explicación a los cambios, Stokes señala que pueden ser respuesta 1) a la presión de los mercados, 2) a la creencia de que dicho cambio mejoraría el desempeño económico por encima del estancamiento de la continuidad y, 3) al periodo de mandato, pues los presidentes con

Por su parte, Luna y Zechmeister (2005) se encargan de explorar la calidad de la representación en nueve países latinoamericanos<sup>43</sup>. Estos autores se proponen conocer el grado de congruencia política y establecer los elementos que pueden afectarlos. Para esto primero combinan encuestas ciudadanas y de élites con lo que crean indicadores de representación, los cuales relacionan con variables de contexto de cada caso y encuentran que la institucionalización partidista y niveles más altos de desarrollo económico están ligados con la representación. Por ejemplo, aquellos casos que tuvieron cambios drásticos en la liberalización suelen presentar bajos niveles de representación. De igual modo, encuentran que las percepciones de fraude están correlacionadas con un nivel negativo alto de representación, lo que indica que dichas percepciones de la sociedad son consistentes con la realidad.

En una línea similar basada en la utilización de estudios de opinión, Marenghi y García (2006), con datos provenientes del Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA<sup>44</sup>), proponen comprender las percepciones, actitudes y motivaciones de los legisladores latinoamericanos antes que establecer vínculos elector-presentante. Esto lo consiguen recurriendo a las dos dimensiones de la representación sustantiva: el estilo y el *focus*, de modo que indagan en los intereses que dicen defender los congresistas –con el *focus*- y en las instrucciones que dicen seguir en caso de existir –a partir del estilo-. Luego de conocer los valores de cada dimensión y de ser contrastados con variables que incluyen percepciones sobre los partidos políticos, de ideología partidista, de carreras políticas, así como de la organización partidista y el sistema político, las autoras argumentan que, independientemente de que en la mayoría de los casos la representación política es una norma

---

límites a éste fueron menos propensos a cambiar su política que quienes no estaban en condiciones de reelegirse (Stokes, 2006: 93).

<sup>43</sup> Estos fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay.

<sup>44</sup> El Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA), creado en 1994 en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, ha venido encuestando a los legisladores de América Latina cada que se renueva la cámara baja con la finalidad de conocer las actitudes, opiniones y valores de la élite parlamentaria sobre temas de la vida político-institucional de cada país.

constitucionalmente establecida, un número importante de legisladores “posee una concepción particularista del rol representativo” (Marenghi y García, 2006: 73)<sup>45</sup>.

Otro hallazgo importante de Marenghi y García, guiado por el debate en torno al rol del legislador como agente libre que sigue sus convicciones o como delegado que acata instrucciones, es que el estilo que mostraron los legisladores latinoamericanos atiende, principalmente, al modelo de mandato más que al de agente independiente<sup>46</sup>. A raíz de este patrón actitudinal, y con base en las posiciones sobre diferentes temas, fue posible construir al menos tres “tipos de estilo”: 1) el *elitista-partidista* presente en Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay; el *territorial* en Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y; 3) el *popular-partidista* en Honduras y Paraguay (Marenghi y García, 2006: 74).

En otro trabajo, Mainwaring *et al* (2006) comparten la preocupación por el desempeño de la democracia representativa y analizan la representación política en la región andina, pues allí se presentan bajos niveles de satisfacción con las instituciones y persiste la percepción de crisis de los partidos políticos -en particular- y de la democracia -en general<sup>47</sup>. Una de las principales aportaciones de este trabajo es que muestran cómo la falta de institucionalización de los sistemas partidistas -reflejada en el abstencionismo, la elevada volatilidad y la elección de líderes antisistema-, así como el distanciamiento entre electores y políticos genera no solo la insatisfacción del votante, sino asimetrías en la información que debe emerger de los representantes, lo que crea deficiencias estatales, afecta los canales tradicionales

---

<sup>45</sup> En situación favorable a la defensa de intereses particulares se encuentran los legisladores de Chile, Bolivia, Colombia -influidos por el entendimiento territorial de la representación- y Uruguay -cuya percepción es influida por razones partidistas-.

<sup>46</sup> Los casos más marcados cuya tendencia fue favorable a la actuación legislativa tomando en consideración las opiniones de los electores, de los partidos políticos o la opinión pública general son República Dominicana, Ecuador y Uruguay.

<sup>47</sup> Hasta estos autores, según ellos mismos reconocen, los trabajos previos se habían ocupado del funcionamiento de los partidos y los sistemas así como del estudio del Poder Legislativo (Mainwaring *et al*, 2006).

de rendición de cuentas y crea un campo fértil para establecer relaciones clientelares así como para respaldar a líderes carismáticos<sup>48</sup>.

Mientras que Luna (2007), tras un análisis detallado de la literatura latinoamericana, contribuyó significativamente en la configuración del entendimiento de la representación política en la región<sup>49</sup>. Luego de hacer una revisión crítica sobre los trabajos relacionados con la representación política y publicados a lo largo de las últimas dos décadas, el autor identifica cuatro grandes líneas que comparten su preocupación por los vínculos entre partidos y ciudadanos concebidos desde el paradigma del “partido responsable”. En la primera, que abarca la década de 1990, el acercamiento a la representación política estuvo dominado por lo que denomina “paradigma procedimental”, en el que las características de las élites y su interacción con el sistema electoral fueron abordadas desde vertientes institucionalistas. De esta línea destacan los trabajos sobre la institucionalización del sistema de partidos y su efecto en la representación<sup>50</sup>, cuya principal aportación y coincidencia apunta hacia la baja institucionalización partidaria de los sistemas políticos de la región, lo que se traduce en un déficit para que los ciudadanos accedan a la representación programática por la vía partidista (Luna, 2007).

Menos prolífera cuantitativamente que las visiones anteriores pero de inagotable valor conceptual fueron las vertientes no institucionales. En éstas se encuentran los trabajos centrados en el tipo de democracias resultantes a partir

---

<sup>48</sup> Tal fue el caso de la elección de Alberto Fujimori en Perú.

<sup>49</sup> Luna comparte la visión de Powell (2004) acerca de los dos paradigmas presentes en los estudios sobre la representación política contemporánea. El primero tiene que ver con la conversión de votos en escaños y las consecuencias que esas combinaciones institucionales generan sobre la representación de intereses, los sistemas de partidos y la toma de decisiones. El segundo se enfoca en el grado de convergencia y cercanía de las preferencias que tienen los partidos y sus electores. Detrás de este paradigma se encuentra el “modelo de partido responsable”, en el que los electores eligen al partido de acuerdo con sus preferencias programáticas, las cuales serán implementadas en cuanto el partido llegue al gobierno (Luna, 2007: 394).

<sup>50</sup> El estudio de Mainwaring y Scully (1995), en términos de Luna, constituye “el hito más trascendente en esta literatura” (2007: 397).

de los liderazgos presidenciales de corte plebiscitario<sup>51</sup> y los liderazgos que surgieron en la región gracias a la combinación de estilos de movilización populista y la personalización del poder favorable a las políticas neoliberales. De igual importancia en esta segunda línea fueron las aportaciones dedicadas a la comprensión de los giros programáticos y el apoyo electoral basado en el voto económico<sup>52</sup>. Un tercer grupo de investigaciones se acercaron al tema en cuestión a partir de la “crisis de representación”, sustentada en los sondeos de opinión ciudadana, y entendida a partir de distintos indicadores que dan cuenta de la falta de legitimidad de los partidos políticos y del alejamiento del votante hacia a los políticos<sup>53</sup>. La cuarta línea que identifica Luna aborda los trabajos sobre redes partidarias, clientelismo y gestión territorial de las políticas estatales. En ellos se pone atención al funcionamiento de dichas redes y los efectos perniciosos que trae consigo al mantenimiento de clientelas electorales en términos de rendición de cuentas<sup>54</sup> (Luna, 2007).

La revisión hecha por Luna sirvió como base para la elaboración de una tipología exclusiva para los casos latinoamericanos, en la que el autor pone el foco de atención en los vínculos entre votantes y candidatos (*linkages*)<sup>55</sup>. Finalmente, una de las principales aportaciones de este trabajo es su apuesta a favor de los estudios de caso y los enfoques desde la economía política especializados en el funcionamiento de las instituciones informales, como una manera de entender los tipos de vinculación entre electores y gobiernos.

---

<sup>51</sup> Aquí destaca el trabajo seminal de O’Donnell (1994) sobre las “democracias delegativas”.

<sup>52</sup> Dentro de esta línea se encuentra la obra citada de Stokes (2001).

<sup>53</sup> Como se vio previamente al hacer referencia al trabajo de Mainwaring *et al* (2006).

<sup>54</sup> Helmke y Levitsky (2004) elaboraron una de las propuestas analítico-conceptual más representativas en esta materia. En una obra más reciente, Kitschelt y Wilkison (2007) abordan el tema desde una perspectiva comparada y ofrecen una amplia explicación de por qué los políticos incurrir en comportamientos clientelares y cómo responden los electores ante dicho fenómeno. De tal modo que reorientar el análisis causal de la rendición de cuentas y la responsabilidad poniendo énfasis en las estructuras e instituciones.

<sup>55</sup> Dentro de su propuesta metodológica, Luna genera ocho categorías analíticas –a manera de variables dependientes– como resultado de tres dimensiones: 1) el nivel de institucionalización partidario; 2) la estructuración de la competencia con base en la movilización de clivajes o conflictos políticos salientes y; 3) el nivel de agregación de los intereses de cada vínculo –colectivo o individual (Luna, 2007: 417-421).

Si bien en la discusión sobre la representación política en América Latina la visión sustantiva ha contribuido para acercarse al comportamiento y a las actitudes de los representantes, a la relación de éstos con el electorado y al desarrollo de diversas tipologías analíticas, no se pueden pasar por alto las aportaciones de la representación vista desde la perspectiva descriptiva. Aquí se ubica la abundante bibliografía que analiza la conformación por género de los recintos legislativos y el impacto de las cuotas de género en los congresos nacionales –tanto en estudios de caso<sup>56</sup> como de manera comparada<sup>57</sup>–, en las legislaturas subnacionales<sup>58</sup> y en la organización interna de los partidos políticos<sup>59</sup>.

## **2.2 Ámbito de estudio del *focus* a partir de las iniciativas, leyes y enmiendas constitucionales en América Latina**

En América Latina no es hasta la década de 1990 cuando los estudiosos comienzan a indagar en la intención, el enfoque y el contenido de las acciones de los representantes a través de las iniciativas de los legisladores, las leyes sancionadas, o las modificaciones al proyecto de presupuesto proveniente del Ejecutivo<sup>60</sup>. Uno de los primeros trabajos en esta línea, y de gran interés para el análisis que se presenta en esta investigación, fue elaborado por Taylor-

---

<sup>56</sup> Argentina: Borner *et al* (2009); Costa Rica: Jones (2008); México: Palma y Chimal (2012).

<sup>57</sup> Ver Crake y Molineux (2002); Méndez-Montalvo y Ballington (2002); Bareiro *et al* (2004); Archenti y Tula (2008); Ríos (2008).

<sup>58</sup> Ver Alles (2009); Freidenberg y Caminotti (2014).

<sup>59</sup> Destacan D'Angelo (2008); Aparicio *et al* (2009).

<sup>60</sup> Como es sabido, antes de esa década la literatura encargada de describir la naturaleza y los elementos distributivos de las leyes fue prácticamente marginal debido a que, por un lado, durante los continuos periodos autoritarios –tanto civiles como militares– los presidentes adoptaron prerrogativas más allá de las establecidas constitucionalmente y el Legislativo quedó reducido a una función instrumental. Por otro lado, la poca transparencia y el limitado acceso a la información acerca del trabajo de los legisladores dificultaba el análisis. La transición hacia regímenes democráticos vino acompañada de nuevos estudios que no solo dieron cabida a la delimitación normativa del *focus* de representación sino que proporcionaron nuevas categorías para determinar la territorialidad, el efecto y el tema de las leyes, acumulando –de esta manera– evidencia empírica para contrastar hipótesis o poner a prueba diversas teorías sobre los poderes legislativos en la región.

Robinson y Díaz (1999). Estos autores retoman un viejo debate iniciado por Mezey (1979) para conocer hasta qué punto es aceptable la afirmación de que las legislaturas en América Latina son marginales<sup>61</sup>. Para determinar empíricamente si la categoría de Mezey es aún vigente en países agrupados dentro de la tercera ola de democratización y conocer si los legisladores tienen un rol perceptible en la formulación de políticas, Taylor-Robinson y Díaz estudian las iniciativas y leyes aprobadas por el congreso hondureño a lo largo de dos periodos legislativos (1990-1993 y 1993-1996)<sup>62</sup>.

Las iniciativas y leyes fueron codificadas de acuerdo con la idea de Di Palma (1976), agrupándolas en dos sentidos: según 1) el nivel de agregación de la propuesta y 2) el efecto del proyecto. El nivel de agregación alude a quién está dirigida la iniciativa: si es a la población nacional, a una comunidad regional –de uno o varios estados-, a un sector de la sociedad –clase social, grupo económico-, a una comunidad local –distrito, municipalidad- o de manera individual –el caso de una sola compañía, persona u organización profesional-. Por otro lado, el efecto del proyecto es definido por el impacto sustantivo sobre uno o varios sujetos inmediatos a los que están enfocadas las propuestas. De modo que las iniciativas legislativas pueden tener efectos “benéficos” o “privar” de ellos al sujeto o sujetos inmediatos, cuando no es así Taylor-Robinson y Díaz añaden la etiqueta “neutral” no incluida en el texto original de Di Palma.

Si la presunción de que las legislaturas latinoamericanas son marginales es válida, entonces se esperaría que los proyectos de ley iniciados por los diputados fueran menos importantes que los provenientes del Ejecutivo. En

---

<sup>61</sup> Mezey propuso una clasificación de las legislaturas según su participación en el proceso de elaboración de políticas y las dividió en cinco tipos: activa, vulnerable, reactiva, marginal y mínima. Dentro de éstos, los congresos latinoamericanos tradicionalmente fueron considerados como marginales -lo que significa que tienen poder modesto en la toma de decisiones y poco apoyo de las elites políticas- (Mezey, 1979).

<sup>62</sup> Los autores abordan este periodo y no los previos a la llegada de la democracia en 1982 ni los inmediatamente posteriores (entre 1982 y 1990), porque consideran que para conocer el comportamiento en una “legislatura marginal” de la tercera ola de la democracia, se debe dejar un tiempo razonablemente necesario para que las normas de conducta se organicen y alcancen su desarrollo (Taylor-Robinson y Díaz, 1999).

este sentido, la legislación a nivel nacional -considerada de mayor impacto y extensión-, sería introducida por el Ejecutivo mientras que los diputados presentarían propuestas de carácter local o individual, y muy probablemente regional o sectorial, pero poco controversiales pues tendrían efectos sobre un sujeto inmediato. Otra propiedad de las legislaturas marginales es que, tanto los diputados como las comisiones, no mantienen un rol legislativo importante. La evidencia empírica de Taylor-Robinson y Díaz coincide con la presunción esperada. El impacto de las leyes apoyadas por los diputados fue a nivel territorial y de beneficios de corte particularista centrados en individuos, grupos o asociaciones.

Otros hallazgos del trabajo de Taylor-Robinson y Díaz refuerzan el argumento de Mezey (1979) para quien los diputados en una legislatura marginal cultivan el voto personal o promueven el estatus de caudillo. Así encontraron que en el Congreso hondureño, el Ejecutivo fue el principal impulsor de legislación local o sectorial, incluso superando por más del doble a los legisladores. No obstante, en términos comparados, este resultado llama la atención puesto que en otros países latinoamericanos, para algunos autores, los diputados efectivamente cultivan el voto personal. En Brasil, por ejemplo, según Ames (1995) los legisladores dedican buena parte de su tiempo a entablar relaciones clientelares con sus electores porque buscan su reelección, cuya noción de carrera política es conocida como ambición estática (*static ambition*)<sup>63</sup>. La explicación que Taylor-Robinson y Díaz encuentran para el hecho de que en Brasil se busque el voto personal mientras que en Honduras no ocurra lo mismo, estriba en los incentivos que genera el sistema electoral. De tal manera en Brasil, a pesar de las grandes magnitudes de los distritos, existen listas abiertas, mientras que en Honduras se combina el sistema de listas cerradas con elecciones legislativas concurrentes con las presidenciales (Taylor-Robinson y Díaz, 1999).

---

<sup>63</sup> La teoría de la ambición política (*ambition theory*) se ampliará más adelante al abordar los trabajos de Samuels (2002; 2003) para el caso brasileño.

Considerando que los diputados hondureños proponen y apoyan una cantidad importante de leyes de nivel nacional –incluyendo los legisladores del partido gobernante-, Taylor-Robinson y Díaz reconocen que el Congreso excede la condición de “rol restringido pero perceptible en la formulación de políticas” asignado por Mezey, lo que les lleva a crear una nueva tipología con tres categorías donde Honduras es ubicado como una “legislatura secundaria en la formulación de políticas”. Esta posición se debe a que los diputados –más que buscar el apoyo de los electores y de establecer vínculos con sus distritos de forma individual- unen su éxito electoral al de los líderes del partido quienes controlan el acceso a las listas de candidatos. No obstante, cuando los congresistas se enfrentan con un tema controvertido tienen la posibilidad de actuar de manera independiente al partido. Las otras dos categorías coinciden con las planteadas por Mezey: legislatura activa y legislatura reactiva. La primera requiere la existencia de diputados libres de demandas de lealtad partidista que en su relación con el Ejecutivo actúan de manera independiente. En esta categoría la máxima referencia es el Congreso estadounidense. La segunda es definida por una situación donde los líderes partidistas controlan el acceso a las nominaciones, de modo que son capaces de asegurar la lealtad de los diputados y además pueden castigar las muestras de indisciplina a través de la nominación de candidatos en la siguiente elección. Para ejemplificar esta categoría citan al congreso británico (Taylor-Robinson y Díaz, 1999).

Continuando con la misma herramienta de clasificación de Taylor-Robinson y Díaz, el caso colombiano fue analizado por Crisp e Ingall (2002). Dados los cambios en el sistema electoral, Colombia resultó ser un caso idóneo para poner a prueba el efecto que las modificaciones institucionales pueden llegar a tener sobre el comportamiento legislativo. En su análisis, Crisp e Ingall (2002) hacen un balance de las políticas que apoyaron los senadores de la legislatura previa a la reforma electoral de gran envergadura de 1991 comparándolo con el segundo período legislativo posterior a la misma.

En términos institucionales, la reforma buscaba que las iniciativas en el Senado estuvieran en consonancia con los intereses nacionales rompiendo la

estructura institucional que favorecía la defensa de intereses locales, pues estas prácticas parroquiales impedían la implementación de políticas de largo alcance. Crisp e Ingall -basándose en Botero (1998)- destacan tres elementos que la reforma buscaba: 1) aumentar la participación de las minorías -étnicas, regionales y políticas-; 2) librar al sistema político del clientelismo y la corrupción asociada y; 3) alterar la naturaleza de la representación, de tal forma que el Senado se enfocara en los aspectos de carácter nacional y la Cámara de Diputados en los regionales y locales (Crisp e Ingall, 2002). Previamente a la reforma, Colombia estaba considerada como un presidencialismo fuerte pero con poderes partidistas débiles lo cual dificultaba la creación de mayorías y, por ende, la aprobación de cambios que coadyuvaran a enfrentar los profundos problemas sociales que aquejaban al país. Otro de los problemas que traía consigo el sistema electoral era que promovía la competencia intrapartidista y restaba control a los líderes sobre su partido (Archer y Shugart, 1997).

La observación de propuestas legislativas sirvió para establecer si los patrones para iniciar leyes parroquiales se mantuvieron 1) entre diputados cuyo apoyo electoral estuvo concentrado geográficamente; 2) entre quienes ganaron previamente en un distrito subnacional o; 3) entre los que provenían de partidos tradicionalmente fuertes. En síntesis, Crisp e Ingall evidencian cómo las modificaciones institucionales pueden producir cambios en el comportamiento de los actores políticos<sup>64</sup>. También el caso colombiano resulta ilustrativo porque pone de manifiesto que las reformas institucionales están condenadas a enfrentarse con todo tipo de diatribas como lo son ciertas prácticas culturales -no siempre formales- que condicionan sus resultados.

Otro trabajo relevante que aportó un criterio más para determinar la naturaleza de las leyes es el de Amorim Neto y Santos (2003), pues al nivel de agregación y al efecto -ya citados-, añaden el asunto o contenido de los

---

<sup>64</sup> Aunque reconocen los autores que el alcance de la reforma fue limitado en el sentido de no modificar el tipo de listas, ya que éstas siguieron estando personalizadas -fomentando con ello la competencia intrapartidista-.

proyectos<sup>65</sup>. Esto como herramienta para poner a prueba la tesis de Shugart y Carey (1992) acerca del comportamiento de los legisladores, pero aplicada al caso brasileño durante la década de 1990. Shugart y Carey consideraron la existencia de “cierta tensión inherente” al sistema presidencial porque tanto la asamblea legislativa como el Ejecutivo tienen orígenes y sustento separados. Dada esta característica, plantearon que las democracias presidenciales son electoralmente ineficientes -en lo que denominaron modelo de secreto ineficiente (*inefficient secret model*)- debido a que los electores no se identifican con políticas nacionales y a que los legisladores tienen un *focus* de representación parroquial (Shugart y Carey, 1992).

De hecho, que el presidencialismo tenga elecciones nacionales directas permite a los electores conferir un “mandato” hacia una propuesta política específica a lo largo de un tiempo determinado. No obstante, la asamblea legislativa electa por separado -aún en elecciones concurrentes-, puede representar diversidad pero sin un compromiso por la supervivencia del Ejecutivo. De este modo predomina el secreto ineficiente pues la representación en el proceso de elaboración de políticas no es partidista. Por el contrario, en sistemas parlamentarios los candidatos se identifican con un paquete de políticas nacionales más allá de buscar satisfacer las necesidades de sus distritos; mientras que los votantes eligen un candidato entre varios partidos y no entre miembros de uno mismo, evitando así la confrontación interna y la defensa de políticas particulares. Tal proceso fue denominado por Cox (1987) modelo de secreto eficiente (*efficient secret model*), en el cual el partido se identifica frente a sus electores con una sola etiqueta y, a su vez, los electores pueden identificar una clara opción de políticas públicas nacionales entre los diferentes partidos (Shugart y Carey, 1992). A pesar de defender el modelo de secreto eficiente sobre el de secreto ineficiente, Shugart y Carey -al igual que

---

<sup>65</sup> Para ello crean ocho categorías: administrativa, económica, honorífica, presupuestal, política, social, cultural-científica-tecnológica y ecológica. Para conceder la etiqueta se basan en el sumario de palabras clave del Centro de Informática e Processamento de Dados no Senado Federal (PRODASEN). Cuando un proyecto aborda varios asuntos avalaron el tópico más prominente.

Cox- reconocen una debilidad en el primero en el sentido de que la competición se vuelve categórica, es decir, se vota por un partido o por otro con la finalidad de que alcancen la mayoría. Con ello, después de las elecciones, la dicotomía se traslada al escenario gobierno-oposición, puesto que cada partido presenta un programa plenamente diferenciado de su principal adversario.

En opinión de Amorim Neto y Santos un modelo político motivado por el secreto ineficiente es aquel en el que los legisladores tienen un “foco parroquial de actuación parlamentaria”. Por tanto, en periodos electorales no proponen opciones claras de ámbito nacional y su disciplina partidista suele ser laxa. De modo que el modelo de secreto ineficiente requiere de dos elementos: un Ejecutivo fuerte y líderes partidistas que no controlan su bancada. Para entender este modelo sugieren poner atención en los orígenes del diseño constitucional, pues en éstos los partidos nacionales fueron dominados por líderes locales que controlaron la asamblea constituyente. Los líderes locales, o caciques, promovieron un sistema electoral que les garantizara su autonomía local y un Ejecutivo fuerte encargado de la elaboración de políticas nacionales (Amorim Neto y Santos, 2003).

Por lo que estos autores llegan a la conclusión de que el modelo de secreto ineficiente es insuficiente para explicar el proceso de elaboración de leyes en Brasil por dos motivos. Primero, el modelo no considera la posibilidad de que los presidentes formen coaliciones de gobierno estables. Segundo, sobreestima las perspectivas programáticas –de la oposición- para emerger en un sistema donde las reglas electorales y constitucionales favorecen el particularismo. El único elemento del Congreso brasileño que se explica con el modelo es su rol de poca importancia en el proceso legislativo. Y no sólo en cuanto a la delegación de autoridad al Ejecutivo para tomar decisiones de políticas públicas nacionales, sino también en virtud de los incentivos con que cuentan los diputados para continuar sus carreras parlamentarias.

Siguiendo con el caso brasileño cabe destacar el trabajo de Ricci (2003) publicado al mismo tiempo que el de Amorim Neto y Santos (2003), pero con la

diferencia de que Ricci (2003) incluye al Senado y utiliza otra clasificación que proviene principalmente de los trabajos de Lowi (1964; 1970) a la hora de dividir las iniciativas y leyes<sup>66</sup>. Ricci parte del argumento de que la calidad de la producción legislativa en Brasil no se puede entender observando sólo los factores institucionales y la estructura del comportamiento legislativo, sino también a través de elementos del diseño electoral –coincidiendo con investigaciones previas- y de la arena parlamentaria –cuestión esta última que hasta ese momento no había recibido la atención suficiente-.

Para clasificar el carácter de la ley adopta tres criterios: generalidad, efecto e impacto territorial. El primero clasifica a las leyes según el impacto previsto sobre el número de sujetos –o cosas- directamente afectados: ya sea de manera general, seccional, microseccional o individual. El segundo en base a los efectos previstos sobre las partes interesadas para la ley: operacionalizado en términos de costo-beneficio. Mientras que el tercero en función de la dimensión física del impacto previsto: local o nacional.

Para Ricci, las combinaciones posibles de tal clasificación, desde un punto de vista práctico, son muchas. Por ello decide agrupar las categorías general y seccional en una única dejando por separado las micro-seccionales e individuales cuyo grado de segmentación, según Lowi (1964), es muy alto. En cuanto a los efectos de las leyes o propuestas también fue necesario un ajuste acorde a la información disponible, tratando los proyectos o leyes micro-seccionales e individuales como beneficios y en ningún caso como costos. Como bien reconoce el autor, este último criterio es el más importante porque le permite comprobar las hipótesis relacionadas con la supuesta propensión de los diputados para adoptar prácticas parroquiales. Si las leyes son locales significa que el Congreso aprueba proyectos cuyo contenido originariamente está enfocado a satisfacer y beneficiar intereses de grupos pertenecientes al distrito de los diputados. Contrario a ello, si las leyes son nacionales la legislación trae

---

<sup>66</sup> Además de los estudios conocidos de Lowi (1964; 1970), Ricci adopta algunos criterios de Wilson (1973; 1980), Cantelli *et al* (1974), Predieri (1975) y Di Palma (1977).

consigo beneficios “difusos”, más que territorialmente concentrados (Ricci, 2003).

Otro aspecto relevante del trabajo de Ricci es la puesta en escena de variables muy poco exploradas en la literatura que explican la aprobación de proyectos de leyes distributivas. Éstas tienen que ver con las reglas internas del Congreso, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado-. Como primer grupo considera variables importantes a las condiciones por las cuales se institucionaliza la formación de gabinetes de coalición. Como segundo grupo incluye variables relativas a la tramitación de proyectos. Un tercer y último grupo está compuesto por elementos ligados a la experiencia política de los legisladores. Las variables que mostraron mayor peso para incrementar la probabilidad de éxito en la aprobación de proyectos de leyes distributivas fueron la carrera política de los legisladores; la participación de los líderes de bancada cuando promueven legislación con carácter de urgencia; y la cámara de iniciación –siendo la de Diputados la que tuvo un mayor número de propuestas que se ratificaron en ambos órganos, mientras que la de Senadores se caracterizó por llevar a cabo una función revisora- (Ricci, 2003).

La importancia del estudio de Ricci radica precisamente en proponer y testar que la forma en que están organizados los órganos legislativos desincentiva la orientación particularista de los diputados y senadores, quienes prefieren enfocarse en proponer y apoyar iniciativas más generales. Destaca también al sistema electoral -que combina representación proporcional con distritos de magnitudes medias y altas- porque produce resultados difusos lo que matiza la afirmación de que el proceso de formulación de políticas en Brasil no es de tipo *pork barrel*<sup>67</sup> como comúnmente se defiende en la literatura.

A diferencia de la atención prestada a las iniciativas y leyes dentro de la disciplina de la ciencia política, las enmiendas presupuestales no han tenido el mismo desarrollo como unidades de análisis para conocer el carácter

---

<sup>67</sup> Las políticas de tipo *pork-barrel* se caracterizan por la distribución de beneficios concentrados en el distrito electoral (Ricci, 2003).

distributivo de la legislación que apoyan diputados y senadores<sup>68</sup>. Uno de los pocos trabajos en este campo es el de Samuels (2002; 2003), quien muestra que el interés que mueve a los legisladores a introducir enmiendas al presupuesto anual presentado por el presidente para beneficiar a sus estados de origen, no es la reelección legislativa (*static ambition*), sino alcanzar un puesto extraparlamentario en administraciones estatales o municipales, lo que se conoce en la teoría de la ambición política como ambición progresiva<sup>69</sup>. Con datos provenientes de las enmiendas presupuestales, Samuels pone en cuestión la tesis de Ames (1995)<sup>70</sup> -al no encontrar relación estadística en el modelo de ambición estática- y provee información para afirmar que los diputados incurren en prácticas de tipo *pork-barrel* buscando continuar con su carrera política pero a nivel estatal o municipal. Es decir los legisladores se acercan más al modelo de ambición progresiva al predominar una visión extraparlamentaria en la búsqueda de cargos con mayor importancia política.

Según Samuels, las razones para que los diputados se comporten de tal manera tienen que ver -primero- con la presión que ejercen las fuerzas políticas a nivel local, en concreto las estatales, sobre los diputados para que éstos defiendan sus intereses durante el proceso de revisión del presupuesto. Los diputados invierten tiempo y esfuerzo en esta labor porque provienen del gobierno estatal o buscan continuar sus carreras en ese nivel. Segundo, por el impacto del llamado *governismo*, que es la predisposición de los políticos para permanecer con quien esté al frente del gobierno pues él controla el acceso a cargos públicos y maneja los recursos estatales<sup>71</sup>. Al igual que se advirtió en

---

<sup>68</sup> Una de las críticas a la utilización de las enmiendas presupuestales como unidades de análisis para determinar el nivel de agregación es que, más allá de abstracciones formales, su uso resulta tautológico dado que es contra-intuitivo partir del supuesto que los diputados designarán más recursos para competencias exclusivas del gobierno nacional o federal -según su caso- en detrimento de los distritos o estados de donde proceden.

<sup>69</sup> Este concepto es desarrollado por Schlesinger (1991) bajo el término *progressive ambition*.

<sup>70</sup> Como se señaló anteriormente, Ames (1995) asegura que el sistema electoral fomenta que los candidatos realicen campaña política de manera individual, provocando que establezcan relaciones clientelares porque quieren asegurar su reelección.

<sup>71</sup> Para alcanzar dichos elementos del proceso presupuestario, cabe considerar el papel que juega la estructura institucional en la presentación de enmiendas. A saber, la conformación de la

estudios previos<sup>72</sup>, los trabajos de Samuels revelan cómo la ambición política de los congresistas se ve afectada por diferentes incentivos, donde tiene gran influencia el diseño institucional y la configuración territorial, que dan como resultado cierto tipo de comportamiento legislativo.

Un último trabajo que merece especial consideración es el elaborado por Marengi (2009). En éste, la autora combina las percepciones de los legisladores con las propuestas de ley que llevaron a discusión. Es decir, contrapone las actitudes con los comportamientos para esclarecer si los intereses que dicen defender los diputados son los que en realidad defienden en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, España y Uruguay, en un periodo que abarca de 1996 a 2006.

**Tabla 2.1**  
**El estudio del *focus* en América Latina**

Autor(es)	Unidades de análisis	Dimensiones	Categorías o valores de las dimensiones	Variables explicativas
Taylor-Robinson y Díaz (1999)	Proyectos de ley iniciados en la CD  Honduras (1990-1996)	Nivel de agregación	Individual Local Regional Sectorial Nacional	1. Sistema electoral (listas cerradas y bloqueadas) 2. Magnitud del distrito 3. Elecciones concurrentes
		Efecto	Benéfico Privativo Mixto Neutral	
Crsip e Ingall (2001)	Proyectos de ley iniciados en la CS  Colombia (1986-1998)	Nivel de agregación	Nacional Regional Sectorial Local Individual	1. Diseño electoral (pre-reforma y post-reforma)
Samuels (2002; 2003)	Enmiendas al presupuesto  Brasil (1992-1999)	Nivel de agregación	Municipal Estadual Nacional	1. Ambición política progresiva ( <i>progressive ambition</i> ) 2. Estructura organizativa federal

Comisión Mixta de Planes, Presupuesto Público y Financiación (*Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*, CMO) limita la participación individual, promueve la representación estadual y se organiza de manera conjunta con el Senado. El hecho de que la comisión de presupuesto sea mixta -conformada con integrantes de ambas Cámaras- le da un carácter más enfocado al plano regional, debido a que el Senado mantiene una representación estadual. Además, a pesar de conformarse proporcionalmente según la distribución de escaños, los partidos políticos tienen un rol marginal en la negociación de los cambios al presupuesto y en la delimitación de prioridades (Samuels, 2002; 2003).

<sup>72</sup> Véase Mayhew (1974); Fiorina (1977); Ames (1995) y Ricci (2003).

Amorim Neto y Santos (2003)	Proyectos de ley y leyes sancionadas en la CD  Brasil (1985-1999)	Nivel de agregación	Individual. Local. Regional. Sectorial. Nacional.	1. Concentración de poderes de agenda en el Ejecutivo 2. Pocas facultades constitucionales para los diputados en materia económica 3. Concentración del voto electoral 4. Clivaje gobierno/oposición 5. Carrera política
		Efecto	Benéfico Privativo Mixto Neutral.	
		Contenido	Administrativa Económica Honorífica Presupuestal Política Social Cultural, científica, tecnológica. Ecológica	
Ricci (2003)	Iniciativas aprobadas, rechazadas y aprobadas pero vetadas por el Presidente de la República en ambas Cámaras  Brasil (1991-2002)	Generalidad	General Sectorial.	1. Magnitud del distrito. 2. Factores internos referentes a la dinámica del Congreso. 3. Experiencia política. 4. Federalismo
		Efecto territorial	Micro de impacto amplio.	
		Impacto territorial	Micro de impacto local e individual.	
		Nivel de agregación	Nacional. Local. Sectorial. Individual.	
		Áreas de las políticas	Comercio Temas fiscales y de presupuesto. Política social.	
Marenghi* (2009)	Proyectos de ley  Argentina, Costa Rica, Uruguay y España	Nivel de agregación	Nacional. Particular (con y sin base territorial).	1. Nivel de centralización. 2. Grado de federalismo 3. Dinámicas de trabajo legislativo. 4. Reelección 5. Experiencia política

\* La información aquí citada atiende únicamente a la unidad de análisis denominada en ese trabajo “dimensión legislativa”, dejando fuera la “dimensión actitudinal”.

CD: Cámara de Diputados; CS: Cámara de Senadores.

Fuente: Elaboración propia en base a los autores citados.

A raíz del estudio de Marenghi, cabe señalar dos aspectos de suma relevancia: 1) en ninguno de los casos objeto de estudio los proyectos territoriales -locales y regionales- sumaron más de un tercio del total presentados por sus miembros y; 2) en todos los Congresos de esos países existe una congruencia alta entre los intereses que dicen defender los diputados y las políticas que impulsan en su labor legislativa, inclinándose la mayoría por las propuestas nacionales. La Tabla 2.1 esquematiza y resume las formas ya expuestas provenientes de la literatura citada. Algunas de las dimensiones,

categorías y variables explicativas ya referidas serán retomadas en el siguiente capítulo para desarrollar el modelo metodológico del trabajo.

### **Comentarios finales**

Como se desprende de la exposición anterior, existen diferencias notables en la designación de unidades de análisis, categorías y dimensiones que permiten estudiar el *focus* de representación en América Latina. De igual importancia son las explicaciones asociadas al comportamiento legislativo. Autores como Taylor-Robinson y Díaz (1999) y Crisp e Ingall (2001), por ejemplo, han indagado en el sistema electoral para dar explicación al comportamiento legislativo, visto a través de los proyectos en las cámaras de Diputados y de Senadores, respectivamente. Otros, como Amorim Neto y Santos (2003), se inclinaron por incluir variables facultativas, tanto constitucionales como de concentración de poderes de agenda, para explicar no solo el particularismo de las acciones emprendidas por los legisladores, sino también el éxito o fracaso de dichas medidas.

A modo de conclusión, las iniciativas y leyes sancionadas pueden ser divididas según su nivel de agregación –para establecer el particularismo territorial-, su contenido y el efecto sobre el sujeto inmediato. A su vez, existen categorías para cada una de las dimensiones salvo en el caso de las enmiendas presupuestales que solamente se han dividido teniendo como denominador el nivel de agregación, pues se deduce que el contenido es fiscal y que el efecto es benéfico –aunque este último bien podría cambiar según los intereses de cada legislador-. Dado que la variable dependiente de la presente tesis se construye a partir de algunas dimensiones y categorías propuestas en la literatura, el siguiente apartado tiene como objetivo delimitar el modelo que captura los elementos de la variable a ser explicada.



### 3. Modelo para medir el *focus* de la Representación Política

---

*Political democracy depends not only on economic and social conditions but also on the design of political institutions. Bureaucratic agencies, legislative committees, and appellate courts are arenas for contending social forces, but they are also collections of standard operating procedures and structures that define and defend values, norms, interests, identities, and beliefs.*

March y Olsen

#### **Introducción**

En los capítulos precedentes quedaron sentadas las bases que definen la representación política y las debidas acepciones desde las cuales se ha estudiado este mecanismo de las democracias contemporáneas. Además, se enmarcó el rol que conciben los congresistas a la hora de desempeñar su labor legislativa y la forma en que distintos autores se han acercado a su estudio en América Latina. El objetivo de las siguientes páginas es delimitar la variable dependiente y detallar la operacionalización del *focus* de representación política en Brasil y México. De igual manera, se exponen y operacionalizan las variables que se espera tengan injerencia en el comportamiento legislativo en ambos casos y se presentan las hipótesis objeto de contraste.

Cabe señalar, como ya se ha observado en el capítulo anterior, que hasta ahora la mayor parte de los acercamientos al *focus* de la representación política en América Latina han sido estudios de caso centrados en el análisis de las leyes sancionadas, lo que puede traer consigo un sesgo a la hora de observar las acciones concretas de los congresistas a partir de sus preferencias sin que interfieran otros aspectos como la dinámica organizativa de la cámara o la directriz partidista. Dicho esto, en la siguiente sección se especifican los pormenores del modelo para medir el *focus* de representación, el cual utiliza como unidades de análisis los proyectos de ley iniciados por los diputados de en la 53ª Legislatura en Brasil y de la LX Legislatura en México. De modo que las iniciativas serán clasificadas en base a tres categorías que conformarán la dimensión *nivel de agregación*, con la que se pretende identificar el objetivo (*target*) que tienen en mente los legisladores en su rol como representantes.

Como es bien sabido, las funciones que desempeñan los congresistas se ven afectadas por una serie de factores asociados al sistema político y partidista, al contexto en el que se desenvuelve su labor parlamentaria y a la experiencia profesional. No obstante la abundante bibliografía encargada de documentar los efectos del sistema electoral sobre la representación política, son escasos los trabajos que incorporan variables a nivel distrital y de estrategia política además de las ampliamente abordadas de corte nacional. Como primer acercamiento al tercer objetivo del trabajo, que es entender el rol representativo de los legisladores, la segunda parte de este capítulo se centra en proponer los potenciales determinantes que pueden influir en las decisiones que toman los diputados cuando inician leyes. Para tal fin las variables fueron agrupadas en cuatro modelos analíticos: 1) *de carrera política*; 2) *del distrito y estrategia del legislador*; 3) *de posición partidista* y; 4) *de contexto económico*<sup>73</sup>. Luego de captar la justificación teórica detrás de cada una, se dará paso a la construcción de las

---

<sup>73</sup> A pesar del abanico de variables aquí propuestas, es pertinente señalar que quedan fuera del análisis otro tipo de factores que pueden estar vinculados al comportamiento legislativo y a la forma en que los representantes conciben su rol. Tal es el caso de las motivaciones que guían su carrera política, al desarrollo histórico y al contexto político de cada caso, donde entran en juego las negociaciones políticas. Por ello se considera importante que estos elementos sean considerados en futuros trabajos.

hipótesis –que serán contrastadas estadísticamente en el capítulo 6 para determinar su peso explicativo-. En esta segunda parte del capítulo se expone, a su vez, la manera en que se operacionalizarán las variables predictoras de cara a su análisis.

### **3.1 “Modelo” para medir el *focus* de representación política y su operacionalización**

Dentro de sus labores, los Poderes Legislativos cumplen con una serie de funciones que van desde la elaboración de leyes a la fiscalización y administración de recursos de las unidades territoriales a través del presupuesto proveniente del Ejecutivo. Para que una propuesta de un diputado se convierta en ley, en términos formales debe pasar por un proceso legislativo cuya primera etapa es la “consideración de una acción política (...) expresada a través de un proyecto” (Alcántara *et al*, 2005: 53), lo que se conoce como facultad de iniciativa<sup>74</sup>.

Las medidas de aproximación empírica al estudio del *focus* de la representación política que este trabajo utiliza son las iniciativas, entendidas éstas como “las propuestas por medio de la cuales se hace llegar al órgano (...) del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que puede ser nuevo en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevinientes necesita ser reformado o modificado por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto” (Namorado, 1998: 501). El sentido de emplear las iniciativas atiende a cuatro motivos principales. Primero, porque reflejan el interés del legislador de cara al electorado sin que intervengan la dinámica de

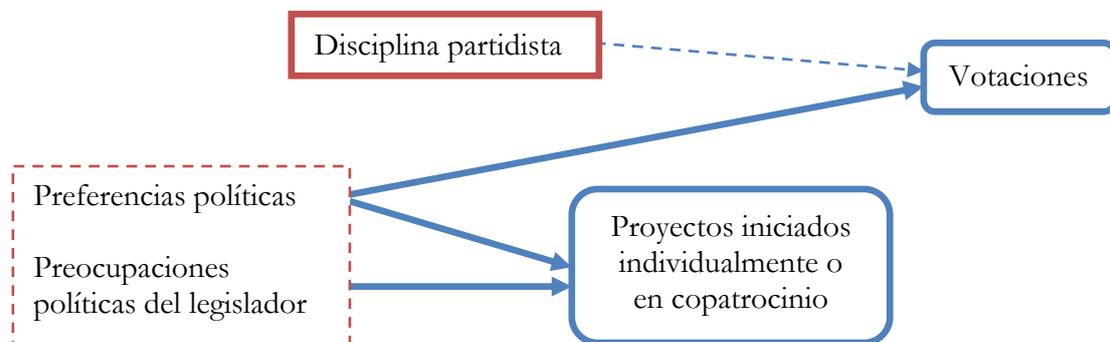
---

<sup>74</sup> La Constitución de la República Federativa de Brasil, en su Artículo 61, establece que la facultad de iniciativa corresponde a los miembros de la Cámara de Diputados y de Senadores, al Presidente de la República, al Supremo Tribunal Federal y Tribunales Superiores, al Procurador General de la República y a los ciudadanos. Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 71, establece que compete sólo al Presidente de la República, a los integrantes de la Cámara de Diputados y de Senadores y a las Legislaturas locales la iniciación de leyes.

negociación intra e interpartidista ni la votación necesarias en la aprobación de una ley. Como argumentan Figueiredo y Limongi (1999: 38), “la presentación de proyectos y enmiendas es la principal arma de los parlamentarios para hacer valer sus intereses particulares”. De esta manera, para los fines de esta investigación, resulta irrelevante si la iniciativa se convierte en ley o no, ya que el hecho de presentarla sirve al legislador para mostrar a su electorado que mantiene sus preferencias en mente<sup>75</sup> (Crisp e Ingall, 2002). Más aún, este aspecto adquiere especial relevancia considerando la variación en el comportamiento legislativo que puede presentarse entre la iniciación de leyes y las votaciones, pues allí donde la disciplina partidista es alta, como suele ser en Brasil y México, las votaciones pueden verse influenciadas por la línea que adopte la dirigencia (ver Figura 3.1), perdiéndose información relevante en áreas específicas que importan a los diputados individualmente (Alemán y Calvo, 2010).

**Figura 3.1**

**Relación entre preferencias legislativas, presentación de proyectos y votaciones**



Fuente: elaboración propia a partir de la propuesta de Alemán y Calvo (2010: 10).

El segundo motivo es porque permiten poner a prueba hipótesis relacionadas con el manejo y control de la agenda legislativa. Para algunos

<sup>75</sup> Un caso documentado de esas acciones lo expone Ames (2001) al estudiar los proyectos que introducen los diputados brasileños, pues ellos saben que no se le dará seguimiento pero servirán como prueba frente a los electores (al envío de proyectos de forma impresa se les conoce como *avulsos*).

autores, la posición de influencia que posee el representante sobre la agenda legislativa es un indicador de las políticas que pueden ser aprobadas, por tanto, a mayor capacidad de influencia mayor moderación en las propuestas (Woon, 2008)<sup>76</sup>. El tercero está relacionado con la representación política como área de estudio. Las iniciativas son un indicador de la dimensión *focus* ligado al contexto de los casos que se pretende observar<sup>77</sup> y, como se ha mencionado unas líneas arriba y en el Capítulo 1, a partir del *focus* es factible concebir el tipo de representación al interior de las “vitrinas del pluralismo”<sup>78</sup>.

El último motivo para trabajar con las iniciativas tiene que ver con el foco de atención en el comportamiento a nivel individual y colectivo, pues evita caer en problemas de circularidad característicos en las investigaciones que proponen analizar y explicar un fenómeno político a partir de las actitudes. Desde las teorías de la democracia y de la representación política, cuando se estudia la congruencia como *responsiveness* suele afirmarse que existe algún vínculo entre las preferencias de los representantes y las de los representados. La forma más común de comprobar dichos supuestos es contraponiendo las percepciones, actitudes y opiniones de los políticos con las de los ciudadanos. Sin embargo, esto trae consigo problemas de circularidad por la dificultad para establecer relaciones causales, pues es arriesgado inducir que unas preferencias

---

<sup>76</sup> Basta mencionar uno de los hallazgos del trabajo citado de Amorim Neto y Santos (2003) en el cual utilizan dos unidades de análisis: 1) las propuestas de ley y 2) las leyes sancionadas. Al clasificar ambas unidades en base al nivel de agregación, estos autores no encontraron variación significativa entre el *focus* de representación de los proyectos presentados y el de las leyes, pues de los primeros el 66,5% fueron nacionales, mientras que de las leyes sancionadas fue el 72,4%.

<sup>77</sup> A diferencia de otros Congresos latinoamericanos, los casos de Brasil y México facilitan el acceso al trabajo que llevan a cabo los legisladores desde sus portales electrónicos, en los cuales se puede consultar –de manera más o menos ordenada– los proyectos de ley presentados, las votaciones emitidas, los dictámenes y resoluciones, así como los órdenes del día. Además de los Boletines o Gacetas oficiales.

<sup>78</sup> Cotta utiliza este término para enfatizar en que son los Congresos democráticos (citados en su texto como Parlamentos) las instituciones que permiten la presencia conjunta, “no saludable pero continua, de todos los sujetos políticos”. Ello a partir de un marco de reglas y procedimientos que permiten la expresión de cada sujeto (1994: 293).

influyen sobre otras sin que intervengan más factores o que las segundas se hayan formulado antes que las primeras<sup>79</sup>.

La base de datos reúne todos los intentos por los cuales uno o más diputados con representación partidista promovieron la creación, abrogación o transformación de un ordenamiento jurídico. Dichas iniciativas fueron contabilizadas según el número de firmantes, pudiendo ser uno o más miembros de la misma bancada partidista o de diferentes grupos parlamentarios<sup>80</sup>. Lo que significa que cada proyecto aparece según el número de diputados que lo hayan patrocinado<sup>81</sup>. Así resultó un total de 5385 proyectos promovidos durante la 53ª Legislatura de la Cámara de Diputados de Brasil y 4222 iniciados en la LX Legislatura en México (Tabla 3.1).

**Tabla 3.1**  
**Proyectos de ley en Brasil y México**

Congreso	Proyectos
53ª Legislatura (Brasil)	5385
LX Legislatura (México)	4222

Fuente: para Brasil: Portal de Actividad Legislativa de la Cámara de Diputados.  
Para México: Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria.

<sup>79</sup> Cabe recordar las bases sobre las que se sustentan estas investigaciones, que es el Modelo de Miller y Stokes (1963), y los comentarios a tal razonamiento normativo a la hora de llevarlo al campo empírico. Thomassen (1994) y Andeweg y Thomassen (2005) han sido de los autores más críticos en ese sentido, argumentando que para una representación plena –concibiendo esa metodología– sería necesario que la percepción entre legisladores y sus electores fuera correcta y en plena consonancia con sus deseos, de lo contrario serían incapaces de satisfacer esas demandas. Empero, lo anterior llevaría a un problema mayor, que es considerar a un electorado como un ente cuyas preferencias son homogéneas. Por otra parte, Cotta (1994: 269) se inclina por tratar este asunto como un problema de “indeterminación del contenido” al pensar “en las profundas diferencias que introducirá el hecho de que se conciba el representante como el único autorizado para establecer cuál es el ‘verdadero’ interés del representado o bien que se reconozca básicamente a este último el derecho a determinarlo”.

<sup>80</sup> El Art. 60 de la Constitución de la República Federal de Brasil y el Art. 201 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados (RICD), establecen que para presentar Proyectos de Enmienda Constitucional es necesario, como mínimo, un tercio de los diputados. Sin embargo, es pertinente aclarar que este tipo de propuestas se contabilizaron de forma individual –y no incluyendo a todos los firmantes dado que se incrementa sustancialmente el número de proyectos–, adjudicándosele al principal promotor tal y como aparece en el Portal de la Cámara.

<sup>81</sup> Ya en trabajos previos tanto Crisp *et. al.* (2004) como Marengi (2009) convinieron en contar las iniciativas del mismo modo que aquí se está haciendo, de manera que los proyectos aparecen tantas veces como el número de diputados que los firman.

Para conocer el *focus* de representación en Brasil y México las iniciativas se dividieron en relación a las tres categorías de la dimensión nivel de agregación. Con ellas se busca establecer el sujeto inmediato al cual están enfocados los proyectos, identificando el carácter distributivo para conocer si el objetivo que tienen en mente los diputados a la hora de proponer una ley es nacional, sectorial o local. Para ello, se adoptan criterios de la tipología que inicialmente propuso Di Palma (1976) y que más tarde rescataron Taylor-Robinson y Díaz (1999). Como se mencionó anteriormente, estos últimos autores midieron el nivel de agregación en Honduras utilizando cinco categorías agrupadas jerárquicamente: individual, local, regional, sectorial y nacional. De las mismas, para hacer más parsimonioso y práctico el análisis, en este trabajo fueron agrupadas en un mismo nivel las categorías individuales y sectoriales, así como las locales y regionales, permaneciendo las nacionales en un único grupo:

- 1) Iniciativas de enfoque *local*. Cuando están dirigidas a una municipalidad, ciudad, estado o región de la federación.
- 2) Iniciativas de enfoque *sectorial*. Si hacen referencia expresa a un sector o individuo de la población, como organismos empresariales, grupos étnicos, asociaciones profesionales o partidos políticos.
- 3) Iniciativas de enfoque *nacional*. Si incluyen expresa o implícitamente a toda la población o a todos los estados, regiones o municipios.

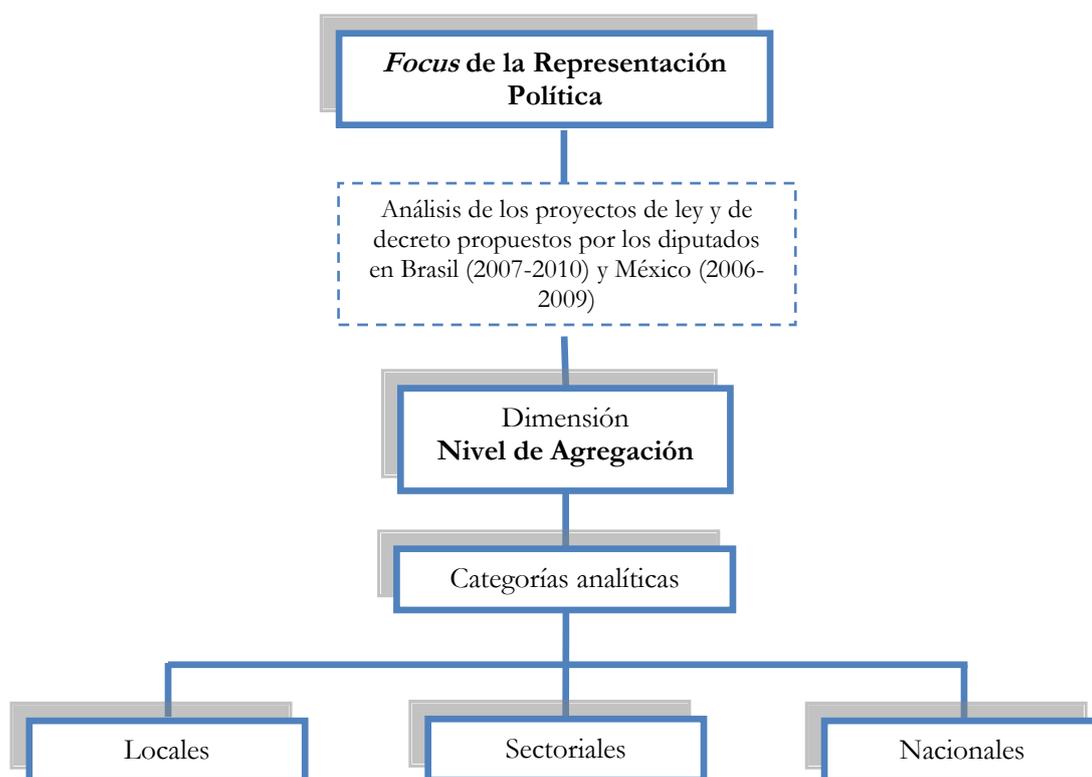
**Tabla 3.2**

<b>Categorías de la dimensión nivel de agregación</b>			
<b>Unidad de análisis</b>	<b>Unidades de observación</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Categorías</b>
Iniciativas	Legislaturas 53 <sup>a</sup> de Brasil y LX de México	Nivel de agregación	Local Nacional Sectorial

Fuente: elaboración propia a partir de Di Palma (1976); Taylor-Robinson y Díaz (1999).

La Tabla 3.2 resume el modelo para medir el *focus* de representación política. Como se desprende de la misma, las unidades de análisis son los proyectos de ley que introducen los diputados individualmente o por grupo parlamentario para su discusión en el Pleno o en comisión. Y se adoptan tres categorías de análisis mediante las cuales se identifica el grado de particularismo de dichas iniciativas. La siguiente figura (3.2) esquematiza la operacionalización de la variable dependiente siguiendo los criterios antes descritos<sup>82</sup>.

**Figura 3.2**  
Operacionalización del *focus* de Representación Política



Fuente: elaboración propia.

<sup>82</sup> Los datos para el caso brasileño fueron recogidos de la Cámara de Diputados. A través del portal de Actividad Legislativa, en: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp> [consultado de agosto de 2011 a abril de 2012]. Para el caso mexicano los datos provienen del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL), de la Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Unión, en: [http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html) [consultado de septiembre de 2010 a febrero de 2012].

De manera complementaria al modelo de la variable dependiente y a fin de profundizar en los elementos que describen la naturaleza de la representación, los proyectos también se clasificarán considerando el efecto o impacto esperado y el contenido temático. La primera dimensión, referente al efecto esperado, sirve para establecer si las medidas que introducen los diputados afectan o benefician a la población o sector a los cuales hacen referencia. Para ello se rescata la clasificación de Di Palma (1976), quien propuso tres categorías: 1) benéficos, 2) privativos y 3) mixtos. Los benéficos son aquellos proyectos que dotan de beneficios a un individuo, grupo o a toda la sociedad. Los privativos imponen restricciones económicas, políticas o jurídicas a los ciudadanos en su conjunto o a un sector específico. Y los mixtos conceden beneficios para unos pero también privan a otros. A las tres ya citadas por Di Palma, se añade la categoría de Taylor-Robinson y Díaz (1999) denominada “neutral”, que hace referencia a las iniciativas que no tienen “impacto sustantivo” -como pueden ser las simbólicas. Como no todos los proyectos tienen un efecto específico, se introdujo un criterio más tratándolos como incalificables<sup>83</sup>.

La segunda dimensión se refiere al contenido o tema en cuestión. Algunas categorías fueron creadas por Amorim Neto y Santos (2003), sin embargo, de las ocho que inicialmente proponen estos autores se tomó la decisión de agrupar los temas únicamente en cinco ramas debido al gran número de posibles combinaciones que resultaba, quedando las siguientes: social, económica, política, seguridad y justicia y medio ambiente<sup>84</sup> (la ampliación de todos estos criterios debidamente sustituidos con elementos

---

<sup>83</sup> Es importante señalar que el modelo de Di Palma (1976) para medir el impacto, con las tres categorías especificadas, se basa en criterios de costo/beneficio que fueron pensados para los casos estadounidense e italiano. De ahí que autores como Ricci (2002) encuentren dificultad a la hora de trasladarlo a sistemas políticos con características institucionales diferentes a esos casos. Sin embargo, las categorías han “viajado” eficazmente en regímenes presidenciales como lo muestran los trabajos citados a lo largo del capítulo precedente y del presente.

<sup>84</sup> La identificación del tema al que hacen referencia los proyectos de ley se hizo siguiendo las fichas de identificación de las iniciativas. Esta información, en su mayoría, la proporcionan los propios órganos legislativos de cada país. En aquellos casos en los que no especifican la materia del proyecto, se ubicó por el contenido al que hacen referencia.

constitutivos de las iniciativas aparece en el Anexo 1). Estas dos dimensiones arrojarán información más detallada sobre la naturaleza de la representación y permitirán identificar, dentro de los proyectos de ley, cuáles son los temas a los que los diputados brindan mayor prioridad y cuál sería el efecto que esperan generar sobre los sujetos inmediatos.

La siguiente tabla (3.3) desagrega el número de proyectos por partido político que tuvo representación en alguna de las Cámaras durante el periodo de análisis. A razón de conocer el peso político, se presenta el tamaño de la bancada medido en escaños ocupados al comienzo de la legislatura junto con su respectivo porcentaje. Como se desprende de la misma tabla hay una marcada diferencia en el número de partidos parlamentarios de un caso a otro, mas no así en la cantidad de iniciativas propuestas y contabilizadas según los parámetros establecidos en este trabajo, considerando que en Brasil se promovieron 5385 proyectos y la legislatura labora a lo largo de cuatro años, mientras que en México fueron 4222 durante tres años.

**Tabla 3.3**  
**Relación iniciativas y peso político por agrupación partidista**

Brasil 53ª Legislatura					México LX Legislatura				
Partido Político	Escaños	% Escaños	Proyectos de Ley	% Proyectos	Partido Político	Escaños	% Escaños	Proyectos de Ley	% Proyectos
PT*	83	16,1	691	12,8	PAN*	206	41,5	1052	24,9
PMDB	89	17,3	576	10,7	PRD	127	25,6	1265	29,9
PSDB	66	12,8	793	14,7	PRI	106	21,3	923	22,0
PP	41	8,0	406	7,5	PC	17	3,4	235	5,5
PFL	65	12,6	433	8,0	PVEM	17	3,4	325	7,7
PSB	27	5,2	391	7,3	PT	9	1,8	184	4,3
PDT	24	4,7	278	5,2	PANAL	9	1,8	170	4,0
PL	23	4,5	469	8,7	PSD	5	1	68	1,6
PTB	22	4,3	197	3,6					
PPS	22	4,3	218	4,0					
PV	13	2,5	260	4,8					
PCdoB	13	2,5	173	3,2					
PSC	9	1,7	176	3,2					
PSOL	3	0,6	41	0,8					
PTC	3	0,6	28	0,5					
PMN	3	0,6	23	0,5					
PHS	2	0,4	58	1,0					
PRONA	2	0,4	-	-					
PRB	1	0,2	144	2,7					
PTdoB	1	0,2	30	0,5					

PAN	1	0,2	-	-					
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>100,0</b>	<b>5385</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>496</b>	<b>99,8</b>	<b>4222</b>	<b>100</b>

\* Partido en el gobierno.

Fuente: Para Brasil: Portal oficial de la Cámara de Diputados. Para México: Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria; Gaceta Parlamentaria (ambos incluidos en el Portal de la Cámara de Diputados).

Cabe notar, por último, que en ambos Congresos los autores de la mayor cantidad de proyectos son los partidos más grandes. En Brasil PMDB, PT, PSDB y PFL introdujeron el 46% del total emitido, mientras que en México PAN, PRD y PRI impulsaron, juntos, tres de cada cuatro proyectos de la Legislatura. Como se desprende de lo anterior, es clara la relación entre el peso de la bancada y el número de propuestas llevadas a discusión<sup>85</sup>, como lo es también el hecho de que los partidos pequeños no inhiben su participación a pesar de tener menor representación política.

### 3.2 Las variables predictoras de la investigación y su operacionalización

En este último apartado resta desarrollar las variables explicativas que se van a contrastar en la investigación –todas ellas rescatadas de la literatura politológica- así como establecer los términos por los cuales se operacionalizará cada una. Tal como se ha visto, la representación política se ve afectada por la combinación de una serie de factores de diversa índole. Distintos autores han propuesto, y algunos testado, variables con valor explicativo para entender la representación a partir del comportamiento legislativo. Dentro del amplio abanico de posibles explicaciones se suele sostener, por un lado, que las reglas institucionales impactan sobre los políticos y la forma en que éstos se conducen (Shepsle y Weingast, 1995). Así, hay quienes afirman que los métodos de selección por los que son elegidos los miembros partidistas que competirán por

---

<sup>85</sup> El peso del partido político está íntimamente relacionado con su participación legislativa en lo que a presentación de leyes se refiere. En el caso de Brasil la relación entre variables presenta un coeficiente de Pearson de 0.903 (Sig. .000). En el de México el coeficiente de Pearson es de 0.909 (Sig. .002). Para ambos casos la correlación es significativa al nivel de 0,01.

un escaño generan incentivos que se traducen en la defensa de intereses nacionales o parroquiales (Crisp *et al*, 2004).

Del mismo modo el sistema electoral juega un papel central en la relación del representante con su electorado, pues tanto la posibilidad de reelección, como la magnitud del distrito y el tipo de listas pueden personalizar dicha relación o hacer del representante un delegado de su partido (Taylor-Robinson y Díaz, 1999). Dicho de otra manera, es bien sabido que las instituciones pueden afectar el tipo de representación (Moncrief *et al*, 1996). Por otro lado, más allá de los elementos reglamentarios y procedimentales, la literatura ha manejado que la presencia de determinadas coyunturas económicas y sociales y de clivajes políticos influye en la conformación y organización que adopta el Poder legislativo, así como en la interacción y acciones de sus integrantes. Dada la multiplicidad de propuestas, este apartado tiene como objetivo exponer las principales piezas del engranaje empírico-explicativo para luego desarrollar las hipótesis que guían cada una de las variables adoptadas en el trabajo. Para una mejor comprensión a efectos del análisis dichas variables fueron divididas por modelos.

### **3.2.1 Modelo de carrera política**

Diversos autores han sugerido que la carrera política puede explicar el tipo de representación política (Hibbing, 1999; Martínez, 2006). Siguiendo a Hibbing (1999), dentro de los estudios dedicados al análisis de esa cuestión destaca un grupo que vincula el tipo de representación –en términos de representatividad– con la trayectoria parlamentaria de los congresistas. Para esos autores, independientemente de la definición que adopte, el rol legislativo está vinculado a la carrera política del individuo y no sólo a los atributos institucionales de los sistemas políticos<sup>86</sup>. Dicho de otra manera, la carrera política importa (Alcántara, 2006). Desde esta perspectiva fueron consideradas las características profesionales de los diputados como variables explicativas,

---

<sup>86</sup> Ver los trabajos de Ricci (2003) y Samuels (2002).

para así conocer hasta qué punto la experiencia previa influye en el tipo de representación<sup>87</sup>. La lógica detrás de la carrera profesional es que la experiencia previa del representante a nivel local puede crear “ataduras” con el territorio de procedencia, lo que promovería un mayor desentendimiento de los asuntos generales y mayor atención a las políticas particularistas (Marenghi, 2009: 229).

Para tales efectos el cuerpo de explicaciones incluye tres categorías que conforman información de las trayectorias *partidista*, *política* y *administrativa* de los diputados en las arenas local y nacional. Dentro de la experiencia partidista se valora, por un lado, la adhesión política de los legisladores en uno de los órganos municipales o estatales del partido; por otro, su participación en la dirigencia nacional. Por experiencia política se consideran los cargos de elección popular que ha ocupado cada diputado en el ámbito municipal, estadual y legislativo (tanto local como federal). Por último, se considera la experiencia individual dentro de la administración pública tanto en lo local como en lo federal. La Tabla 3.4 resume lo anterior.

**Tabla 3.4**  
**Variables relativas a la Carrera Política**

Nivel	Trayectoria		
	<i>Partidista</i>	<i>Política</i>	<i>Administrativa</i>
Local	Miembro de los órganos partidistas municipal, estatal o regional.	Alcaldía municipal. Diputación local. Gubernatura.	Cargo dentro de la administración pública municipal o estadual.
Federal/Nacional	Miembro del órgano ejecutivo nacional.	Diputación Federal. Senaduría.	Cargo dentro de la administración pública federal.

Fuente: elaboración propia.

Así, las hipótesis a contrastar referentes a la carrera política son las siguientes:

---

<sup>87</sup> Ver Martínez Rosón (2008) y Alcántara (2006).

*H1a: a mayor experiencia partidista, política y administrativa a nivel local del diputado, mayor probabilidad de que el focus de representación esté orientado hacia el ámbito local y sectorial;*

*H1b: a mayor experiencia partidista, política y administrativa a nivel federal del diputado, mayor probabilidad de que el focus de representación esté orientado hacia el ámbito nacional.*

Las variables recogidas en este modelo incluyen información personal de la experiencia profesional de los diputados. Consultando el vínculo Conheça os Deputados<sup>88</sup> que se encuentra en el Portal de la Câmara dos Deputados en Brasil y el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria<sup>89</sup> del Portal de la Cámara de Diputados en México, se pudieron conocer 1) los cargos de elección popular que cada diputado ganó –como alcaldía municipal, diputación estadual, diputación nacional, senaduría y/o gubernatura-; 2) la trayectoria administrativa local y federal; y 3) la integración dentro de algún órgano municipal, estadual, regional o nacional de sus partidos de adscripción<sup>90</sup>. Para el análisis estadístico cada variable obtuvo dos valores, le fue asignada la categoría 0 a los diputados que contaron con experiencia partidista, política o administrativa previa y 1 a los que no contaron con alguna de ellas.

### **3.2.2 Modelo del distrito y estrategia política**

El diseño electoral<sup>91</sup> es una de las variables institucionales más importantes en la configuración de un sistema político y, más aún, en términos de

---

<sup>88</sup> Câmara dos Deputados, en: <http://www2.camara.gov.br/deputados/pesquisa> [consultado de agosto de 2011 a abril de 2012].

<sup>89</sup> Cámara de Diputados, en: [http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo\\_LX.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LX.html) [consultado de septiembre de 2010 a febrero de 2012].

<sup>90</sup> La información sobre el porcentaje de diputados que tienen experiencia previa en cada uno de los ámbitos señalados se encuentra en el Anexo 3.

<sup>91</sup> El sistema electoral es entendido “como el conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos

representación política. Su peso ha sido considerado en numerosos trabajos empíricos y teóricos<sup>92</sup>. En la década de 1950, Duverger (2006 [1951]) elaboró el estudio más prominente hasta ese momento, generando valiosas hipótesis en el campo de la teoría de los partidos políticos y más concretamente en la naturaleza del sistema electoral y su relación con el número de partidos<sup>93</sup>. Los postulados teóricos de Duverger sirvieron de base para la formulación de nuevos planteamientos. De modo que, a partir de Duverger (1951), se abrieron distintos campos de análisis relacionados con el sistema electoral (Rae, 1967; Taagepera y Shugart, 1989; Lijphart, 1994) y el grado en que las fórmulas electorales son más o menos proporcionales en la distribución de escaños<sup>94</sup>.

A los efectos que interesan en la presente investigación, Carey y Shugart (1995) analizaron algunos elementos del diseño electoral como el tipo de lista, la magnitud del distrito y la fórmula de distribución para determinar su influencia sobre el comportamiento y las estrategias de los legisladores y sus partidos. Estos autores presentaron un método para estimar si el legislador –en su calidad de candidato o como diputado– crea una estrategia de reputación personal o de reputación partidista para avanzar en su carrera política. Si las perspectivas de triunfo dependen del voto directo del elector, entonces el político formulará una estrategia de reputación personal; por el contrario, si el voto es hacia el partido, entonces será de carácter partidista. Los sistemas de Representación Proporcional (RP) con listas cerradas, por ejemplo, promueven la centralidad del partido, mientras que sistemas de Mayoría Relativa (MR) la personalización del candidato. La lógica que guía el modelo de incentivos para cultivar el voto personal de Carey y Shugart es la contraposición entre sistemas

---

políticos de su preferencia y la manera en que su voto determina la asignación de escaños” (Nohlen, 1998).

<sup>92</sup> Ver, por ejemplo, Carey y Shugart (1995), Amorim Neto y Santos (2003), Crisp *et al* (2004), y Escobar-Lemmon y Moreno (2004).

<sup>93</sup> Según Duverger, los sistemas de mayorías relativas favorecen el bipartidismo, mientras que los de representación proporcional, o los de mayoría simple con segunda vuelta, favorecen el multipartidismo (Duverger, 2006 [1951]).

<sup>94</sup> En el campo de la vinculación de conceptos propuestos por Duverger con variables formales y su consiguiente operacionalización, destaca el trabajo de Janda y King (1985).

proporcionales con lista cerrada y los mayoritarios. En los primeros domina la reputación partidista y los dirigentes son los encargados de apoyar a los candidatos ubicándolos en las primeras posiciones. En contrapartida, en los segundos se espera que los candidatos exijan y se beneficien del voto individual y no dependan de la etiqueta partidista (Carey y Shugart, 1995; Crisp *et al*, 2004).

Al igual que Carey y Shugart (1995), Powell (2000) sugiere que los sistemas mayoritarios están fuertemente asociados a la concentración del poder en la toma de decisiones en la cual el elector desempeña un papel de control sobre sus representantes -ya sea de manera retrospectiva o prospectiva-. Mientras que en los proporcionales la visión que predomina es de un poder disperso y en donde el papel de los electores es más indirecto en la toma de decisiones. Los legisladores, desde esta perspectiva, deben negociar con los distintos actores representados en los congresos y ser más flexibles para lograr acuerdos (Powell, 2000)<sup>95</sup>.

Otro elemento del diseño electoral con potencial efecto teórico sobre los incentivos que llevan a los legisladores a cultivar un voto personalista -o no tiene que ver con el tamaño del distrito. Al respecto Carey y Shugart (1995) argumentan que en la medida que se incrementa la magnitud del distrito en sistemas de RP con listas cerradas disminuye la "reputación" personal de los candidatos. De tal manera que los candidatos deben buscar el apoyo de sus partidos y no de los electores en sus distritos. Caso contrario, se espera que los legisladores electos en distritos geográficos pequeños favorezcan las unidades locales o parroquiales (Pitkin, 1967; Crisp e Ingall, 2002)<sup>96</sup>. En otras palabras, la

---

<sup>95</sup> Estas perspectivas también pueden ser analizadas en términos de *accountability* y de delegación. Sistemas electorales que proveen incentivos para cultivar el voto personal, "autorizan" la representación personalista en la cual los candidatos son directamente responsables frente a sus electores. Por el contrario, sistemas de listas cerradas "autorizan" la representación partidista, promoviendo que los candidatos sean responsables ante el partido (Weßels, 2007).

<sup>96</sup> Del mismo modo, Cox (1987) sostiene que la magnitud del distrito es el factor más importante del comportamiento de los políticos ya que sirve como indicador del grado en que las elecciones se personalizan en el individuo o se centran en el partido. El caso de defensa de intereses

magnitud puede producir efectos sobre el tipo de representación, tal como lo confirmaron Taylor-Robinson y Díaz (1999) para el caso hondureño, en donde existió mayor probabilidad de que los legisladores apoyaran iniciativas particulares cuando la magnitud del distrito era baja, esto es, cercana a 1. Considerando que en Brasil y México las magnitudes son variadas -pues van desde pequeñas hasta medianas y grandes-, la primera hipótesis a contrastar es que:

*H2a: cuanto más baja la magnitud del distrito de procedencia del diputado, mayor probabilidad de que patrocine proyectos locales;*

*H2b: cuanto más alta la magnitud del distrito de procedencia del diputado, menor probabilidad de que patrocine proyectos locales.*

Para el análisis estadístico, se creó una variable continua que incorpora el número de escaños a disputarse en cada distrito electoral. En el caso de Brasil los distritos son los Estados de la República y la amplitud va de 8 como mínimo hasta 70 como máximo<sup>97</sup>. Para el de México las amplitudes son desde 1, para los diputados electos por el principio de mayoría relativa, y hasta 24 para el caso de los de representación proporcional cuya adscripción distrital es su Estado<sup>98</sup>.

La siguiente variable de este modelo tiene que ver con el apoyo que reciben los proyectos al momento de iniciarse en las Cámaras de Diputados. Para los diputados es importante diferenciarse del resto de sus correligionarios en su búsqueda por mantener un electorado cautivo dentro de su distrito electoral o por mantener el respaldo de sus fuentes de apoyo consistentes (Arnold, 1990)<sup>99</sup>. Una forma de conseguir que su reputación personal se vea

---

distritales por excelencia es el estadounidense, donde los diputados de la Cámara baja representan “nada más y nada menos que a sus distritos” (Samuels, 2003: 4).

<sup>97</sup> Esta cifra corresponde a lo establecido en el párrafo primero del Artículo 45 de la Constitución de Brasil, el cual señala que ninguna de las entidades de la federación tendrá menos de ocho ni más de 70 diputados.

<sup>98</sup> Las magnitudes de los distritos para los dos casos de estudio se encuentran en los anexos.

<sup>99</sup> Sobre las fuentes de apoyo consistentes se ampliará en el Capítulo 6.

favorecida es patrocinando de manera individual los proyectos cuyo enfoque esté concentrado territorial o sectorialmente. Sin embargo, no es la única estrategia que siguen en la presentación de sus proyectos, pues tanto la afiliación partidista como la posición del partido en la cámara son importantes para los legisladores que copatrocinan proyectos, bien como muestra de unidad partidista, de disposición a trabajar en conjunto y asumir los costos de determinada ley (Alemán y Calvo, 2010), bien como muestra de sus preferencias (Mayhew, 1974) o de intereses territoriales por actividades económicas o composición social (Alemán y Calvo, 2010). En este sentido, los diputados pueden buscar apoyo de sus compañeros en la introducción de medidas con la intención de alcanzar su posterior aprobación. Así, las iniciativas que gozan de mayor respaldo de inicio pueden tener un tratamiento “más suave” que las que no son presentadas en copatrocinio (Alemán y Calvo, 2008: 15)<sup>100</sup>.

Siguiendo estos argumentos se creó una variable que identifica el número de firmantes de cada proyecto, a fin de diferenciar entre los impulsados por la vía individual de los presentados por la vía grupal, pudiendo ser de forma intrapartidista o interpartidista. Si bien las dos últimas vías son indicadores de apoyo externo, es importante manejarlos por separado porque la iniciación interpartidista muestra más alternativas y un mayor consenso ideológico entre legisladores (Alemán y Calvo, 2008). Los valores que adoptaron fueron el 1 para la presentación en coautoría y 2 la iniciación individual. La hipótesis es la siguiente:

*H2c: cuando los proyectos sean en coautoría tendrán más probabilidades de ser nacionales.*

---

<sup>100</sup> En su estudio sobre el caso argentino, Alemán y Calvo (2008: 26-27) muestran, con suficiente evidencia empírica, que las iniciativas tienen mayores probabilidades de ser aprobadas cuando un mayor número de legisladores las patrocinan. Respecto al caso estadounidense, Alemán y Calvo recurren a otros autores para evidenciar que el copatrocinio en ese país presenta resultados mixtos, que varían según el periodo legislativo y las variables intervinientes: por un lado, hay autores que no encontraron relación entre copatrocinadores y éxito de la iniciativa, por otro, algunos sí encontraron relación pero dependiendo el tipo de proyecto, mientras que un último grupo de autores pone énfasis en los efectos que se dan indirectamente entre copatrocinio y éxito legislativo (Alemán y Calvo, 2008: 15).

### 3.2.3 Modelo de posición partidista

Una de las variables que explica el comportamiento legislativo que ha sido ampliamente abordada en la literatura es la posición en que se encuentran los partidos políticos de adscripción, diferenciando entre los que integran la coalición gobernante o forman parte del partido al frente del Ejecutivo de quienes están en la oposición<sup>101</sup>. De acuerdo con las elaboraciones teóricas usuales, sobre todo las que se refieren al sistema presidencial como electoralmente ineficiente<sup>102</sup>, dentro de la lógica gobierno/oposición (Ames, 2001), los primeros tienen más incentivos para delegar las decisiones políticas nacionales en el Ejecutivo. De esta manera, los legisladores pueden dedicar tiempo a negociar prebendas para sus distritos electorales, mientras el presidente se ocupa de los asuntos nacionales. Caso contrario al papel de los segundos, pues a la oposición por razones estratégicas le corresponde hacerse cargo del conjunto de asuntos tanto nacionales como locales (Amorim Neto y Santos, 2003; Andeweg y Thomassen, 2005), entre otros motivos porque los diputados de oposición son “los únicos políticos nacionales con acceso a recursos públicos” con los que la reputación partidista puede beneficiarse (Crisp, *et al*, 2004: 834) y porque eso “les permite marcar una posición política frente a los electores” (Amorim Neto y Santos, 2003: 678). La discusión precedente conduce a estas dos hipótesis:

---

<sup>101</sup> Se rescata así la primera relación entre gobierno y parlamento que establece Cotta (1994: 356) en la que están inmiscuidos los partidos políticos, aquella “entre partidos del gobierno y partidos de la oposición”, dejando fuera la segunda que se presenta “entre el liderazgo partidista con responsabilidad de gobierno y los estratos más amplios del personal político de los mismos partidos que están presentes en el parlamento”.

<sup>102</sup> Tanto Cox (1987), como Shugart y Carey (1992) y Amorim Neto y Santos (2003) retoman los modelos de secreto eficiente e ineficiente para diferenciar las democracias parlamentarias de las presidenciales en base al *focus* de representación que cada una da como resultado. En las primeras, según argumentan los autores, predomina un modelo de secreto eficiente debido a que los electores se identifican directamente con un partido el cual representa un programa de gobierno con políticas nacionales en una única legislatura, mientras que en los segundos, al elegir por separado al gobierno de la asamblea legislativa, el elector no identifica políticas nacionales y los congresistas tienden a apoyar leyes locales/parroquiales.

H3a: *los diputados que forman parte del gobierno tienen mayor probabilidad de presentar proyectos locales y sectoriales frente a los diputados de oposición*<sup>103</sup>;

Esta variable, al igual que las relativas a la carrera política, es dicotómica debido a las dos categorías que incluye: *gobierno* y *oposición*. En la primera se etiquetó con el valor 1 a los diputados pertenecientes al partido gobernante que fueron el PT en Brasil y el PAN en México. En la segunda, con el valor 0, quedaron agrupados todos los demás diputados con afiliación partidista que presentaron iniciativas durante las legislaturas estudiadas.

La siguiente variable mide cuán distribuido está el apoyo electoral que reciben los partidos políticos a nivel nacional. Para algunos autores, la nacionalización partidaria refleja la dinámica de competición partidista. En este sentido, una alta nacionalización partidaria significa que la competencia electoral sigue un patrón muy parecido en todas las sub-unidades, mientras que la baja nacionalización muestra la concentración de votos en pocas sub-unidades nacionales (Jones y Mainwaring, 2003). La nacionalización puede tener efectos sobre las políticas públicas y la representación política, de tal modo que cuando la base de apoyo que recibe el partido es más constante en todas las unidades geográficas, mayor probabilidad de impulsar medidas que consideran a todas las unidades subnacionales, mientras que cuando el apoyo varía mucho o está concentrado territorialmente en pocas unidades, mayor la probabilidad de atender las demandas de ese electorado (Stein *et al*, 2006; Marenghi, 2009).

Para operacionalizar la *nacionalización partidaria* se siguió el modelo que sugieren Jones y Mainwaring (2003) el cual está basado en el coeficiente de Gini pero invertido. Los datos que componen el índice son los votos que obtiene un partido en las distintas unidades geográficas para una elección nacional, en este caso la elección que dio el ingreso a los legisladores de la 53<sup>a</sup> Legislatura en

---

<sup>103</sup> Esta hipótesis también es sugerida en los trabajos de Amorim Neto y Santos (2003) y Crisp, *et al* (2004).

Brasil y la LX en México<sup>104</sup>. De modo que un coeficiente de 0 significa que el partido recibe el mismo porcentaje de votos en cada entidad federativa en una elección específica. Un coeficiente de 1 equivale a la concentración del 100 por ciento del voto en un solo Estado de la Federación en una elección<sup>105</sup>. La distribución del voto puede afectar tanto el diseño de campaña política que llevan a cabo los partidos como el comportamiento de los parlamentarios. De ahí la importancia en conocer si la distribución homogénea o no del voto influye sobre el tipo de representación. Como es evidente, esta variable fue agregada a nivel partido, quedando de la siguiente forma la hipótesis:

*H3b: los partidos menos nacionalizados tendrán un focus más territorial, y viceversa, los más nacionalizados apoyarán en mayor medida legislación nacional.*

### **3.2.4 Modelo de contexto económico**

Dentro del universo empírico de la representación, diversos estudios se han preocupado en examinar de qué manera influyen las características económicas, raciales o étnicas de los representantes en su rol legislativo. Se ha establecido, en ese sentido, que el entorno puede condicionar la actuación o el comportamiento de diputados provenientes de distritos pobres o “diferentes” por su condición religiosa, racial o étnica. Por ejemplo, como se señaló en el Capítulo 1, algunos autores han analizado el rol de representación que perciben los diputados de descendencia distinta a la anglosajona en Estados Unidos (Dovi, 2002; Lien *et al*, 2009). Otros, en cambio, se enfocan en explorar cómo los habitantes de regiones pobres buscan, vía sus representantes políticos, llevar sus demandas a la arena nacional para ser resueltas (Harriss, 2005). El argumento teórico que guía estos últimos trabajos es que los representantes provenientes de esas regiones buscarán conseguir recursos para dar respuesta a

---

<sup>104</sup> Los resultados de la elección brasileña de 2006 se obtuvieron del Tribunal Superior Electoral [<http://www.tse.jus.br/>] y de la elección mexicana del mismo año del Instituto Federal Electoral [<http://www.ife.org.mx>].

<sup>105</sup> La fórmula para calcular la nacionalización partidaria a partir del coeficiente de Gini es la siguiente:  $G_i = (iY_{i+1}) - (i+1)Y_i$ . La sustitución de ésta con resultados electorales de cada uno de los casos de estudio se encuentra en el Anexo 2.

los problemas sociales que enfrentan sus distritos. Las variables explicativas aquí propuestas están guiadas por esta lógica teórica y son la *pobreza* y la *desigualdad*<sup>106</sup>.

Tanto la pobreza como la desigualdad han sido temas de amplio debate académico y de preocupación gubernamental. Gracias a estas es posible conocer, por un lado, las limitaciones que impiden a las personas satisfacer sus necesidades básicas al interior de una comunidad y; por otro, visualizar la inequidad en la distribución de los ingresos. En términos efectivos esos datos permiten hacer comparaciones intertemporales y entre regiones o países. En Brasil y México el desarrollo político, comercial y económico ha repercutido de distinta manera a lo largo de los territorios nacionales, lo cual ha generado que la distribución de la riqueza se fuera concentrando en determinados sectores de la sociedad y que los niveles más preocupantes de pobreza se focalizaran por regiones<sup>107</sup>. Siguiendo tales argumentos, al igual que en la variable anterior, se espera que los representantes de dichas regiones busquen recursos que favorezcan su condición, por tanto, las hipótesis de estas variables quedan como sigue:

*H4a: los diputados provenientes de los distritos más pobres y desiguales tendrán un focus de representación más centrado en el ámbito local;*

*H4b: los diputados provenientes de los distritos menos pobres y desiguales tendrán un focus de representación más centrado en el ámbito nacional.*

Analizar la desigualdad en términos de la distribución del excedente de la economía para realizar comparaciones intertemporales y entre países o regiones

---

<sup>106</sup> Es oportuno señalar que los valores de cada variable estructural de los diputados de mayoría relativa del caso mexicano, fueron asignados de manera agregada a nivel Estado y no por distritos. Es decir, a cada diputado le correspondió el valor correspondiente de su estado de procedencia. La decisión estuvo determinada por la dificultad para conseguir la información desagregada de cada uno de los casi 2500 municipios que integra la República Mexicana, pues los 300 distritos uninominales se conforman a partir de los municipios que agrupan.

<sup>107</sup> En Brasil los niveles de pobreza más alarmantes están ubicados en la región Noreste del país, en los estados de Alagoas, Maranhão, Paraíba y Pernambuco. En México se encuentran en la zona Sur y Sureste, en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

ha sido materia de preocupación de académicos, organismos internacionales y gobiernos. Desde la literatura empírica se han propuesto distintas herramientas de medición de la desigualdad, como por ejemplo los diagramas de dispersión, los indicadores de desigualdad y los ordenamientos de la información. Sin embargo, existe un amplio consenso en que el indicador de mayor aceptación es el Índice de Gini<sup>108</sup> (Medina, 2001). Dada su fácil interpretación y aceptación en los debates sobre equidad/desigualdad, en este trabajo el índice de Gini fue adoptado como instrumento para medir empíricamente la desigualdad en Brasil y México. La fuente oficial de la cual se obtuvieron los coeficientes del índice para el primero fue el *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*<sup>109</sup> y corresponden al año 2006, es decir un año previo al inicio de la 53<sup>a</sup> Legislatura. Para el caso mexicano los datos provienen del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>110</sup>, cuya publicación más cercana a la LX Legislatura (2006-2009) corresponde al año 2005.

En lo que respecta a la pobreza, la medición se lleva a cabo desde una perspectiva de patrimonio (que se refiere a la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación -aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios-). A cada diputado le fue asignado el porcentaje de población en pobreza de patrimonio que corresponde a su Estado

---

<sup>108</sup> Este coeficiente toma valores de 0 a 1; mientras más alto sea (cercano a 1), mayor desigualdad existe en la distribución del ingreso.

<sup>109</sup> El IPEA tienen como objetivo producir, articular y diseminar conocimiento para perfeccionar las políticas públicas y contribuir para el planeamiento del desenvolvimiento brasileño ([www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)) [fecha de consulta: noviembre y diciembre de 2011].

<sup>110</sup> El CONEVAL proporciona información actualizada sobre rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda. Y tiene como objetivos 1) normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y 2) Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad (<http://www.coneval.gob.mx/>) [Fecha de consulta: abril de 2011].

de procedencia<sup>111</sup>. Al igual que en la variable desigualdad, la fuente de información de pobreza para Brasil fue tomada del IPEA, y del CONEVAL para México de los años 2006 y 2005, respectivamente.

Es importante señalar que este tipo de variables han sido poco exploradas para explicar el *focus* de representación en América Latina. Como se desprende del capítulo 2, los trabajos que ha explicado el *focus* en la región tradicionalmente lo han hecho considerando los actores que controlan el establecimiento de la agenda política, las reglas electorales y la interacción entre Poderes Ejecutivo-Legislativo. Los estudios empíricos que han incorporado elementos estructurales son los trabajos de Taylor-Robinson (2003), que incluyó el nivel de educación en los distritos, y de Marenghi (2009), quien se aproximó utilizando las categorías distritos periféricos y distritos centrales.

### **Comentarios finales**

En este capítulo se desarrolló el modelo teórico por el que se sustenta el presente trabajo. Primero quedaron establecidos los parámetros de la variable dependiente, el *focus* de representación, cuya aproximación se hará a través de los proyectos de ley que inician los diputados de ambas cámaras clasificados a partir de las tres categorías de la dimensión nivel de agregación. Delimitado el modelo, se agruparon las variables independientes siguiendo un patrón de modelos analíticos (ver Figura 3.2) y en cada uno se definieron las hipótesis que se contrastarán.

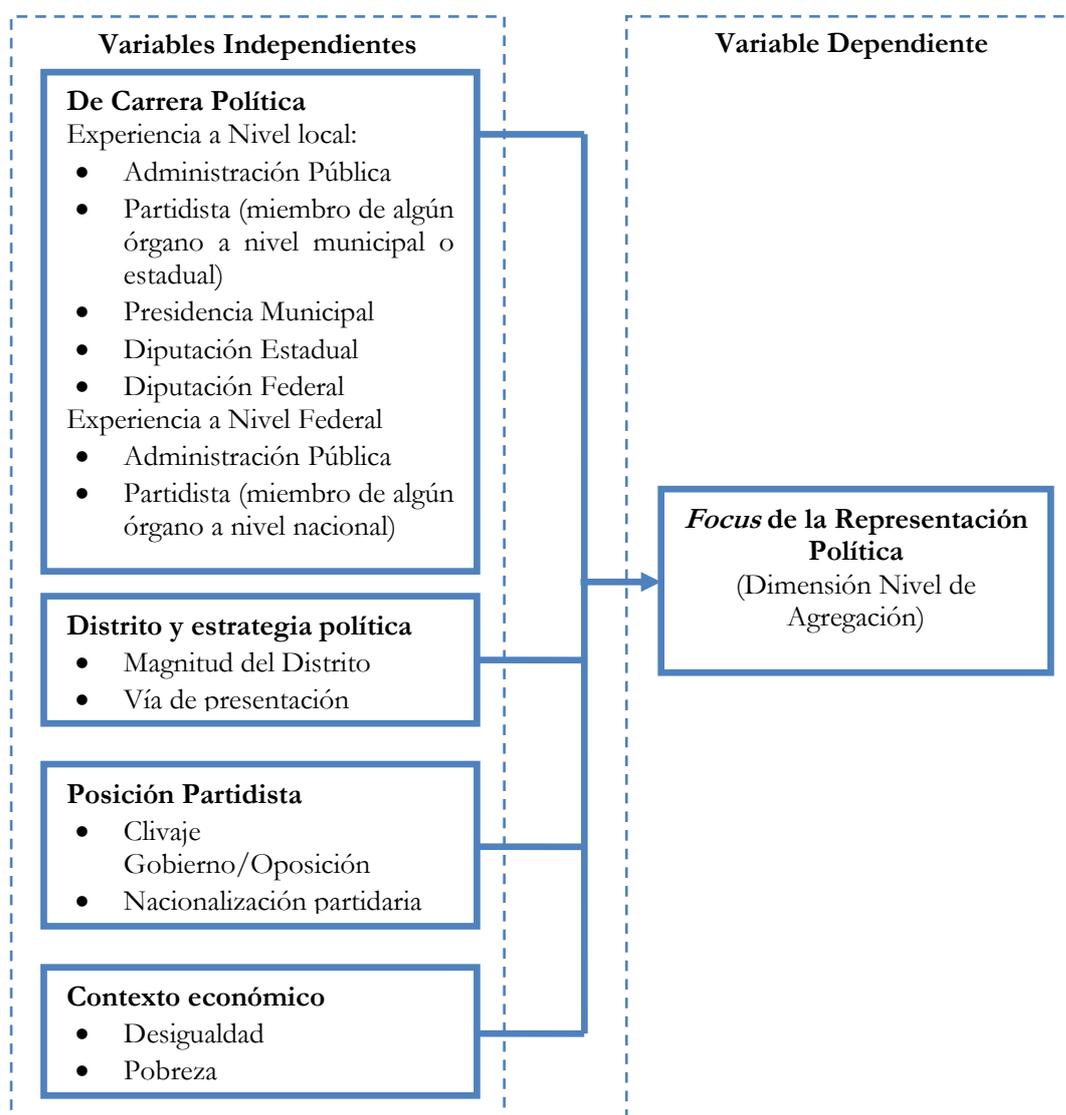
Por último, la selección de las variables predictoras no solo está fundamentada en explicaciones ampliamente aceptadas en la disciplina para la región latinoamericana, sino que combina factores relevantes que han sido poco explorados, como lo son la estrategia que guía el comportamiento legislativo a la hora de proponer iniciativas y la posición partidista de cara a su apoyo electoral y a la condición como partido de gobierno o de oposición. A éstas

---

<sup>111</sup> Por tanto, los valores oscilan entre 0, que representa el nivel más bajo de pobreza, y 100, la cifra máxima de porcentaje de población en esa condición.

habrá que sumar un elemento más que tiene que ver con las condiciones estructurales del distrito de procedencia del legislador, las cuales pueden condicionar su rol como representante. La siguiente figura (3.3) ilustra la relación entre variables predictoras -divididas según el modelo al que pertenecen- y la variable dependiente<sup>112</sup>.

**Figura 3.3**  
**Relación entre las variables del trabajo**



Fuente: elaboración propia.

<sup>112</sup> En el Anexo 2 se encuentra el esquema completo del modelo donde se incluyen las categorías que adoptaron las variables predictoras.

Por último, toda vez que ha sido desglosado el modelo de este trabajo y a la par de los resultados que se expondrán más adelante, merece la pena recordar que la política latinoamericana cohabita entre reglas establecidas y prácticas como el clientelismo y el patronazgo. En este sentido, no debe pasarse por alto que la representación indudablemente transita por la política informal y que ésta va más allá de los acercamientos formalistas o normativos, e incluso de la perspectiva sustantiva cuando únicamente se observan los resultados de su trabajo sin conocer los arreglos informales donde se originaron o la intención que persiguen los legisladores la cual puede estar motivada por intereses clientelares<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Prueba de ello se encuentra en el caso *mensalão* (pago mensual grande), ocurrido durante la primera administración del gobierno de Luiz Ignacio da Silva, que consistió en la compra de apoyo político en la Cámara de Diputados en 2005. En 2012, la Corte Suprema de Brasil concluyó que en el *mensalão* se entregaron subvenciones ilegales del PT a cambio de apoyo en el Congreso entre 2003 y 2004 (“O julgamento do Mensalão”, Folha de S. Paulo, en: <http://www1.folha.uol.com.br/especial/2012/ojulgamentodomensalao/ojulgamento/> [fecha de consulta: 15 de octubre de 2014]).

## 4. Estructura y funcionamiento de las Cámaras de Diputados en Brasil y México

---

*The primary method of “solving” the collective dilemmas that legislators face, we argue, is the creation of leadership posts that are both attractive and elective.*

Gary Cox y Mathew McCubbins<sup>114</sup>

### **Introducción**

Previo al análisis empírico-descriptivo y al empírico-explicativo que se desarrollarán en los siguientes dos capítulos, el presente tiene como objetivo acercar al lector a los sistemas políticos de los dos casos de estudio. Primero se hará una exposición de cómo están diseñados los sistemas electorales y la forma en que afectan al sistema partidista. Tras conocer estos elementos, el capítulo realiza un acercamiento al funcionamiento, estructura y organización del Poder Legislativo, siendo ésta la institución sobre la cual se centra la investigación. La aproximación que aquí se pretende es, asimismo, un esfuerzo sistemático por exponer, desde la literatura politológica, que tanto los diseños institucionales como la dinámica al interior de los congresos impactan sobre la manera en que los legisladores conciben su rol de representación.

---

<sup>114</sup> Cox y McCubbins (1993: 77-78).

Como se irá viendo a lo largo de las siguientes líneas, no solo importa delimitar el escenario normativo de cada Congreso, sino destacar que los Poderes Legislativos han ganado notoriedad e interés gracias a la recuperación de facultades –formales e informales– que les fueron retiradas en periodos previos. El nuevo escenario democrático ha significado la recuperación de poderes para un Legislativo cuyo rol estaba reducido, en mayor o menor medida según el país de referencia, a una función instrumental en el proceso de elaboración de políticas y a ser un actor de segunda línea dentro del sistema horizontal de pesos y contrapesos.

En ese sentido, se pretende contribuir a organizar información institucional que permita comprender cómo se componen las Cámaras de Diputados, qué atribuciones les son conferidas, cómo se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones en su interior y cuál es el rol conferido a los principales órganos de gobierno. Todos estos elementos se desarrollan en dos apartados, el primero dedicado al caso de Brasil y el segundo al de México.

#### **4.1 Aproximación al sistema representativo brasileño**

La Cámara de Diputados de Brasil se compone de 513 individuos electos por un sistema proporcional de listas abiertas. En cada estado de La República y el Distrito Federal se eligen entre ocho candidatos, como mínimo, y 70 como máximo, estableciéndose los ajustes necesarios el año anterior a las elecciones<sup>115</sup>. Este diseño -que combina el principio representativo de listas abiertas y distritos de grandes magnitudes- ha conformado una asamblea legislativa plural pero fragmentada en la que llegan a obtener su representación hasta 19 fuerzas políticas, con un Número Efectivo de Partidos (NEP) promedio de ocho desde la restauración democrática, salvo en 1986 (ver Tabla 4.1). Con tales

---

<sup>115</sup> Art. 45 de la Constitución de la República Federativa de Brasil (CRFB), párrafo 1. El cociente electoral se determina dividiendo el número de votos válidos contados en los puestos vacantes en cada circunscripción electoral, descartando la fracción si es igual o inferior a la mitad, equivalente a uno si es superior (Artículo 106, Código Electoral, CE).

características, no es de extrañar que el caso brasileño haya generado razonamientos tan divergentes en torno a la eficacia de sus gobiernos minoritarios y a la estabilidad del régimen democrático. En relación al funcionamiento y estabilidad del régimen brasileño, uno de los argumentos formulados en respuesta al viejo debate presidencialismo-parlamentarismo, es que la combinación de sistema presidencial y multipartidismo genera mayores dificultades para formar coaliciones de gobierno estables (Mainwaring, 1997)<sup>116</sup>.

Tabla 4.1

Composición de la Cámara de Diputados en Brasil (1986-2010)

Partido político	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
PMDB/MDB	261	131	107	98	74	89	78
PFL	116	90	89	110	84	65	43
PSDB	-	60	62	95	71	66	54
PTB	18	28	31	25	26	22	21
PDT	24	38	33	24	21	24	28
PT	16	17	49	59	91	83	88
PPS/PCB	-	-	2	3	15	22	-
ARENA/PDS/PPR	32	32	53	-	-	-	-
PCdoB	5	6	10	-	12	13	15
PSB	1	8	15	23	22	27	34
PL	6	13	13	18	26	23	-
PDC	5	15	-	-	-	-	-
PPB	-	-	-	55	49	-	-
PP	-	-	36	-	-	41	41
PSC	-	-	3	-	1	9	17
PMN	-	-	4	-	1	3	-
PCB	3	3	-	-	-	-	-
PSD	-	-	3	-	4	-	-
PRONA	-	-	-	-	6	2	-
PSL	-	-	-	-	1	-	-
PSCD	-	-	-	-	1	-	-
PST	-	-	-	-	3	-	-
PV	-	-	-	-	5	13	15
PR	-	-	-	-	-	-	42
Otros	-	23	2	3	-	11*	37
<b>Total</b>	<b>487</b>	<b>495</b>	<b>513**</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>
<b>NEP***</b>	<b>2,83</b>	<b>7,33</b>	<b>8,15</b>	<b>6,70</b>	<b>8,49</b>	<b>9,26</b>	<b>9,92</b>

\* PSOL: 3, PTC: 3, PHS: 2, PRB: 1, PAN: 1, PTdoB: 1.

\*\* En diciembre de 1993, a raíz de una ley complementaria aprobada por el Senado de la República, se aumentó de 60 a 70 el número de escaños elegibles en São Paulo.

<sup>116</sup> En estudios más recientes, Cheibub *et al* (2004) y Negretto (2006) muestran que los presidentes con bajo apoyo electoral que formaron coaliciones minoritarias, y no mayoritarias, fueron los que más conflictos padecieron en su relación con el Poder Legislativo en América Latina.

---

\*\*\* Número Efectivo de Partidos (NEP) calculado con la fórmula de Laakso y Taagepera (1979).

Fuentes: TSE (<http://www.tse.jus.br/>) y Observatorio del Poder Legislativo en América Latina (<http://americo.usal.es/oir/legislatina/brasil.htm>).

Con respecto al efecto del sistema electoral en el funcionamiento del sistema político, es amplia la literatura que retoma el argumento clásico de Carey y Shugart (1995) basado en la influencia del primero sobre el voto personal. En este sentido, se ha establecido que tanto el número de candidatos y partidos en competición como la búsqueda de recursos para la campaña promueven la personalización del voto en el individuo y no en el partido político de adscripción, puesto que el candidato no necesita de la etiqueta partidista para ganar votos sino de su propia capacidad y recursos (Samuels, 2002; Nicolau, 2006). Como resultado de la competencia intra e interpartidista, una vez en el congreso se espera que los candidatos ganadores sean más proclives a corresponder a dicho apoyo dando su respaldo a políticas redistributivas y a desentenderse más fácilmente de los asuntos nacionales (Ames, 1995).

En contraposición a las afirmaciones anteriores, diversos autores han dado muestra de cómo los presidentes brasileños, posteriores a la restauración democrática, pueden sacar adelante su agenda política puesto que cuentan con los mecanismos políticos e institucionales para afrontar los efectos “perniciosos” del presidencialismo de coalición. Uno de estos mecanismos es la distribución de puestos ministeriales en el gabinete entre partidos de oposición o de la coalición de gobierno que apoya al jefe del Ejecutivo<sup>117</sup>.

Otro elemento son los poderes legislativos del Ejecutivo. Cabe citar dentro de éstos el poder de veto<sup>118</sup>, que les permite a los presidentes impedir la

---

<sup>117</sup> Esta ha sido una práctica ampliamente recurrida por los presidentes latinoamericanos -y en Brasil en particular- cuando no alcanzan la mayoría legislativa en las urnas. Las coaliciones llevadas a cabo durante el primer gobierno de Luiz Ignacio da Silva, coincidentes con el periodo de análisis de la 53ª Legislatura, se encuentran en el Anexo 5.

<sup>118</sup> El poder de veto no se limita a materias presupuestales sino a cualquier proyecto que el presidente lo considere institucional o contrario al interés público y podrá ser total o parcial (Artículo 66 de la CRFB, párrafo 1).

aprobación de políticas alejadas de sus preferencias políticas, y la facultad para introducir Medidas Provisorias (MP), con fuerza de ley<sup>119</sup>, las cuales sirven como instrumento de negociación horizontal entre ambos poderes y de protección de mayorías legislativas, más que como mecanismo de control vertical del Ejecutivo sobre el Legislativo<sup>120</sup> (Figueiredo y Limongi, 1999; Figueiredo *et al*, 2012).

#### **4.1.1 Estructura y composición de la Cámara de Diputados en Brasil**

Como ya se mencionó, la Cámara de Diputados en Brasil se compone por 513 integrantes. El mandato legislativo de los diputados es de cuatro años, renovándose la Cámara por completo en elecciones concurrentes que coinciden con la elección presidencial y de una parte del Senado. Siguiendo el Artículo 57 de la Constitución (CRFB) y el Artículo 2 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados (RICD), la Cámara trabaja en sesiones legislativas ordinarias anuales que se dividen en dos periodos: el primero comprende del 15 de febrero al 30 de junio, y el segundo va del 1 de agosto al 15 de diciembre. Extraordinariamente, la Cámara podrá reunirse fuera de esos dos periodos cuando lo convoque el Congreso Nacional.

---

<sup>119</sup> Las MP tienen la particularidad de que deben ser sometidas de inmediato al Congreso Nacional. Las MP perderán eficacia desde su edición si no son convertidas en ley en plazo de 60 días -prorrogable sólo en los términos del párrafo 7 del Art. 62 de la CRFB-. La deliberación de cada órgano legislativo sobre las MP dependerá del juicio previo sobre el atendimiento de sus presupuestos constitucionales, y si la MP no fue apreciada en 45 días después de su publicación, entrará en régimen de urgencia en cada Cámara, dejando suspendidas, hasta que se termine la votación, todas las demás deliberaciones legislativas que se estén tratando (Art. 62, CRFB).

<sup>120</sup> La Constitución de 1988, al tiempo que fortaleció al Poder Legislativo, mantuvo el diseño institucional de un Ejecutivo fuerte heredado del régimen autoritario. En términos de Figueiredo y Limongi (1999), la Constitución consagró dos medidas contradictorias al dejar una presidencia con amplios poderes de agenda y devolver al Legislativo muchas de las facultades que tuvo durante el régimen democrático anterior. Para estos autores, la “conquista” más importante que consagró el Congreso en la nueva Constitución fue la “redefinición de su participación en el proceso presupuestario y en el control de las finanzas públicas” (Figueiredo y Limongi, 1999: 42). En efecto, la Carta Magna aprobada en 1988 permite que el presidente brasileño tenga la facultad de iniciativa exclusiva en materias presupuestaria, tributaria y administrativa; que veto las enmiendas parlamentarias que impliquen la ampliación de los gastos previstos y; que apresure la apreciación de materias que introduce dentro de un plazo máximo de 45 días cuando solicita urgencia en su apreciación (Artículo 64 de la CRFB, párrafo 2).

Como es sabido, los congresos se organizan bajo reglas que regulan el acceso a los principales órganos internos y a los recursos que éstos poseen de tal manera que se busca encontrar un equilibrio apropiado para la negociación (Krehbiel, 2004). Una vez sentadas las bases institucionales en la Constitución de 1988, la estructura de la Cámara de Diputados tiene como elemento distintivo la delegación de funciones en los líderes partidistas para el ejercicio de las labores parlamentarias, lo que asegura a los partidos políticos posiciones estratégicas en la designación de recursos y cargos dentro de los distintos órganos internos. La distribución de los órganos internos de la Cámara es asignada de forma proporcional de acuerdo con la fuerza partidista. Según Inácio (2007: 202), dicho “componente partidista de organización legislativa estructura los dos principales órganos decisorios de la Casa: la Mesa Directiva y el Colegio de Líderes”.

La Mesa Directiva, considerada el centro de poder de las Cámaras de representantes (Figueiredo y Limongi, 1999), es responsable de la dirección de los trabajos legislativos y de los servicios administrativos. La componen la Presidencia -integrada por el Presidente y dos vicepresidentes- y una Secretaría -integrada por cuatro secretarios y dos suplentes (Art. 14, RICD). Los cargos en su interior son distribuidos según la fuerza partidista, quedando la presidencia de la Mesa en manos del partido mayoritario. A esta instancia se le atribuyen grandes prerrogativas que le aseguran el control de la agenda legislativa. Cabe citar que le corresponde dirigir todos los servicios de la Cámara durante las sesiones legislativas y tomar las medidas necesarias de los trabajos legislativos: convocar a sesiones, designar la orden del día y retirar materias de ésta, suspender la sesión, conceder la palabra a los diputados, controlar el tiempo de las intervenciones y aplicar censura verbal al diputado, constituir la Mesa del Congreso Nacional y promulgar enmiendas constitucionales<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> Art. 14, fracciones I-XXIX, del RICD. La constitución de la Mesa Nacional y la promulgación de enmiendas constitucionales son acciones que emprende junto con la Mesa Directiva del Senado.

El segundo órgano de importancia es el Colegio de Líderes (CL), el cual se conforma por los líderes de cada bancada conformada por lo menos con cinco miembros y comparte funciones de suma importancia con la Mesa Directiva. Así, el CL es la instancia de representación colegiada reconocida por los propios legisladores integrada por “los Líderes de la Mayoría, de la Minoría, de los Partidos, de los Bloques Parlamentarios y del Gobierno”<sup>122</sup>. Dentro de sus funciones destacan las que realiza de manera conjunta con la Mesa Directiva: establecer el número de diputados por partido o bloque parlamentario en cada comisión permanente y elaborar el proyecto de Reglamento interno de las comisiones<sup>123</sup>. Con el presidente de la Mesa, el CL nombra la Comisión Especial y organiza la agenda con la previsión de las proposiciones a ser apreciadas en el mes subsecuente<sup>124</sup>. La Tabla 1.2 permite apreciar el poder que llegan a concentrar los líderes gracias a las facultades que les confiere el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados<sup>125</sup>.

**Tabla 4.2**

**Facultad de los líderes en la Cámara de Diputados en Brasil**

Determinar la agenda en el Pleno	SÍ
Representar a todos los miembros del partido en el Legislativo	SÍ
Restringir enmiendas y votaciones en separado	SÍ
Retirar las leyes de las comisiones por medio de procedimientos de urgencia	Amplio
Nombrar y sustituir miembros de las comisiones permanentes	SÍ
Nombrar y sustituir miembros de las comisiones mixtas que analizan medidas provisionales	SÍ
Nombrar y sustituir miembros de las comisiones mixtas que analizan el presupuesto	SÍ

Fuente: RICD, en base a la propuesta de Figueiredo y Limongi (2007).

<sup>122</sup> Art. 20 del RICD. El mismo artículo establece que los líderes que participen en el Bloque parlamentario y el líder del Gobierno tendrán derecho de voz, pero no de voto, y que las decisiones serán tomadas mediante consenso entre sus integrantes, sin embargo, de no ser posible, prevalecerá el criterio de la mayoría absoluta “ponderando los votos de los líderes en función de la expresión numérica de cada bancada”.

<sup>123</sup> Art. 15, fracciones X y XI, respectivamente, RICD.

<sup>124</sup> Art. 17, I, inciso (m) e inciso (s), respectivamente, RIDC.

<sup>125</sup> Salvo la facultad de nombrar y sustituir a los miembros de las comisiones permanentes (quinta fila de arriba abajo en la Tabla 3.2), el resto de derechos fueron conferidos o ampliados con la aprobación de la Constitución de 1988 (Figueiredo y Limongi, 2007).

Para Inacio existen dos razones por las que el CL no es propiamente una instancia que refleje la composición partidista. Primero, porque sólo las bancadas con un mínimo de cinco miembros pueden formar parte de este órgano de liderazgo y, segundo, porque “la prevalencia de la regla de decisión mayoritaria (...) reduce la capacidad de las minorías de bloquear las decisiones en esa arena” (Inácio, 2007: 203). Este diseño actúa también en detrimento del trabajo que realizan las Comisiones (Figueiredo y Limongi, 1999). Por si fuera poco, el CL tiene “importancia decisiva en los pedidos de urgencia”<sup>126</sup> debido a que éstos, luego de pasarse a la Mesa Directiva, cuentan con el respaldo de la firma del líder promotor, la cual es ponderada por el tamaño de su bancada<sup>127</sup> (Santos, 2003: 92). Así, cuanto más grande el grupo parlamentario, mayor atención asignada al asunto sometido y más probabilidades de discutirse y ser aprobado<sup>128</sup>.

De lo anterior se desprende que el Colegio de líderes, junto con la Mesa Directiva, define la pauta de los trabajos legislativos (Figueiredo y Limongi, 1999) a pesar de existir otros órganos, los cuales, como es evidente, tienen un rango inferior. Entre éstos cabe revisar la labor que realizan 1) la Procuraduría Parlamentaria; 2) la Corregidoría Parlamentaria; 3) el Consejo de Ética y Decoro Parlamentario; 4) los Bloques Parlamentarios y; 5) las Comisiones –sobre estas últimas se ampliará en uno de los epígrafes siguientes<sup>129</sup>. A la Procuraduría

---

<sup>126</sup> Los pedidos de urgencia deben ser votados en un plazo máximo de 45 días.

<sup>127</sup> El Colegio de Líderes puede presentar pedidos de urgencia directamente en el Pleno, sin embargo, en este caso la firma del promotor no es ponderada –a diferencia de cuando se presenta a la Mesa Directiva- sino que es necesario el respaldo de un tercio del CL para ser sometidos (Artículo 154, numeral II, RICD). Como dato adicional, desde que terminó sus labores el Congreso Constituyente y hasta 1998, la mayoría de los proyectos aprobados en el Legislativo fueron promovidos directamente al Pleno por el CL (Figueiredo y Limongi, 1999).

<sup>128</sup> En su análisis, Ricci encontró que los proyectos sometidos por los líderes bajo el carácter de urgencia tienen mayores probabilidades de ser aprobados. Es decir, la intervención de los líderes es determinante en el posterior éxito de las iniciativas, y el éxito es inversamente proporcional al fracaso cuando no se cuenta con dicho apoyo, de ahí que un número elevado de propuestas sean rechazadas (Ricci, 2003).

<sup>129</sup> A los órganos referidos habrá que sumar la conformación de los Bloques Parlamentarios de mayoría y minoría. Éstos se componen por dos o más partidos y tienen derecho al tratamiento

Parlamentaria, incluida en la Constitución de 1988, corresponde la defensa de la Cámara, de sus órganos y miembros frente a la sociedad, en razón del ejercicio del mandato o atribuciones institucionales. En este sentido, su principal objetivo es preservar la imagen de la institución y la integridad moral de los diputados. Para llevar a cabo sus funciones dispone de 11 miembros designados por el Presidente de la Cámara que trabajan en colaboración con la Mesa Directiva<sup>130</sup>.

La Corregidoría Parlamentaria, creada en 2001 y compuesta por un Corregidor General (ombudsman parlamentario) y dos sustitutos, es un órgano de interacción con la sociedad el cual posibilita la vigilancia de los actos de la administración pública y del proceso legislativo. Dentro de sus principales objetivos destaca dar seguimiento a las quejas ciudadanas por violación a los derechos y libertades fundamentales, por ilegalidades y abuso de poder, por el mal funcionamiento de los servicios legislativos y administrativos de la Cámara, y proponer medidas para sanar las violaciones encaminando las quejas al Tribunal de Cuentas de la Unión, Policía Federal, Ministerio Público u otro órgano competente<sup>131</sup>.

Las últimas dos instituciones que merecen atención tienen como finalidad velar por el mantenimiento del orden en la Cámara. Por un lado, la Audiencia Parlamentaria se encarga de mantener el decoro, el orden y la disciplina parlamentarios en el recinto legislativo. Dicha Audiencia sólo puede llevarse a cabo por solicitud del Presidente de la Cámara cuando se incurre en uno de los supuestos establecidos por el Art. 55, numerales IV y V -referentes a la pérdida del mandato del diputado<sup>132</sup>. Por otro lado, el Consejo de Ética y Decoro Parlamentario tiene como fin el procedimiento disciplinario destinado a la aplicación de penalidades en casos de incumplimiento de las normas

---

relativo a las organizaciones partidistas con representación en la Cámara. El Bloque de mayoría lo constituye la mayoría absoluta del recinto legislativo y suele expresar la posición del gobierno o coalición gobernante.

<sup>130</sup> Art. 21, RICD, y Portal de la Cámara de Diputados, en: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/procuradoria-parlamentar> [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2012].

<sup>131</sup> Regulada por el Artículo 21-A, 21-B, 21-C y 21-D del RICD.

<sup>132</sup> Portal de la Cámara de Diputados, en: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/corregedoria-parlamentar> [fecha de consulta: enero de 2012].

relativas al decoro parlamentario (Art. 244, RICD). El Consejo actúa a petición de la Mesa y está integrado por 21 miembros titulares y un número igual de suplentes.

#### **4.1.1.1 Las Comisiones**

Tradicionalmente, en los sistemas democráticos contemporáneos las comisiones legislativas ocupan un lugar central, sin embargo -como evidencian los dos casos de estudio, éste se verá afectado por su estructura, desempeño y facultades conferidas (Rivera, 2004). En Brasil el trabajo legislativo de los órganos de especialización en el tratamiento de los asuntos que se discuten en la Cámara se lleva a cabo en dos fases. La primera posibilidad se da cuando después de la apreciación en Comisión la iniciativa pasa a deliberarse en el Pleno. En un segundo flujo el paso a través del Pleno no es necesario, pues las Comisiones pueden estar dotadas de poder definitivo o de deliberación (Inácio, 2007). Esta última modalidad, adoptada únicamente para comisiones permanentes y bajo determinados casos<sup>133</sup>, se propuso con la finalidad de evitar la concentración de trabajos legislativos en el Pleno, además de ser una medida utilizada para desahogar las pautas (Figueiredo y Limongi, 1999).

Como ya se mencionó, las Comisiones pueden ser permanentes o temporales<sup>134</sup> y dentro de sus funciones legislativas o de fiscalización de la

---

<sup>133</sup> Sólo dos Comisiones permanentes tienen competencia para usar el poder definitivo: 1) la Comisión de Constitución y Justicia y de Ciudadanía y 2) la Comisión de Finanzas y Tributación. Adicionalmente, puede tener poder definitivo alguna Comisión Especial creada en los términos del Art. 23, II (Art. 54, RICD).

<sup>134</sup> Este tipo de Comisiones puede presentarse en tres formas: 1) Comisión especial -que se crean a partir de una propuesta de enmienda constitucional, un proyecto de código o de reforma al RICD, una denuncia por crimen de responsabilidad del Presidente, vice-Presidente de la República y Ministros de Estado o cuando una materia es de competencia de más de tres Comisiones Permanentes (durante la 53ª Legislatura se crearon 48 Comisiones Especiales que dieron seguimiento a las Propuestas de Enmienda Constitucional (PEC), 32 para atender Proyectos de Ley (PL) y 12 de otro tipo); 2) Comisión Parlamentaria de Investigación -que se forma para investigar actos de orden constitucional, económico y social, con poderes propios de las autoridades judiciales, en caso de requerimiento de un tercio de los miembros de la Cámara (8 Comisiones Parlamentarias de Investigación trabajaron en la 53ª Legislatura); 3) Comisión Externa -instruida por el Presidente para representar temporalmente a la Cámara dentro o fuera del país en donde dicho órgano deba estar presente (de estas últimas fueron 14 las

Cámara destaca a) discutir y votar proyectos de leyes específicos; b) realizar audiencias públicas; c) convocar a los Ministros de Estado para presentar informes sobre asuntos relacionados con sus atribuciones; d) recibir peticiones, reclamaciones, o representaciones de cualquier persona contra actos u omisiones de las autoridades o entidades públicas y; e) determinar la realización de dirigencias, peritajes, inspecciones y auditorías de naturaleza contable, financiera o presupuestaria de los tres Poderes<sup>135</sup>.

Dada su estructura y funcionamiento, para Inácio (2007: 204) las Comisiones parlamentarias tienen “una capacidad limitada de imponer restricciones a la revisión o suspensión de sus decisiones por los agentes legislativos a lo largo de la cadena decisoria.” Esto es posible gracias a los recursos procedimentales con que cuentan los líderes partidistas, lo que les permite influir en los trabajos legislativos y reducir la centralidad de las comisiones en el proceso de toma de decisiones<sup>136</sup>.

#### **4.1.1.2 Consideraciones del Procedimiento Legislativo**

La Cámara ejerce su función legislativa por medio del proyecto de ley ordinaria o complementaria, de decreto legislativo o de resolución, y a través de la propuesta de enmienda constitucional. Los tipos de proyectos pueden ser 1) de ley, que regulan las materias de competencia del Poder Legislativo, con sanción del Presidente de la República; 2) de decreto legislativo para regular las materias de exclusiva competencia del Poder Legislativo, sin sanción del Presidente de la República; 3) de resolución, para regular, con eficacia de ley

---

Comisiones creadas en dicha Legislatura). *Atividade Legislativa*, Portal de la Cámara de Diputados, en: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes> [fecha de consulta: enero de 2012].

<sup>135</sup> *Conheça o Processo Legislativo*, Portal de la Cámara de Diputados, en: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/processolegislativo> [fecha de consulta: enero de 2012].

<sup>136</sup> La Mesa Directiva de la Cámara, a través del Colegio de Líderes, “establece el número de miembros titulares de cada comisión al inicio de los trabajos de cada legislatura y organiza la distribución de las bancas entre los partidos. Las comisiones son compuestas por, en el mínimo, 3,5% y, en el máximo, 12% del total de los diputados, siendo que ellos pueden actuar como titulares en apenas una comisión permanente” (Inácio, 2007: 205).

ordinaria, materias de competencia de la Cámara de Diputados, de carácter político, procesal, legislativo o administrativo, o cuando deba la Cámara pronunciarse casos concretos (Art. 108 y 109, RICD).

De acuerdo con el Artículo 111 del RICD, los proyectos deberán ser divididos en artículos numerados, redactados de forma concisa y clara, precedidos, siempre, de la respectiva enmienda. Éstos pueden ser presentados por tres vías<sup>137</sup>: 1) suscritos por el autor y los demás firmantes, si hubiese, destinados al Archivo de la Cámara; 2) certificados, en cada página, por el autor o autores con sus respectivas firmas, remitidos a la Comisión o Comisiones que serán distribuidas y; 3) en las mismas condiciones que la anterior, destinados a publicarse en el Diario de la Cámara de los Diputados y en *avulsos* (ningún artículo del proyecto podrá contener dos o más materias diversas).

Los proyectos, dependiendo de su naturaleza y de quien los inicie, deben ser presentados al Pleno, a las Comisiones o a la Mesa Directiva (Art. 101, RICD). Una iniciativa ordinaria o de ley complementaria puede ser presentada por cualquier miembro de las Comisiones, por el Senado, el Presidente de la República, el Supremo Tribunal Federal, los Tribunales Superiores, el Procurador General de la República, y por los ciudadanos -cuando cumplen con los términos señalados en la Constitución-<sup>138</sup>. Mientras que la iniciativa de propuestas de enmienda constitucional sólo puede realizarse por un tercio de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado, por el Presidente de la República y por más de la mitad de las Asambleas Legislativas estatales -en

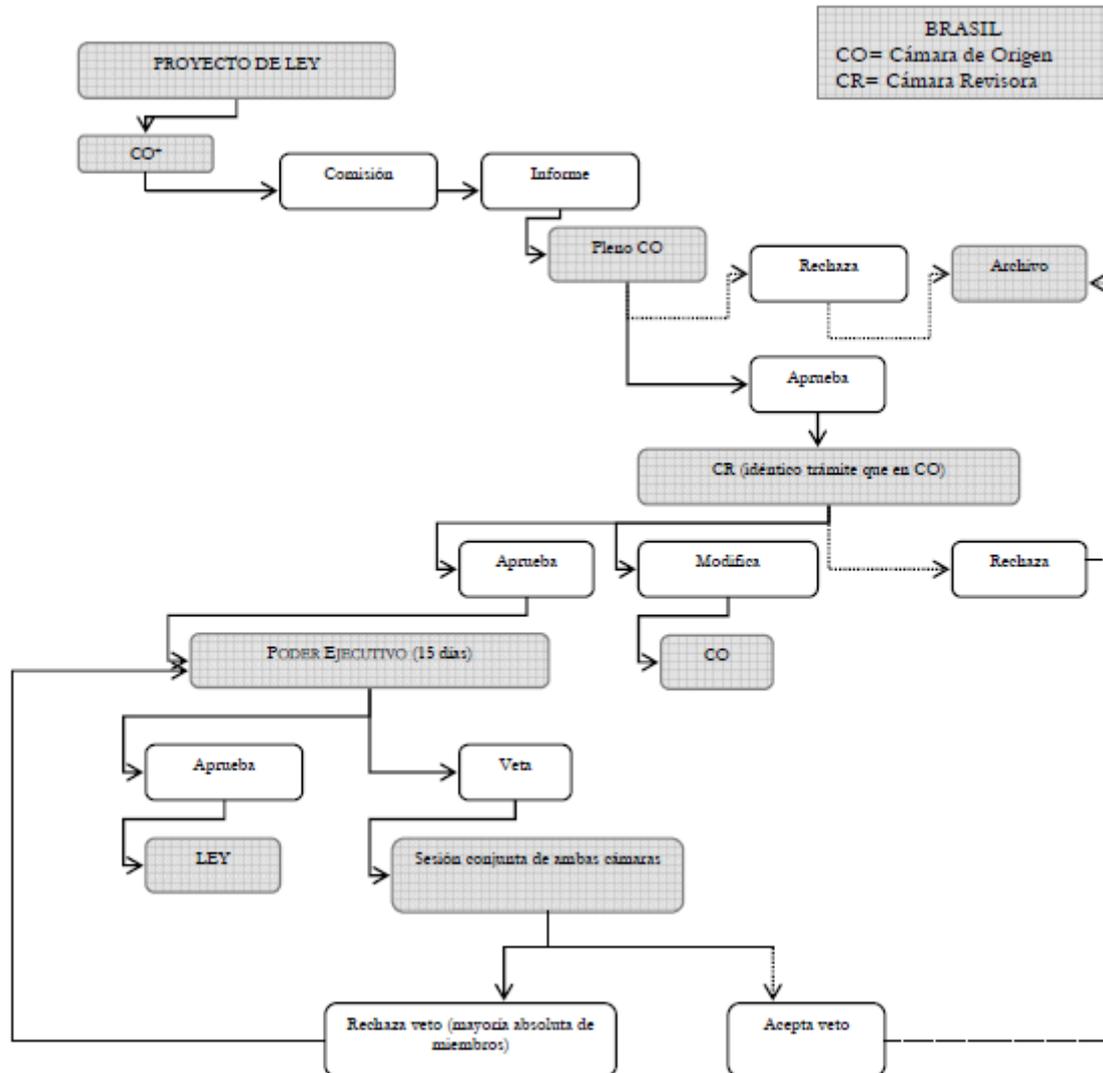
---

<sup>137</sup> Como se señaló en el capítulo anterior, la iniciativa de proyectos de ley en la Cámara procede 1) de los diputados, individual o colectivamente; 2) de la Comisión o Mesa Directiva; 3) del Senado Federal; 4) del Presidente de la República; 5) del Supremo Federal Tribunal; 6) de los Tribunales Superiores; 7) de la Procuraduría General de la República y; 8) de los ciudadanos (Art. 109, párrafo 1, RICD y Art. 61 de la CRFB).

<sup>138</sup> La iniciativa “popular” puede ser ejercida por la presentación a la Cámara de Diputados del proyecto de ley suscrito por uno por ciento del electorado nacional, como mínimo, distribuido al menos en cinco Estados, con no menos del 30% de los electores en cada uno de ellos (Art. 61, CRPB).

este último caso es necesario el apoyo de la mayoría absoluta de los miembros en cada Asamblea<sup>139</sup>.

Figura 4.1  
Procedimiento Legislativo en Brasil



\* Los proyectos cuya propuesta es del Presidente de la República, del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores, se inician en la Cámara de Diputados.  
Fuente: Alcántara *et al* (2005: 118).

En el Pleno se discuten materias 1) sobre las cuales las comisiones no pudieron decidir conclusivamente y 2) aquellas en las que se haya interpuesto

<sup>139</sup> Conheça o Processo Legislativo, Portal de la Cámara de Diputados, en: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/processolegislativo> [fecha de consulta: enero de 2012].

un recurso de un décimo de todos los miembros de la Cámara en contra del parecer conclusivo de las comisiones (Art. 132, RICD). Así, al Pleno llegarán las propuestas objeto de la decisión del Presidente, en los casos que señala el Art. 114 del RICD; de la Mesa, en las hipótesis señaladas en el Art. 115 y; en de las Comisiones, si el proyecto requiere la competencia del Pleno en los términos del Art. 24, II, del mismo reglamento.

La discusión y votación de los proyectos de ley provenientes del Presidente de la República, del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores tendrán como órgano de inicio la Cámara de Diputados (Art. 64, CRFB). Los proyectos de ley aprobados por una de las Cámaras serán enviados para su discusión y votación por la otra. Si el proyecto es enmendado volverá a la primera (Art. 65, CRFB). La Cámara que concluya la votación enviará el proyecto al Presidente quien, en caso de estar de acuerdo, lo promulgue. Si el Presidente de la República considera que el proyecto va en contra del interés público, todo o en parte, lo puede vetar total o parcialmente en un plazo de 15 días útiles y comunicará, en un plazo de 48 horas al Presidente del Senado Federal los motivos del veto. El veto será apreciado por las Cámaras en sesión conjunta dentro de los siguientes 30 días de haber sido recibido, y sólo puede ser rechazado por el voto de la mayoría absoluta de las Cámara de Diputados y Senadores en voto secreto (Art. 66, CRFB).

## 4.2 Aproximación al sistema representativo mexicano

La Cámara de Diputados mexicana está integrada por 500 individuos, de los cuales 300 se eligen en distritos uninominales por mayoría relativa y 200 en plurinominales por representación proporcional<sup>140</sup>. A diferencia de Brasil, los

---

<sup>140</sup> El primer avance hacia un sistema electoral mixto se dio en 1964, con la introducción de un mínimo de 5 curules para los partidos que alcanzasen el 2,5% de la votación nacional y otorgando 1 curul más por cada medio punto porcentual. Este modelo conocido como *sistema de diputaciones de partido* se mantuvo hasta 1976. Fue sucedido por el *sistema parcial de representación proporcional*, a partir de la elección de 1979, por el cual se introdujeron 100 escaños fijos para

diputados de representación proporcional se integran en cinco circunscripciones de 40 diputados cada una. Las circunscripciones se agrupan por regiones, en las cuales cada partido político presenta sus propias listas. Éstas son cerradas y bloqueadas, es decir, el orden de las candidaturas es inalterable, dejando al elector sin la posibilidad de cambiar posiciones al interior de los partidos o de hacer combinaciones interpartidistas. Para tener derecho a la atribución de diputados por este principio, la Constitución en su Artículo 54 fracción II señala que es necesario alcanzar el dos por ciento de la votación en las listas regionales de las circunscripciones<sup>141</sup>. Cabe destacar que, en la actualidad y en contraposición a la Cláusula de Gobernabilidad<sup>142</sup>, ningún partido político puede obtener más de 300 diputados por ambos principios<sup>143</sup>.

Derivado del tipo de listas y de los procesos de nominación de los candidatos, el caso mexicano dista mucho de su contraparte brasileño en la composición y conformación de la cámara. Desde la introducción del principio representativo en 1977, la representación partidista en la Cámara de Diputados en México avanzó de un sistema de partido predominante a un multipartidismo moderado, presente en las últimas dos décadas, en el que predominan tres principales fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD. Además de estos partidos, han ingresado otras agrupaciones de menor peso político cuyo papel suele ser el de partidos bisagra, cuya principal vía de acceso es a través de la RP y en alianzas político-electorales con partidos más grandes (ver Tabla 4.3).

---

repartirse por este principio a lo largo de cuatro circunscripciones nacionales. El actual *sistema extendido de representación proporcional* llegó con la elección de 1988 y amplió de 100 a 200 los escaños distribuidos en cinco circunscripciones (Nacif, 1997: 137-139). Para algunos autores los sistemas mixtos combinan lo mejor de “ambos mundos” y producen mejores resultados que los puros mayoritarios o puros proporcionales, pues al tiempo de permitir la formación de coaliciones aseguran la representatividad de los partidos pequeños (Shugart y Wattenberg, 2001: 25-26). Otros, por su parte, consideran que representan lo “peor de ambos mundos” porque crean incentivos perversos para los legisladores al hacerlos menos responsables frente a su distrito (Bawn y Thies, 2003).

<sup>141</sup> Este porcentaje aumentó al 3% con la reforma política de 2014.

<sup>142</sup> Esta cláusula, aprobada con la reforma electoral de 1989, estipulaba que el partido político que alcanzara la primera mayoría relativa y más del 35% de los votos se le adjudicaría la mitad más uno de los diputados. La cláusula fue derogada con la reforma electoral de 1997.

<sup>143</sup> Artículo 54, fracción IV, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tabla 4.3

Composición de la Cámara de Diputados en México (1994-2012)

Partido político	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
PRI	300	239	211	207	106	243	213
PAN	119	121	206	147	207	142	114
PRD	71	135	50	95	127	65	101
PVEM	-	8	17	17	17	22	28
PT	10	7	8	5	11	14	14
NA	-	-	-	-	9	8	10
PSD	-	-	-	-	5	-	-
CONV	-	-	-	5	18	-	-
MC						6	20
<b>Total</b>	<b>500</b>						

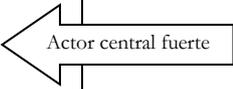
Fuente: Portal de la Cámara de Diputados (<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>).

Los efectos del sistema electoral mexicano en la vida política nacional también han sido objeto de estudio generando una vasta literatura predominantemente institucionalista. Los principales argumentos giran en torno al comportamiento de los legisladores caracterizado por una alta disciplina partidista y a las relaciones del Congreso con el Ejecutivo. Como parte de las prácticas organizativas dentro de los partidos es necesario considerar la injerencia de la dirigencia en la nominación de los candidatos y la dimensión del voto, es decir, la medida en que los candidatos dependerán de la reputación personal o de la reputación partidista. Cabe recordar que teóricamente las listas cerradas y bloqueadas generan mayor dependencia por parte de los candidatos hacia la dirigencia del partido (Shugart, 2001), dado que el elector sólo puede emitir un voto que va directo a la lista de 40 candidatos que elabora, ordena y proporciona la agrupación política.

Para tener una aproximación más precisa del papel de los partidos en las nominaciones, la Tabla 4.4 ilustra esquemáticamente el cuadrante en el que se encuentra México según la clasificación de Morgenstern (2001) en perspectiva comparada. El eje horizontal representa la necesidad de que el partido apruebe la postulación del candidato, en tanto que el eje vertical se encarga del nivel en que existe competencia intrapartidista. La ubicación en la que está el Congreso mexicano -en la primera casilla de ambos ejes- refleja el papel que desempeña el

partido político como actor central en la proyección política de cualquier candidato. La misma tabla ubica a Brasil en un cuadrante diferente al de los demás países de la región<sup>144</sup>. Siguiendo la explicación de Morgenstern (2001), el caso brasileño oscila, dentro del eje horizontal de la tabla, entre sistemas en los que la variante aprobación del partido es requerida pero no se ordenan las listas y entre otros casos en los que dicha aprobación no es requerida<sup>145</sup>.

**Tabla 4.4**  
**Efectos de la competencia intrapartidista y requerimientos para la aprobación de nominaciones sobre la fortaleza de los líderes**

Competencia intrapartidista	Aprobación del partido		
	Requerida	Requerida pero no ordena las listas	No requerida
No: Distritos uninominales Listas cerradas y bloqueadas (en distritos plurinominales)	Argentina Costa Rica Ecuador <b>México</b>		Estados Unidos
Sí: Distritos plurinominales Listas Abiertas			Chile Perú Uruguay

<sup>1</sup> Los candidatos por reelegirse no pueden ser excluidos de la lista, pero los demás requieren de la aprobación oficial.

Fuente: Morgenstern (2001: 15).

En cuanto al eje vertical, que se refiere al tipo de lista -la cual puede o no generar competencia intrapartidista-, se aprecia que el sistema electoral brasileño de listas abiertas tiende a generar rivalidades al interior de las agrupaciones políticas cuando de competir por un escaño se trata. Para Morgenstern, esa combinación da como resultado una baja disciplina de los diputados pues como candidatos dependen en menor medida del partido como nominador, aunque, como se ha observado en este trabajo, el sistema político brasileño cuenta con las medidas necesarias para reducir los efectos de su diseño electoral y para desincentivar las conductas individualistas.

Finalmente, en lo que respecta a la selección de los candidatos, y puesto que en México no existe restricción normativa alguna que obligue a los partidos

<sup>144</sup> En su estudio, Morgenstern (2001) incluye los casos de Japón e Irlanda. Sin embargo, aquí se dejaron fuera para ejemplificar únicamente los del Continente Americano.

<sup>145</sup> Esto se explica por el hecho de que la Cámara de Diputados en Brasil no se renueva completamente, sino sólo en dos tercios.

a seleccionar a sus candidatos de una manera específica<sup>146</sup>, las agrupaciones partidistas eligen cómo seleccionarán a los miembros que competirán por un cargo de representación de acuerdo a la coyuntura, posición electoral, negociaciones o disputas internas. Los métodos más comunes por los que los partidos mexicanos seleccionan a sus candidatos son nominaciones cerradas, convenciones o designaciones directas de la dirigencia<sup>147</sup>. Con dichos mecanismos, como señalan Siavelis y Morgenstern (2008), se producen candidatos afines a los líderes de la bancada en el Congreso y del partido a nivel nacional.

#### **4.2.1 Estructura y composición de la Cámara de Diputados en México**

El tiempo que desempeñan funciones los 500 diputados mexicanos es de tres años, pudiéndose reelegir de manera no inmediata, transcurrido un periodo legislativo<sup>148</sup>. Los periodos de sesiones son dos por año -el primero inicia el 1 de septiembre y termina el 31 de diciembre y el segundo inicia el 1 de febrero y se extiende hasta el 30 de abril- y, en caso de ser requerido, se convoca a sesiones extraordinarias durante los meses de enero-febrero y mayo-agosto.

Por lo que toca al funcionamiento y organización, según los Artículos 65, 66 y 67 de la Constitución, la Cámara de Diputados está compuesta por dos órganos de gobierno: la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política. Ambas instituciones se caracterizan por concentrar el poder de la agenda legislativa. La Mesa Directiva, electa directamente en el Pleno por dos terceras

---

<sup>146</sup> El COPIFE sólo obliga a los partidos a que establezcan dentro de sus estatutos “las normas para la postulación democrática de sus candidatos” (Artículo 27, numeral 1, inciso D).

<sup>147</sup> Tradicionalmente, en el PRI la selección de sus candidatos ha estado en manos de la dirigencia nacional en negociación con los gobernadores. En el PAN suelen realizarse convenciones a nivel distrital y elecciones cerradas a los militantes. El PRD, en cambio, ha optado por elecciones abiertas o convenciones de delegados (Langston, 2008).

<sup>148</sup> Este impedimento cambió con la más reciente reforma electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 23 de mayo de 2014. En ésta se contempla la reelección inmediata de diputados hasta por cuatro periodos consecutivos, y para senadores hasta por dos periodos consecutivos. La postulación únicamente podrá hacerse a través del mismo partido o por uno de la coalición que los haya postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato (Art. 59, CPEUM).

partes de los diputados presentes, está integrada por un Presidente, quien a su vez es el Presidente de la Cámara, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario. Todos éstos permanecen en funciones por un año pudiendo ser reelectos<sup>149</sup>. Al Presidente de la Mesa corresponde, entre las funciones más significativas en términos de la agenda, presidir las sesiones del Congreso, de la Cámara y de la Comisión Permanente; citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno y; conceder el uso de la palabra, dirigir los debates, discusiones y deliberaciones (Art. 23, LOCGM).

Mientras que la Mesa Directiva se encarga de asegurar el desarrollo de las sesiones en el Pleno; realizar la interpretación de las normas de la LOCGM y de los demás ordenamientos de la Cámara; formular y cumplir el orden del día para las sesiones, determinar las sanciones con relación a conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral (Art. 20, LOCGM).

Un segundo órgano de relevancia significativa en la Cámara de Diputados, principalmente por las facultades y prerrogativas que dispone, son los Grupos Parlamentarios (GP). A efecto de garantizar la expresión de las distintas corrientes ideológicas representadas, el Art. 26 de la LOCGM y el 70 constitucional señalan que los GP son la forma de organización que tiene por objeto coadyuvar en el desarrollo del proceso legislativo mediante la formulación de criterios comunes para ser llevados a discusión. Para poder integrar un GP es necesario contar, por lo menos, con cinco diputados y sólo puede haber uno por cada partido político con representación en la Cámara.

Es importante señalar que a través de los Grupos Parlamentarios los partidos presentan su agenda legislativa, por lo que los diputados

---

<sup>149</sup> Art. 17 y 22, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGM). Esta ley fue probada en 1979 y reemplazó al antiguo Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General, de 1934.

independientes o aquellas agrupaciones que no alcanzan el mínimo para formar un GP, sólo tienen posibilidad de introducir su agenda a partir de acuerdos con otros partidos. Adicionalmente, sólo los GP tienen derecho a recibir una subvención mensual integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que lo conformen<sup>150</sup>. Dicho esto, no es extraño que algunos autores consideren que la concentración en la toma de decisiones y el acceso a recursos son aspectos que los diputados no pueden pasar por alto, pues resulta un mal negocio convertirse en disidentes (Ugalde, 2005). De igual importancia son las facultades asignadas a los Coordinadores de los GP, pues son los encargados de expresar la voluntad del partido; de promover a los integrantes de la Mesa Directiva; de participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Art. 27, LOCGM). Aunado a las facultades, están las prerrogativas con que cuentan los Coordinadores, que consisten en la disposición de recursos humanos para asesoría y en el acceso a recursos para distribuir entre sus miembros (Art. 28 y 29, LOCGM).

Por su parte, la Junta de Coordinación Política, considerado el órgano con mayor poder dentro del Congreso, reúne a los Coordinadores de cada GP y los partidos grandes son los más beneficiados dentro de esta instancia. El Presidente de la Junta debe ser el Coordinador del partido que cuente con mayoría absoluta durante toda la Legislatura, en caso de que ningún GP se encuentre en esa situación, la Presidencia se va alternando cada año legislativo entre los tres grupos mayoritarios (Art. 31, LOCGM) -desde 1988 los tres principales son PRI, PAN y PRD.

---

<sup>150</sup> Dichas subvenciones alcanzaron un valor de 601 millones 198 mil pesos en el año 2012 y la cifra subirá a 787 millones 824 mil pesos en 2013 (La cifra de las subvenciones para el año 2012 se obtuvo del diario electrónico *Animal Político* y las del 2013 provienen de una solicitud de acceso a la información realizada a la Cámara de Diputados el 21 de mayo de 2013, con número de folio 9422, y respondida el 3 de junio del mismo año). Esto está regulado por el Artículo 29 de la LOCGM.

**Tabla 4.5**

**Facultad de los líderes en la Cámara de Diputados en México**

Determinar la agenda en el Pleno	Sí
Representar a todos los miembros del partido en el Legislativo	Sí
Restringir enmiendas y votaciones en separado	Sí
Nombrar y sustituir miembros de las Comisiones permanentes	Sí
Nombrar y sustituir miembros de las Comisiones especiales	No
Proponer a los integrantes de los órganos de gobierno	Sí
Recibir y distribuir recursos humanos y económicos en su bancada	Sí
Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara	Sí

Fuente: LOCGM, en base a la propuesta de Figueiredo y Limongi (2007).

Dentro de las amplias atribuciones de la Junta destaca 1) la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las iniciativas que requieran de su votación en el Pleno; 2) presentar a la Mesa y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo que atañen a una posición política del órgano colegiado; 3) proponer al Pleno la integración de Comisiones y de sus mesas directivas<sup>151</sup>; 4) aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara y; 5) asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que corresponden a los GP (Art. 33 y 34, LOCGM). Como es evidente, a la Junta corresponde buena parte del control de la agenda legislativa, así como la designación del presupuesto al interior del recinto y de recursos humanos y materiales para cada grupo.

Una última instancia de menor relevancia que las anteriores que merece consideración es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Este órgano se encarga de establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones -considerando para ello las agendas presentadas por los Grupos Parlamentarios; de fijar el calendario para su desahogo, la integración del orden del día de cada sesión y; de impulsar el

---

<sup>151</sup> El hecho de ocupar posiciones clave dentro de las comisiones significa, a su vez, tener acceso a personal de apoyo, recursos financieros y a controlar la agenda de cada órgano especializado (Rivera, 2004).

trabajo en las Comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los trabajos legislativos (Art. 38, LOCGM).

#### **4.2.1.1 Las Comisiones**

Dentro de las Comisiones se elaborarán dictámenes, informes, opiniones o resoluciones que contribuyen al funcionamiento y buen tratamiento de las funciones que desempeña la Cámara. Para este caso, las Comisiones pueden ser ordinarias -permanentes- o especiales -temporales (Art. 39, LOCGM)<sup>152</sup>. Para su integración, la Junta de Coordinación Política toma en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formula las propuestas en base al criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las Comisiones. Además, la Junta tiene la facultad de postular a los diputados que deben presidir y fungir como secretarios (Art. 43, numerales 3 y 4, LOCGM).

Para la constitución de Comisiones especiales el Pleno acuerda el momento de su creación para con la finalidad de atender algún caso específico. Del mismo modo, a la par de su objetivo de creación, el Pleno señalará el número de integrantes y el plazo en que desempeñarán sus funciones (Art. 42, LOCGM). Como es evidente, la decisión en la distribución de las principales Comisiones y de la conformación en su interior corre a cargo de los coordinadores de las bancadas partidistas. En términos de Rivera (2004), el poder de las comisiones en México es débil debido a que la Junta ejerce un control significativo sobre sus integrantes y a que las posiciones más importantes dentro de dichos órganos son ocupadas por los líderes partidistas, a pesar de que debe primar la distribución proporcional. De modo que los líderes de los tres principales partidos quedan al frente de las comisiones más importantes.

---

<sup>152</sup> Durante la LX Legislatura (2006-2009) trabajaron 45 Comisiones ordinarias y 21 especiales. Adicionalmente, se pueden crear Comisiones de investigación y Comisiones Conjuntas. En las segundas participan las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común (Art. 88, LOCGM), y se crearon 5 a lo largo de dicha Legislatura.

#### 4.2.1.2 Consideraciones del Procedimiento Legislativo

La facultad de iniciar leyes se concreta con la presentación de un proyecto de ley o decreto. A partir de la iniciativa se puede derogar, reformar o adicionar disposiciones constitucionales o de leyes ordinarias, así como crear o abrogar algún ordenamiento jurídico<sup>153</sup>. De acuerdo con el Art. 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), quienes tienen el derecho de presentar iniciativas son el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso General y las legislaturas de los estados. De igual manera, de conformidad con la fracción V del Apartado A del artículo 122 constitucional, puede presentar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materias relativas a esta ciudad.

Todos los proyectos provenientes del Ejecutivo o de las legislaturas estatales pasarán por Comisiones, mientras que los presentados por diputados y senadores serán sujetos a los trámites que designe el Reglamento de Debates. En este último caso, si la resolución no es exclusiva de alguna de las Cámaras, el proyecto se discute sucesivamente en ambas<sup>154</sup>. Las dos modalidades para llevar a cabo el procedimiento legislativo son las siguientes: 1) de forma extraordinaria, que implica la modificación de la Constitución para lo cual es necesario quórum calificado –el voto de dos terceras partes de los presentes- y la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales (regulada por el Art. 135, CPEUM) y; 2) de forma ordinaria, mediante la que se modifican leyes secundarias que son las reglamentarias o aquellas derivadas de las normas constitucionales (Art. 71 y 72, CPEUM).

---

<sup>153</sup> Glosario de Términos Legislativos, en: <http://www.congresoazac.gob.mx/content/glosario.htm> [fecha de consulta: febrero de 2012].

<sup>154</sup> Son materias exclusivas de la Cámara de Diputados: 1) expedir el Banco solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 2) coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación; 3) aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación; 4) declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que incurran en los delitos que estable el Art. 111 de la Constitución (Art. 74, CPEUM).

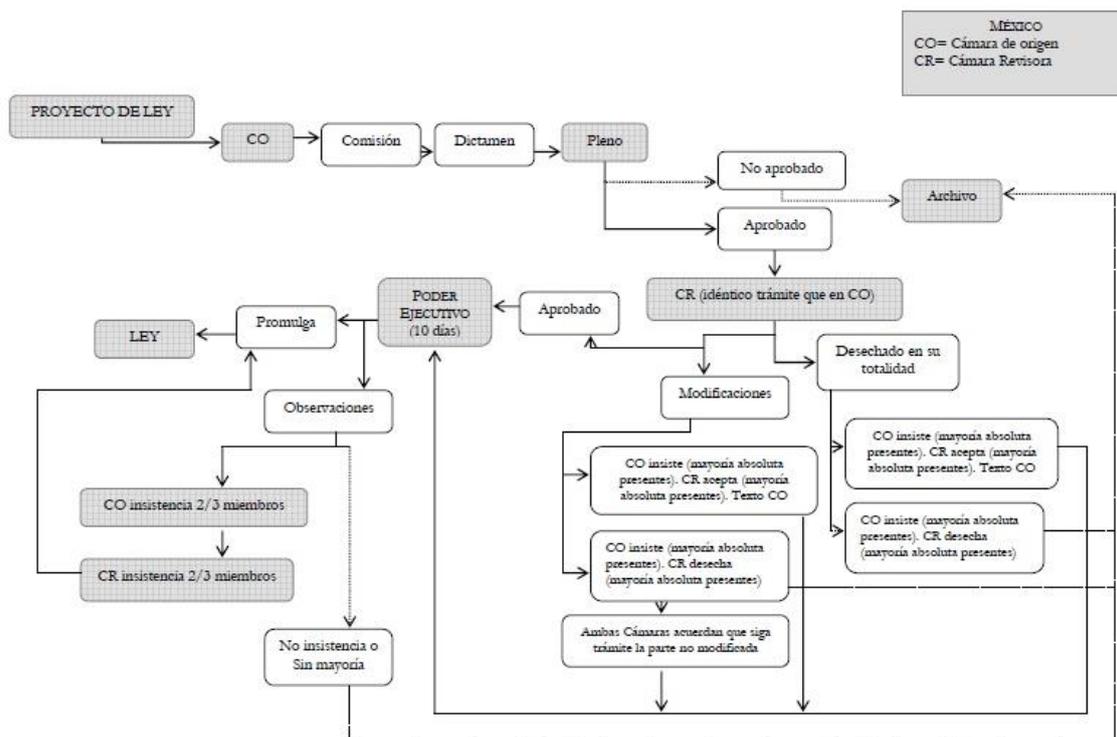
Los proyectos de ley o decreto se inician en cualquier Cámara de representantes discutiéndose sucesivamente en ambas –salvo materias exclusivas de cada órgano legislativo-. Una vez aprobado el proyecto en la Cámara de origen pasa a discusión en la otra, si ésta lo aprueba se remite al Ejecutivo quien, de no tener observaciones que hacer, lo publica inmediatamente. Se considerará aprobado por el Ejecutivo en un plazo de 10 días útiles todo proyecto que no sea devuelto con observaciones, salvo que el Congreso suspenda sus sesiones durante ese término. En caso de que el Ejecutivo deseche total o parcialmente el proyecto de ley o decreto, éste será devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen en donde se discutirá de nuevo y si es confirmado por las dos terceras partes pasará a la Cámara revisora. De ser sancionado por la segunda se devuelve al Ejecutivo para su promulgación (Art. 72, CPEUM).

Cuando los proyectos de ley son desechados en parte, o modificados, o adicionados por la Cámara revisora la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A del Art. 72 de la CPEUM.

Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A del mismo artículo. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los

adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes (Art. 72, CPEUM).

Figura 4.2  
Procedimiento Legislativo en México



Fuente: Alcántara *et al* (2005: 126).

De la Figura 4.2 se desprende un elemento que merece especial consideración y que difiere del otro caso de estudio. Dado que la discusión en la Cámara de Diputados y en el Senado mexicanos parte de los proyectos en lo general y luego se pasa al análisis de la ley en lo particular, se está frente a la utilización de una agenda prospectiva y no retrospectiva<sup>155</sup> como en la mayoría de los Congresos. Esto quiere decir que las propuestas son votadas primero “contra el *status quo* y después sometidas a reformas”. Esto trae consigo mayor incertidumbre sobre el resultado final de la ley y genera, a su vez,

<sup>155</sup> Según Heller y Weldon (2003: 92), la principal característica de una agenda prospectiva “es que no hay una votación final contra el *status quo*”, pudiendo modificarse en el primer momento, y volver a un punto anterior cuando se analiza en lo particular.

“inestabilidad en el proceso legislativo” (Heller y Weldon, 2003: 86)<sup>156</sup>. De hecho, los casos en que se rechaza un artículo en lo particular, luego de haber sido aprobados en lo general, representan un regreso a la política preexistente, pues en esa materia se mantiene intacto el *status quo*.

### **Comentarios finales**

Los dos casos propuestos que ayudarán a conocer y entender el rol de los representantes presentan diferencias significativas en relación a los diseños electorales. Del caso mexicano destacan la prohibición de la reelección inmediata<sup>157</sup> y un sistema electoral mixto, mientras que del caso brasileño destaca su sistema proporcional con circunscripciones de magnitud alta y una elevada fragmentación del sistema partidista. Estos elementos -aunados a los propios procesos históricos de cada país-, han dado como resultado diferentes conformaciones y dinámicas al interior de sus respectivos recintos legislativos, así como han impactado sobre las pretensiones políticas y aspiraciones de los legisladores en el plano individual. Esto llevaría a pensar, para los propósitos que interesan en el presente trabajo, que existen diferentes tipos de representación. De eso se encargan los siguientes dos capítulos, de desenmascarar el rol que desempeñan los diputados en su labor como representantes y de buscar explicaciones inherentes a cada sistema para entender dicho rol.

---

<sup>156</sup> En su estudio, estos autores encontraron que las votaciones de una ley llevadas a cabo en lo particular recibieron menor apoyo que el que se otorgó a esa misma ley en lo general dado que al menos un partido rompió con la coalición. Esto mismo se ve reflejado en el margen de victoria -obtenido a partir de la resta de votos en contra a los votos a favor-, pues es mayor en lo general, mientras que en lo particular se reduce (Heller y Weldon, 2003: 109-110).

<sup>157</sup> El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma en materia política-electoral que reforma el Artículo 59 constitucional con la cual se permitirá la reelección inmediata para diputados y senadores. Los primeros podrán ser electos hasta por cuatro periodos legislativos consecutivos, mientras que los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos, lo que sumará en ambos casos un total de 12 años dentro de una misma cámara.

**Tabla 4.6****Comparativo de casos**

País	Distribución territorial	Nombre de la unidad territorial	Núm. de unidades	Núm. de Diputados	Periodo Legislativo	Sistema electoral	Magnitudes distritales
Brasil	Federal	Estado	27	513	53 <sup>a</sup> Legislatura (2007-2011)	Proporcional	8-70
México	Federal	Estado	32	500	LX Legislatura (2006-2009)	Mixto: Mayoritario- Proporcional	1-24

Fuente: elaboración propia.



## 5. Anatomía del comportamiento legislativo: midiendo el *focus* de representación en Brasil y México

---

*Los escritores revolucionarios concebían la representación no sólo como el acto del que derivaba la legitimidad de los gobernantes, sino también como el instrumento para unificar la voluntad nacional... Educados en el culto a la razón, confiados en las virtudes de la ilustración, sólo podían concebir como voluntad soberana una voluntad mediata, reflexiva y unificada: esa voluntad de la que era instrumento la asamblea de representantes.*

Georges Burdeau<sup>158</sup>

### Introducción

Como se desprende del Capítulo 3, el *focus* de la representación política se compone por una dimensión de estudio que es el nivel de agregación. Continuando con la secuencia del trabajo, el objetivo del presente capítulo es analizar empíricamente el *focus* de representación política en Brasil y México a partir de las 9607 iniciativas recogidas y clasificadas según los criterios previamente especificados. De éstas, 5385 corresponden a la 53ª Legislatura de la Cámara de Diputados de Brasil y 4222 a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados de México.

---

<sup>158</sup> Recuperado de la Conferencia dictada por Giovanni Sartori en el Congreso de los Diputados con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución Española de 1978 (9 de diciembre de 1998).

La determinación de trabajar con iniciativas como unidades de análisis permitió abarcar los instrumentos ordinarios de legislación (proyectos de ley ordinaria y complementaria así como enmiendas constitucionales)<sup>159</sup>, de tal modo que fue posible delimitar el ámbito de exploración del trabajo que llevan a cabo los diputados y homogeneizar el tipo de proyectos en ambos países. En el caso de Brasil, de acuerdo con el Artículo 59 constitucional, fueron considerados los proyectos de ley y las propuestas de enmienda a la Constitución<sup>160</sup>. Para el de México, siguiendo el Artículo 70 de su Carta Magna, se incluyeron los proyectos de ley y los proyectos de decreto (encontrándose en estos últimos las enmiendas constitucionales).

Con la información recabada en este capítulo, además de cubrir uno de los fines de la investigación en términos de la representación política, se pretende acumular suficiente evidencia para conocer más acerca del funcionamiento de los Poderes Legislativos en América Latina y de los actores que deliberan en su interior, de su interacción con otras instituciones y los efectos que producen sobre el amplio espectro que suponen los sistemas políticos. Del mismo modo, como diversos autores han puntualizado, a través del estudio de los elementos distributivos de las iniciativas de ley se podrá entender la pauta de la agenda legislativa –como vía para dar seguimiento a las políticas en discusión que más adelante podrían ser aprobadas- u observar el interés del legislador en la consecución de su labor parlamentaria.

Para cumplir con el objetivo planteado el capítulo está dividido en dos partes. La primera busca desentrañar la naturaleza del *focus* de representación en Brasil y México en perspectiva comparada, examinando la dimensión en la que se sustenta la variable dependiente tal como fue operacionalizada previamente. De suma importancia será conocer, además del enfoque, el

---

<sup>159</sup> Véase Amorim Neto (2010).

<sup>160</sup> El mismo Art. 59 de la Constitución de la República Federal de Brasil incluye los proyectos de decreto legislativo y las medidas provisionales como otras proposiciones por las que se inicia el proceso legislativo. Sin embargo, los proyectos de decreto legislativo son competencia de las comisiones, dado que están reservados a regular materias de exclusiva competencia del Poder Legislativo sin sanción del Presidente de la República. En tanto que las medidas provisionales son medidas extraordinarias con las que cuenta el Poder Ejecutivo.

contenido e impacto de los proyectos y la lógica de presentación individual o de cooperación colectiva por la que puedan ser iniciados, tarea que se llevará a cabo en la segunda parte. En esta misma se realiza el análisis de las iniciativas de los diputados a través de sus partidos políticos para así observar su trabajo a través del mosaico institucional al cual están afiliados. De tal manera que se buscará dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿en qué medida los partidos políticos representados comparten enfoques territoriales, sectoriales o nacionales?, ¿es diferente el comportamiento del partido gobernante al resto de las bancadas?, ¿son coincidentes las prioridades temáticas? y ¿quiénes asumen mayores costes políticos a la hora de impulsar proyectos privativos? Para concluir, el capítulo finaliza con unas breves reflexiones finales donde se recogen los principales hallazgos.

## **5.1 Focus de representación en Brasil y México**

Tras clasificar las iniciativas introducidas según su nivel de agregación, como aparece en la Tabla 5.1, los primeros resultados muestran que los diputados en Brasil y México casi no promueven legislación parroquial sino que existe una clara tendencia de apoyo a proyectos de carácter nacional y sectorial los cuales en el primer caso de estudio suman en conjunto 90,2% (61,9% y 28,3%, respectivamente), mientras que en el segundo son más del 98% del total (63,1% y 35,5%, respectivamente)<sup>161</sup>. El nivel de agregación de la 53ª Legislatura brasileña al ser mayoritariamente nacional, confirma una tendencia que viene manifestándose desde finales de la década de 1980 y durante la de 1990, tal como demostraron Amorim Neto y Santos (2003) quienes, al clasificar los

---

<sup>161</sup> La información presentada está en consonancia con la perspectiva crítica de Sartori (1999: 4) hacia la representación concebida manera imperativa, esto es, en términos de mandato. Para Sartori los legisladores no deben ser defensores de intereses particulares, sino de la “entidad soberana” que es la nación.

proyectos entre 1985 y 1999, determinaron que el 66,5% de los mismos tuvieron un enfoque nacional<sup>162</sup>.

**Tabla 5.1**

**Nivel de agregación en las Cámaras de Diputados**

Nivel de agregación	Brasil		México	
	N	%	N	%
Local	525	9,7	62	1,5
Sectorial	1524	28,3	1494	35,5
Nacional	3336	61,9	2666	63,1
Total	5385	100,0	4222	100,0

Fuente: elaboración propia con información de las Cámaras de Diputados de Brasil y México.

Otro aspecto relevante derivado del modelo es que ningún Congreso de los dos analizados es un actor marginal en la elaboración y promoción de iniciativas de alcance nacional que escapen del plano parroquial. Así lo han expresado algunos autores quienes sostienen que el contexto de gobierno dividido iniciado en 1997 en México dio como resultado un Poder Legislativo más activo en el proceso de toma de decisiones políticas (Casar, 2000). Lo mismo puede pensarse del Congreso brasileño como actor relevante en el periodo posterior a la aprobación de la Constitución de 1988, ya que en ésta se le devolvieron muchos de los poderes de la época democrática anterior a la dictadura (Figueiredo y Limongi, 1999)<sup>163</sup>.

Estos dos casos también coinciden con algunos congresos latinoamericanos que se alejan del papel secundario al que fueron asociados en etapas previas a la tercera ola de la democratización, dado que en otros países de la región el apoyo de iniciativas nacionales ronda la mitad de la producción legislativa. En tal situación se encuentran Argentina, Costa Rica y Chile, de 2002

---

<sup>162</sup> Al igual que Ricci (2003), aunque con diferentes dimensiones y categorías.

<sup>163</sup> Siguiendo a Figueiredo y Limongi (1999), los principales poderes que el Congreso consagró con la nueva Constitución fueron la redefinición de su participación en el proceso presupuestario y en el control de las finanzas públicas, así como en las áreas de competencia exclusiva para legislar, tales como la apreciación de las concesiones para exploración de servicios de radio y televisión.

a 2006, con el 51,0%, 46,1% y 52,7% de los proyectos de ley, respectivamente, y Colombia entre 1996 y 2000, con el 57,1% (Marenghi, 2009). En términos comparados, la evidencia aquí recabada y la recogida por diversos autores permite afirmar que el rol de estos congresistas se aleja de su contraparte estadounidense en donde los miembros de la Cámara de Representantes tienen a su distrito electoral como principal objetivo (Fiorina, 1977; Mayhew, 1974; Cox y McCubbins, 1993). Este hecho pone de manifiesto el error al que se cae cuando se trasladan las teorías estadounidenses a la hora de interpretar la realidad política y social latinoamericana. De ahí la importancia de desarrollar una agenda analítica propia que potencie las particularidades regionales<sup>164</sup>.

Además del enfoque nacional, el tipo de representación en Brasil y México está sectorialmente orientado pero en menor medida. Para el primer caso las iniciativas sectoriales cubrieron el 28,3% y para el segundo fueron el 35,5%. Es decir, casi una tercera parte de los proyectos de ley que promueven los diputados en ambos países estuvieron dirigidos a un grupo específico de la población. El dato por sí mismo es interesante ya que dentro de los proyectos los parlamentarios estarían impulsando legislación enfocada en “actores políticamente relevantes” (Mayhew, 1974)<sup>165</sup>.

Continuando con la última categoría del nivel de agregación, de la misma Tabla 5.1 se desprende que los proyectos de carácter parroquial recibieron poca atención –un 9,7% en Brasil<sup>166</sup> y 1,5% en México–, siendo este un

---

<sup>164</sup> El único país latinoamericano cuya evidencia permitió en su momento mantener vigentes las tesis generadas en EE.UU. sobre el comportamiento legislativo es Honduras, puesto que los diputados aprobaron en porcentajes similares leyes nacionales, locales e individuales entre 1990 y 1996. La evidencia acumulada por Taylor-Robinson y Díaz en este último caso sirvió para comprobar que el Congreso hondureño continuó desempeñando un rol secundario como formulador de políticas, lo que en términos teóricos sostiene vigente la tipología establecida por Mezey, en 1979, que ubicaba a las legislaturas latinoamericanas como marginales (Taylor-Robinson y Díaz, 1999).

<sup>165</sup> Este tipo de proyectos se distinguen por contar con recursos que bien pueden ser usados en las elecciones que concurren los diputados (Mayhew, 1974). En su estudio sobre comportamiento legislativo, Arnold (1990: 82) denominó “apoyos consistentes” a los actores políticamente relevantes. Sobre esto se ampliará más adelante.

<sup>166</sup> De nueva cuenta, los resultados coinciden con el trabajo de Amorim Neto y Santos respecto a la Cámara brasileña, de cuyo análisis se desprende que el 8,6% de los proyectos clasificados

dato que llama la atención considerando las particularidades del sistema electoral y de partidos en cada país y que los dos casos son sistemas federales. Para el caso brasileño el porcentaje de proyectos parroquiales es considerablemente más alto que el mexicano. Probablemente la diferencia esté relacionada con la legislación electoral brasileña que, como afirmaron Ames (1995) y Mainwaring (2002) en su momento, al ser proporcional de listas abiertas se cultiva un voto personalizado en el que las características del candidato toman especial relevancia<sup>167</sup>.

En el caso mexicano el apoyo a la legislación parroquial es prácticamente nulo. Respecto a los diputados elegidos por el principio de representación proporcional se podría entender que tengan una mayor su disposición a seguir una determinada línea dictada desde la dirigencia partidista que no necesariamente esté vinculada a los asuntos territoriales, dado que para ocupar un lugar en la lista dependieron de la posición que les fue asignada por la dirección de su partido político<sup>168</sup>. Lo que no parece seguir un patrón consecuente con los basamentos teóricos del sistema electoral es el comportamiento de los legisladores electos por mayoría relativa, pues al ser 300 los que resultan por este principio se esperaba un número mayor de iniciativas locales. De momento, tomando en consideración los bajos porcentajes de legislación parroquial respecto al total y siguiendo la lógica de Cox y McCubbins (1993), quienes señalan que los proyectos particularistas se caracterizan por la distribución de beneficios de tipo *pork-barrel* -además de

---

fueron locales. Sumando las categorías local y regional presentes en el estudio de Amorim Neto y Santos, que aquí se juntaron en una sola, aun así el porcentaje apenas supera los diez puntos, ubicándose en 10,5%. Cabe destacar, en este sentido, que existe una continuidad en el comportamiento de los diputados brasileños en cuanto a defender en gran medida intereses nacionales dejando una pequeña parte a los territoriales.

<sup>167</sup> Cabe señalar, que tal estrategia no llega a ser predominante para que ésta entre en conflicto con la legislación nacional debido a que no está garantizado el acceso al escenario de toma de decisiones, pues “el control centralizado sobre la agenda legislativa impide que ese tipo de estrategia sea dominante” (Figueiredo y Limongi, 1999: 10).

<sup>168</sup> En términos teóricos, los diputados de representación proporcional *a priori* no tendrían incentivos para buscar el voto personal –es decir, más cercano al elector a nivel distrital como podrían hacerlo los de mayoría relativa- sino que la estrategia electoral giraría en torno al partido –y, por ende, más apegado a los intereses nacionales-.

tener poco nivel de consideración pública-, es factible pensar que los diputados brasileños y mexicanos, dentro del universo de proyectos que impulsan, prestan poca atención a sus clientelas electorales a nivel local.

Una vez rescatado el nivel de agregación vale la pena profundizar en el tipo de representación utilizando la base de datos formada expresamente para este trabajo. Para ello los siguientes apartados tienen por objeto conocer cuál es la naturaleza de los proyectos, identificar quiénes los impulsan y determinar de qué forma lo hacen.

### 5.1.1 Naturaleza de la representación política en Brasil

Como un primer modo de acercarse a la naturaleza de la representación se muestra la clasificación según el efecto esperado sobre el sujeto inmediato. En términos generales, el efecto de los proyectos que propusieron los diputados brasileños fue principalmente de carácter benéfico y, muy por debajo de éste, se encuentran las iniciativas que tuvieron como objetivo privar al sujeto inmediato (Tabla 5.2). En otras palabras, de acuerdo con Di Palma (1976), los diputados de la 53ª Legislatura apoyaron proyectos caracterizados por su amplia aceptación y por traer consigo un menor coste político para quien los propuso<sup>169</sup>.

**Tabla 5.2**  
**Efecto y nivel de agregación en Brasil**

Nivel de Agregación		Efecto					Total
		Benéfico	Privativo	Mixto	Neutral	Incal.	
<b>Local</b>	N	357	3	2	164	0	<b>526</b>
	%	67.9	0.6	.4	31.2	0	<b>100.0</b>
<b>Nacional</b>	N	2616	372	102	247	1	<b>3338</b>
	%	78.4	11.1	3.1	7.4	0	<b>100.0</b>
<b>Sectorial</b>	N	1199	224	97	0	1	<b>1521</b>
	%	78.8	14.7	6.4	0	0.1	<b>100.0</b>
<b>Total</b>	<b>Recuento</b>	<b>4172</b>	<b>599</b>	<b>201</b>	<b>411</b>	<b>2</b>	<b>5385</b>

<sup>169</sup> Aunque es preciso indicar, como bien reconoce el autor, que bajo determinadas circunstancias siempre está latente el riesgo de sufragar responsabilidades programáticas (Di Palma, 1976: 152-155).

<b>% Total</b>	<b>77.5</b>	<b>11.1</b>	<b>3.7</b>	<b>7.6</b>	<b>0</b>	<b>100.0</b>
----------------	-------------	-------------	------------	------------	----------	--------------

Fuente: elaboración propia con información de las Cámaras de Diputados de Brasil.

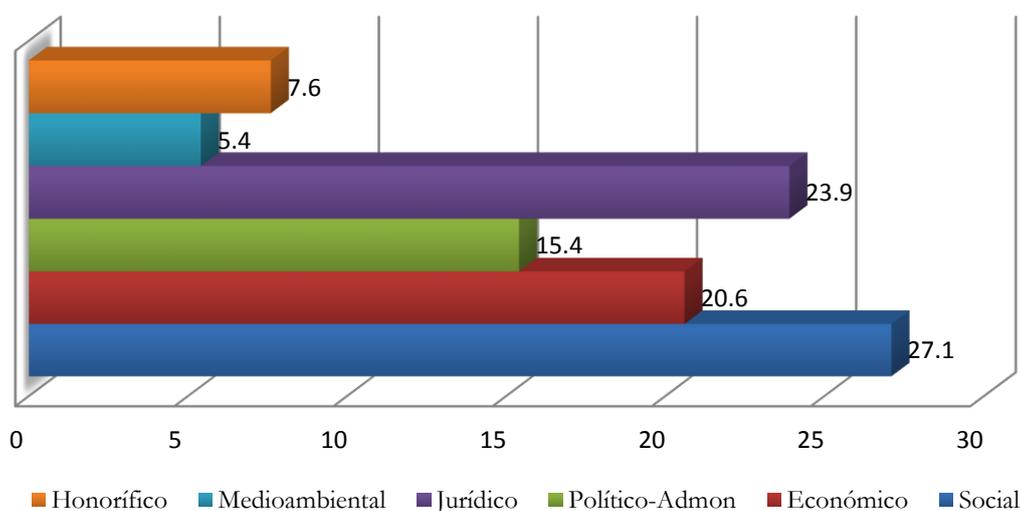
En relación al tema que priorizan los legisladores en Brasil, de acuerdo con el Gráfico 5.1, el principal contenido incluido en los proyectos fue de carácter social. Siguiendo a Amorim Neto y Santos (2003: 671-672), el predominio de las leyes sociales puede ser porque el Ejecutivo concentra los poderes de agenda. Basándose en Liphart (1999) y Cox (1987), estos autores argumentan que el sistema brasileño promueve que el poder de toma de decisiones esté en el Ejecutivo, mientras que el Legislativo tiene menor importancia en el proceso de elaboración de leyes. En este sentido, dicha “concentración en manos del Ejecutivo hace que los proyectos sociales iniciados por el gobierno asuman un carácter más agregado o abstracto” y, por lo tanto, más segmentado en otras áreas. Del poco apoyo que recibieron los temas político-administrativos colige la estrecha relación con el diseño institucional puesto que, en términos de Figueiredo y Limongi (1999: 61), el Ejecutivo y el Judicial tienen competencia exclusiva sobre gran parte de las leyes comprendidas en el área administrativa<sup>170</sup>, de ahí que éstas se ubiquen en un cuarto plano de interés<sup>171</sup>. Materias relacionadas con el medio ambiente y las propuestas de carácter simbólico pasaron a un nivel inferior de prioridad.

---

<sup>170</sup> Las cuales se refieren a la creación y extinción de cargos y órganos públicos; composición y funcionamiento de órganos gubernamentales; definición de competencias; fijación de vencimientos y gratificaciones de funcionarios públicos así como fijación de efectivos de las fuerzas militares y civiles (Figueiredo y Limongi, 1999: 61).

<sup>171</sup> Desde otra perspectiva metodológica, Ricci y Lemos (2004), al enfocarse únicamente en las propuestas de contenido agrícola, encontraron que el Legislativo se encuentra muy por encima del Ejecutivo en la promoción de dichas propuestas de contenido social. En términos cuantitativos, argumentan, la diferencia muestra que el Congreso ejerce un papel principal en los debates sobre esos temas.

**Gráfico 5.1**  
**Contenido de los proyectos en Brasil (%)**



Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de Brasil.

Al extraer el contenido temático de los proyectos del nivel de agregación resaltan dos elementos de especial consideración (Tabla 5.3). El 35,7% de los de enfoque local versó sobre temas económicos y buena parte de ese porcentaje estuvo focalizado en las regiones del norte y noreste. Para éstas se propusieron incentivos fiscales, dotaciones presupuestales para fondos de desarrollo y beneficios especiales en áreas de libre comercio. Sobre la misma categoría del nivel de agregación, además de los temas económicos destaca la atención que prestaron los diputados brasileños a los proyectos de contenido simbólico. Casi un tercio de la legislación parroquial (31,2%) fueron identificados como honoríficos, lo que significa que gran parte de los cambios propuestos para el ámbito local son de poca consideración y debate público. Cambios relacionados con la denominación de aeropuertos, autovías o parques, por citar algunos ejemplos.

**Tabla 5.3**  
**Contenido y nivel de agregación en Brasil**

Nivel de	Contenido	Total
----------	-----------	-------

Agregación		Social	Eco.	Político- Adm.	Jurídico- judicial	Medio ambiente	Hon.	
Local	N	105	188	27	9	33	164	<b>526</b>
	%	20.0	35.7	5.1	1.7	6.3	31.2	<b>100.0</b>
Nacional	N	936	440	526	948	241	247	<b>3338</b>
	%	28.0	13.2	15.8	28.4	7.2	7.4	<b>100.0</b>
Sectorial	N	420	480	275	331	15	0	<b>1521</b>
	%	27.6	31.6	18.1	21.8	1.0	.0	<b>100.0</b>
<b>Total</b>	<b>N</b>	<b>1461</b>	<b>1108</b>	<b>828</b>	<b>1288</b>	<b>289</b>	<b>411</b>	<b>5385</b>
	<b>%</b>	<b>27.1</b>	<b>20.6</b>	<b>15.4</b>	<b>23.9</b>	<b>5.4</b>	<b>7.6</b>	<b>100.0</b>

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de Brasil.

En lo referente al contenido que primó en la categoría nacional se encuentran los proyectos de corte jurídico (28,5%) seguidos de los temas sociales (28%). Aquí los asuntos económicos pasaron a un tercer plano. Sin embargo, no fue así cuando el nivel de agregación se enfocó en determinados sectores de la población, pues en este caso los diputados centraron su atención en uno de cada tres proyectos que se presentaron (el 31,6%). Dentro de los sectores económicos destacan cuerpos de seguridad civil y militar así como diversos agentes sociales, proponiendo para los primeros aumentar las remuneraciones y para los segundos exenciones fiscales.

Como es sabido, los partidos políticos juegan un papel central en la elaboración de la agenda política y en el proceso de toma de decisiones que se adoptan en la cámara. Gracias a la variedad de recursos que disponen, los líderes partidistas tienen la capacidad de influir en el comportamiento de sus miembros y con ello establecer la directriz que deberá seguir su bancada. Esta línea se verá afectada, a su vez, y entre otros elementos, por el tamaño del grupo lo que implicaría para los partidos minoritarios buscar alianzas estratégicas para que su agenda legislativa tenga mayores probabilidades de éxito. Una lógica de cooperación que para algunos autores viene concertada por posiciones ideológicas afines (Alemán y Calvo, 2008) o que puede reflejar la cohesión partidista o la responsabilidad de los diputados con sus “principales” a nivel distrital (Alemán y Calvo, 2010: 8). La Cámara de Diputados de Brasil no es ajena a dicho comportamiento partidista pues alberga en su seno un

promedio de 18 partidos políticos por legislatura, volviendo indispensable la formación de coaliciones, tanto para iniciar proyectos como a la hora de votar. De modo que resulta de suma importancia en términos de representación política conocer la disposición de los diputados para trabajar en conjunto a la hora de presentar proyectos. Esto arroja información relevante sobre los supuestos en los que los diputados deciden actuar solos y las condiciones en las que prefieren hacerlo a través de su bancada partidista o colaborando con otros grupos parlamentarios.

En la Tabla 5.4 se desglosa el nivel de agregación en Brasil según el número de firmantes de las iniciativas<sup>172</sup>. Ahí se advierte que la principal forma de introducir proyectos de ley o enmiendas constitucionales fue la individual con más del 91% en las tres categorías analíticas del nivel de agregación. Cabe pensar, por tanto, que las propuestas de ley introducidas en la Cámara de Diputados son producto de un “proceso de decisión descentralizado”, dejando el proceso de selección y aprobación de dichas propuestas para ser realizado de forma colectiva (Figueiredo y Limongi, 1999: 53)<sup>173</sup>.

**Tabla 5.4**  
**Nivel de agregación por patrocinador en Brasil**

Patrocinador	% de proyectos en cada nivel		
	Locales	Sectoriales	Nacionales
Individualmente	93,0	93,5	91,7
Bancada parlamentaria	0,0	2,8	1,0
Varias bancadas partidistas	7,0	3,7	7,3
Total (%)	100,0	100,0	100,0
<b>N</b>	<b>526</b>	<b>1521</b>	<b>3338</b>

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de Brasil.

<sup>172</sup> De acuerdo con el Art. 101 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil, la iniciativa de ley puede ser presentada por cualquier miembro de la Cámara de forma individual o colectiva (mediante la unión de varios diputados o a través de las comisiones).

<sup>173</sup> Estos autores añaden que dentro del proceso de selección, el hecho de que la mayoría de las propuestas sean individuales juega en contra de la eficiencia del propio Legislativo y de sus propias medidas. Aumentando, del mismo modo, el tiempo de apreciación de tales propuestas (Figueiredo y Limongi, 1999: 54).

La segunda forma más recurrida es el trabajo colectivo a través de miembros de distintos partidos políticos, aunque con porcentajes inferiores a ocho puntos. En cambio, la labor legislativa mediante bancadas partidistas es casi inexistente, tanto a la hora de impulsar proyectos locales y sectoriales como nacionales. Dado que hay poca variación entre las dimensiones estudiadas cuando se identifica el patrocinador de la iniciativa, cabría preguntarse si las pocas colectivas siguen algún patrón territorial o ideológico, ya que, al menos en el caso de las locales, no se presentó ninguna por la bancada partidista de adscripción, sino a través de diputados de distintos partidos, dejando de manifiesto que en esos casos hubo cooperación interpartidista. ¿Qué tuvieron en común las coaliciones que patrocinaron proyectos locales?, ¿se llevaron a cabo entre legisladores de la misma región? y, ¿qué diferencias, en caso de existir, presentan los copatrocinios locales con los sectoriales?

En la literatura politológica suele afirmarse que los representantes provenientes de las mismas regiones geográficas comparten intereses en áreas específicas que incumben al distrito (Grant y Pellegrini, 1998). Dichas coincidencias tienen lugar por la actividad económica de la región y la composición social y geográfica del territorio (Alemán y Calvo, 2010). Un análisis más detallado del caso brasileño permite identificar que la mayoría de las coaliciones que iniciaron legislación local se agruparon territorialmente, observándose este patrón en seis de ocho ocasiones registradas (Tabla 5.4). Cuatro de éstas tuvieron lugar entre diputados de Minas Gerais en las que cooperaron partidos de ideologías tanto de centro derecha (PSDB, PMDB), como de centro-izquierda (PT)<sup>174</sup>; mientras que dos alianzas fueron más bien regionales, realizándose entre estados que comparten frontera: una conformada por diputados del PV y PHS provenientes de Bahía y Minas Gerais; la otra entre diputados del PT, PSDB y PMDB de São Paulo, Mato Grosso do Sul y Minas

---

<sup>174</sup> Los datos referentes a la ubicación ideológica de los partidos políticos representados en la 53ª Legislatura brasileña fueron obtenidos del Proyecto de Élités Partidistas en América Latina (PELA), de la Universidad de Salamanca. De los partidos políticos que no se contó con la ideología en la base de datos del PELA, la información se obtuvo Mata *et al* (2009: 866). El continuo de izquierda a derecha con la ubicación de todos los partidos se encuentra en el Anexo 4 del presente trabajo.

Gerai, respectivamente. En éstas los diputados decidieron priorizar temas de carácter social y medio ambiental. Vale mencionar, asimismo, que algunas de las coaliciones referidas también pueden ser tomadas como consistentes ideológicamente. En ese sentido, es factible ubicar las propuestas que apoyaron el PT, PSDB, PFL y PSD como coalición de centro-izquierda, la del PV y PHS de centro, y la impulsada por el PSDB y PMDB como coalición de centro-derecha.

En uno de los dos proyectos locales que no existe asociación territorial la coalición presentó coherencia ideológica. Así lo hicieron PMDB, PTdoB y PDT cuya alianza fue de centro derecha. El único proyecto promovido grupalmente que reúne partidos del centro del continuo ideológico y se mueve hacia la derecha del espectro fue el propuesto por la coalición PSDB, PTB, PP, PFL, PPS, PL, PV y PDT.

**Tabla 5.5**  
**Copatrocínio de proyectos locales en Brasil**

Coalición	Estados que conformaron la coalición	Tipo de coalición
PV-PHS	BA, MG	Territorial/Ideológica
PSDB-PMDB	MG	Territorial/Ideológica
PT-PFL	MG	Territorial
PT-PSDB-PFL	MG	Territorial
PSDB-PTB-PP-PFL-PPS-PL-PV-PDT	SP, RS, MG, GO, AL, SC	Ideológica
PMDB-PTdoB-PDT	PA, SP	Ideológica
PT-PSDB-PMDB	SP, MS, MG	Territorial
PT-PSDB-PFL-PSD	MG	Territorial/Ideológica

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de Brasil.

Otro elemento que llama la atención al analizar las coaliciones que impulsaron proyectos locales es que en muy pocos casos participaron partidos pequeños. Sólo dos partidos cuyo valor porcentual es inferior a un punto decidieron aliarse para emprender legislación parroquial, los casos del PHS que fue en coalición con el PV y del PTdoB que se unió al PMDB y PDT. Lo mismo puede decirse para los partidos ubicados en los polos del espectro ideológico, los llamados “extremistas”, como el PCdoB y el DEM quienes tampoco participaron en ningún tipo de coalición parroquial. De modo que los partidos

pequeños y los extremistas tratan de evitar el coste político que implica la promoción de políticas locales centrando la negociación de su agenda en las políticas de mayor alcance o en las sectoriales. La excepción de partido extremista que participó en coalición para impulsar legislación local fue el PFL. Sin embargo, no debe pasarse por alto que este partido tuvo una posición política más favorable al contar con 65 escaños en la 53ª Legislatura, lo que representó el 12,6% de la cámara. En este sentido los partidos más “moderados” y los “bisagra” tienen más libertad para emprender legislación local junto a otros partidos cercanos ideológicamente o junto aquellos con quienes comparten intereses territoriales.

Respecto a las coaliciones que apoyaron proyectos sectoriales cabe señalar que éstas no siguieron la misma pauta que las anteriores. De las 11 que se presentaron, únicamente tres muestran señales de haberse juntado por razones territoriales. Dos se unieron siendo estados vecinos –la primera quedó conformada por miembros del PFL y PL, de Goiás y Tocantins, y la segunda la realizaron diputados del PV y PCdoB de São Paulo y Rio de Janeiro, respectivamente-. Una más agrupó a legisladores de distintas corrientes, pero pertenecientes a la franja costera del sur, sureste y parte del noreste (PT, PSDB, PL, PV, PCdoB, PDT, PTB) provenientes del litoral costero que abarca desde Bahía hasta Rio Grande do Sul, con la excepción de Espírito Santo (ver Mapa en el Anexo 6).

En tanto que otras muestran congruencia ideológica, reuniéndose como coaliciones de centro derecha PSDB, PMDB y PFL; de derecha PSDB y PFL; de centro y centro izquierda PPS y PV; de centro izquierda PMDB y PCdoB; y de izquierda el PPS y PCdoB. A diferencia de las alianzas que impulsaron proyectos locales, en las sectoriales se formaron dos coaliciones amplias que integraron partidos de todo el espectro ideológico, la primera ampliamente respaldada entre PT, PSDB, PMDB, PP, PFL, PPS, PL, PV, PSC, PCdoB, PSB, PDT y PTC, y la segunda que recibió apoyo inferior pero considerable del PT, PSDB, PMDB, PTB, PP, PFL, PL y PDT. La única coalición que no sigue una lógica territorial ni ideológica es la que formaron PMDB, PL y PCdoB.

**Tabla 5.6**  
**Copatrocinió de proyectos sectoriales en Brasil**

Coalición	Estados que conformaron la coalición	Tipo de coalición
PT-PSDB-PMDB-PTB-PP-PFL-PR-PDT	RJ, SP, RN, GO, AL, RS, RR	Amplia
PSDB-PFL	PE, BA	Ideológica
PFL-PL*	RJ, TO	Ideológica
PFL-PL*	GO, TO	Territorial
PT-PSDB-PL-PV-PCdoB-PDT-PTB	PR, SC, SP, RS, RJ, BA	Territorial
PSDB-PMDB-PFL	RJ-RS	Ideológica
PPS-PV	DF-SP	Ideológica
PMDB-PL*-PCdoB	RJ, PE, CE	Sin afinidad
PMDB-PCdoB	RS, SP	Ideológica
PT-PSDB-PMDB-PP-DEM-PPS-PL*-PV-PSC-PCdoB-PSB-PDT-PTC	SP, RS, RN, BA, GO, SC, MA, DF, RJ, MG	Amplia
PV-PCdoB	SP, RJ	Territorial

Fuente: elaboración propia con información de: Cámara de Diputados de Brasil; Proyecto Élités Políticas en América Latina; Mata *et al* (2009).

\* El Partido Liberal (PL) se fusionó en 2006 con el Partido de Recodificación de Orden Nacional (PRONA) dando origen al Partido de la República (PR) (TSE, Resolución 22.504, publicado en el Diario de la Justicia el 12 de febrero de 2007).

En suma, la información de esta sección permite afirmar que los diputados brasileños promueven la mayor parte de sus proyectos de manera individual. Cuando copatrocinan proyectos locales lo hacen siguiendo vínculos territorialmente establecidos, juntándose la mayoría de las veces con miembros de su propio estado o del estado contiguo<sup>175</sup>. La forma de copatrocinió entre miembros de un mismo Estado, como se verá en el siguiente capítulo, coincide con la agrupación de bancadas estaduais encargadas de elaborar modificaciones al presupuesto. Asimismo, es una muestra de que los legisladores comparten intereses comunes asociados al territorio sin importar la etiqueta partidista, confirmando la hipótesis de que el *governismo* brasileño a nivel estadual es sumamente fuerte (Abrucio, 1998)<sup>176</sup>. Mientras que quienes

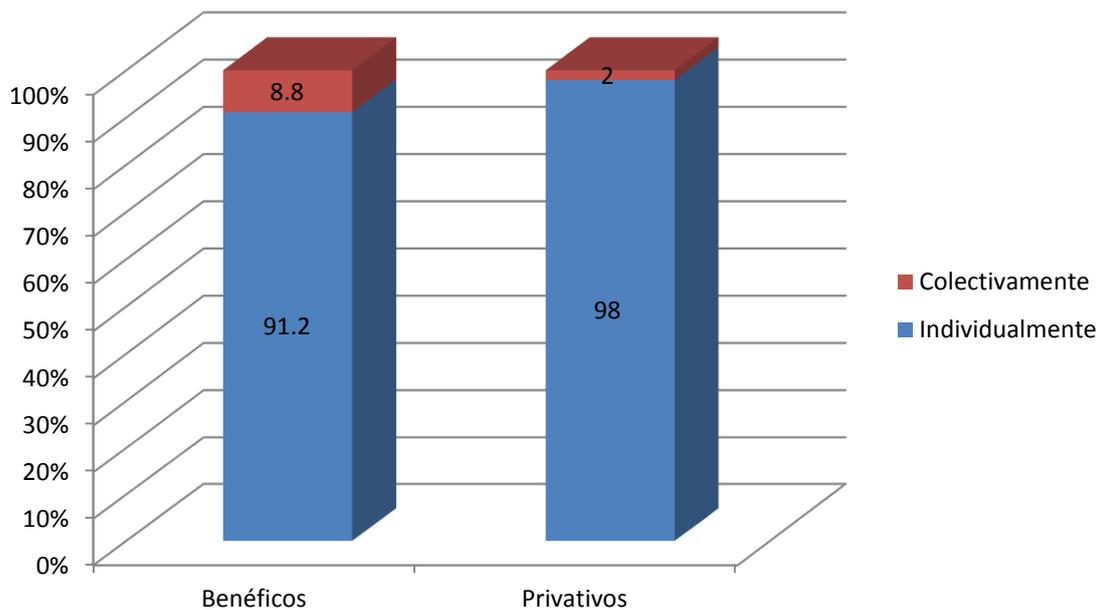
<sup>175</sup> Vale decir que en la Cámara de Representantes de Estados Unidos esto es una práctica común. Así lo manifiestan en su estudio Grant y Pellegrini (1998), quienes demuestran que las formaciones de copatrocinió son más comunes entre legisladores de la misma región.

<sup>176</sup> El *governismo* es la disposición de los políticos a apoyar a quien triunfa en las elecciones aun cuando no se es del mismo partido (Abrucio, 1998).

apoyan proyectos sectoriales se agrupan principalmente porque comparten vínculos ideológicos.

Toda vez que se ha rescatado el patrocinador del proyecto y la estrategia partidista al introducir medidas sectoriales o locales, cabe rescatar el efecto esperado para conocer de qué manera los diputados asumen el riesgo de privar de algún elemento tangible o intangible a la población o a un sector de ésta. En el Gráfico 5.3 se encuentra la relación entre el impacto esperado de una iniciativa y el o los firmantes que la patrocinan. Ahí se observa que la diferencia entre presentar proyectos polémicos o benéficos de forma individual o colectiva (a través de su bancada partidista o en alianza con otros diputados), es mínima.

**Gráfico 5.2**  
**Relación efecto-firmante en Brasil**  
(% basado en el total de la dimensión “efecto”)



Fuente: elaboración propia con información de las Cámaras de Diputados de Brasil.

El efecto de las iniciativas tiende a ser mayoritariamente benéfico sin importar por cuántos legisladores hayan sido presentadas. Incluso, contra intuición teórica, los efectos privativos en el 98% de los casos son

responsabilidad de un solo autor. Dicho de otra manera para enfatizar sobre este punto, los parlamentarios brasileños asumen los costes de la política más polémica individualmente, cuando lo esperado era que la responsabilidad se compartiera en más de un legislador para asumirla grupalmente.

Para concluir este apartado los datos fueron desagregados por partido político a fin de verificar si se especializan en determinado nivel de agregación, efecto o tema. En lo que se refiere a la primera dimensión de análisis que es el nivel de agregación, no se observa una variación significativa al pasar de un partido a otro. En todos los casos los proyectos de enfoque nacional abarcaron más de la mitad de la producción. Incluso el PT, como partido al frente del gobierno federal, se encuentra dentro del promedio cuando lo esperado era que se enfocara en otro tipo de legislación más apegada al ámbito local de acuerdo con algunos preceptos teóricos en los que se establece que los partidos en el gobierno, sobre todo las que se refieren al sistema presidencial como electoralmente ineficientes, tienen más incentivos para delegar las decisiones políticas nacionales en el Ejecutivo. De tal modo que esos diputados pueden dedicar tiempo a negociar prebendas para sus distritos electorales, mientras el presidente se ocupa de los asuntos nacionales. Caso contrario al papel de la oposición, pues a ésta le corresponde hacerse cargo del conjunto de asuntos, tanto nacionales como locales (Amorim Neto y Santos, 2003; Crisp *et al*, 2004; Andeweg y Thomassen, 2005). Sin embargo, el PT se aleja de tales argumentaciones y, en su conjunto, el sistema de partidos brasileños no presenta signos de ser clasificado como un modelo de secreto ineficiente<sup>177</sup>.

La razón por la que el PT no sigue un comportamiento acorde a la teoría está vinculada, por un lado, a la necesidad que tienen los partidos gobernantes

---

<sup>177</sup> Tanto Cox (1987), como Shugart y Carey (1992) y Amorim Neto y Santos (2003) retoman los modelos de secreto eficiente e ineficiente para diferenciar las democracias parlamentarias de las presidenciales en base al *focus* de representación que cada una da como resultado. En las primeras, según argumentan los autores, predomina un modelo de secreto eficiente debido a que los electores se identifican directamente con un partido el cual representa un programa de gobierno con políticas nacionales en una única legislatura, mientras que en los segundos, al elegir por separado al gobierno de la asamblea legislativa, el elector no identifica políticas nacionales y los congresistas tienden a apoyar leyes locales/parroquiales.

brasileños de formar coaliciones y, por otro, al apego de un clivaje programático que presentan los partidos grandes el cual se aleja de políticas parroquiales. Mucho se ha escrito sobre los efectos perniciosos que genera el sistema electoral sobre el sistema partidista, el comportamiento legislativo y las relaciones ejecutivo-legislativo en ese país. El punto en común de tales investigaciones, sostenido principalmente por autores no brasileños, es la incapacidad de los partidos para formar coaliciones en la arena legislativa producto de la permisividad del sistema electoral (Mainwaring, 1999) y a los altos costos de negociación que generan los conflictos derivados del comportamiento individualista de los congresistas en su búsqueda por conseguir recursos para sus bases electorales (política *pork barrel*) (Ames, 2001). Sin embargo, como han comprobado otros autores aquí referidos, la realidad ha sido menos pesimista y el congreso brasileño no conduce a la parálisis política gracias a las reglas internas que rigen la Cámara de Diputados, al papel de los líderes partidistas y a las prerrogativas legislativas con que cuentan los jefes del Ejecutivo (Figueiredo y Limongi, 1999; 2007; Amorim Neto y Santos, 2003; Inácio, 2007; Hagopian *et al*, 2009; Ranulfo y Câmara, 2012).

**Tabla 5.7**

**Nivel de agregación por partido político en Brasil (%)**

Partido político	Iniciativas			N
	Locales	Sectoriales	Nacionales	
PT	13,2	27,1	59,8	691
PSDB	13,0	28,6	58,3	576
PMDB	9,2	26,9	63,9	793
PTB	9,6	30,5	59,9	197
PP	6,7	28,6	64,8	406
PFL	9,2	27,7	63,0	433
PPS	7,3	28,0	64,7	218
PL	15,1	23,9	61,0	469
PV	5,0	27,3	67,7	260
PSC	5,1	22,7	72,2	176
PCdoB	12,1	31,8	56,1	173
PSB	10,0	32,5	57,5	391
PRB	2,1	39,6	58,3	144
PTD	7,2	32,0	60,8	278
PHS	8,6	20,7	70,7	58
PTdoB	3,3	30,0	66,7	30
PTC	3,6	32,1	64,3	28
PSOL	2,4	36,6	61,0	41

PMN	4,3	13,0	82,6	23
<b>N</b>	<b>526</b>	<b>1521</b>	<b>3338</b>	<b>5385</b>

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de Brasil.

De modo que si el PT no aprovechó su condición de partido en el gobierno es porque la fuerza parlamentaria con que cuenta en el congreso no es lo suficientemente significativa para concentrarse de forma particular en sus clientelas electores o sectores de apoyo. Este hecho, hace que deba orientarse hacia políticas de envergadura nacional que son las que generan mayor consenso. Por otro lado está el hecho de que dentro de los partidos más relevantes, desde la década de 1990, convergen miembros agrupados en torno a principios programáticos y más disciplinados, lo que, a su vez, provocó la disminución de prácticas parroquiales y los recursos destinados a éstas (Hagopian *et al*, 2009).

El siguiente gráfico (5.4) contiene los porcentajes de las iniciativas que presentaron los partidos según su contenido. Esta información sirve para conocer si las agrupaciones con carácter representativo de la sociedad se especializan en algún tema. La primera gran diferencia que se vislumbra se presenta entre partidos grandes y pequeños. Los de mayor fuerza política tuvieron una distribución temática intrapartidista más homogénea, lo que establece coincidencias en el contenido de la agenda legislativa asociadas a las principales coaliciones (Ranulfo y Câmara, 2012)<sup>178</sup> o a la “convergencia en el centro” (Zucco, 2011). Mientras que los pequeños con una representación inferior al 5% presentaron cambios significativos. Dentro de estos últimos destacan el PMN, PHS y PTdoB por ser los únicos que privilegiaron proyectos de naturaleza social a los que destinaron más del 50%, el primero, y alrededor del 40% de su producción, los segundos, y PSC y PTC por dedicar casi un 50% a materias de seguridad y justicia. Es necesario señalar que la diferencia temática

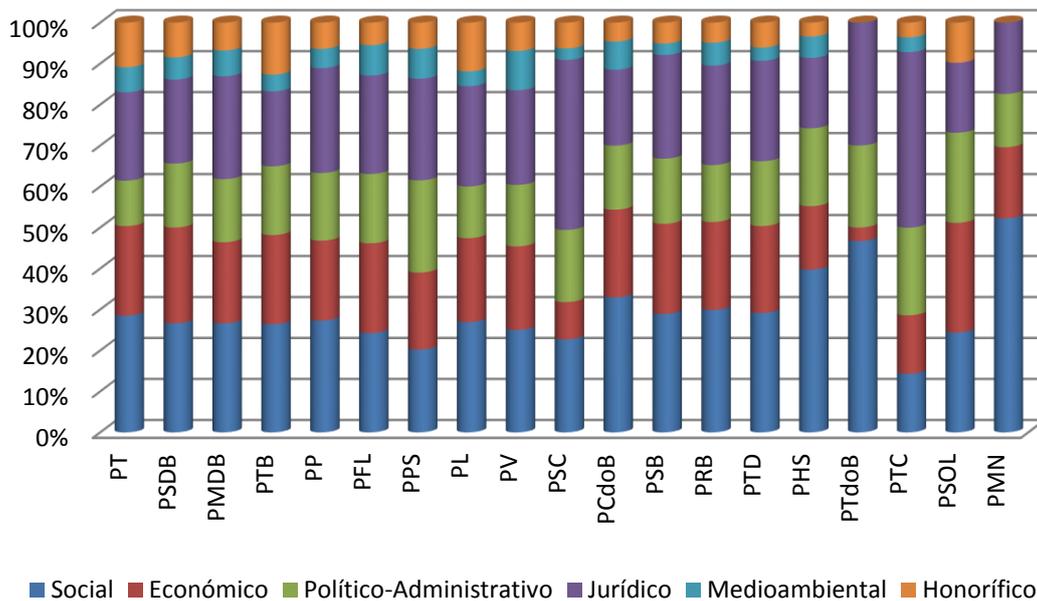
<sup>178</sup> Ranulfo y Câmara (2012) identifican tres bloques en el sistema partidista brasileño: el primero integrado por PT, PSB, PDT y PC do B, el segundo por PSDB, DEM/PFL y PPS, y un tercero compuesto por PMDB, PP, PTB y PR/PL. Estos últimos, ubicados estratégica y no ideológicamente, tienen la disposición de unirse con cualquier gobierno federal.

entre partidos grandes y pequeños se acentúa por el número de proyectos impulsados, pues los porcentajes se ven seriamente afectados en la medida que se reduce la cantidad total de iniciativas propuestas.

Otro elemento de consideración es la baja concentración del PT en materia político-administrativa, pues fue el contenido de menor porcentaje dentro de los cuatro grandes rubros abordados en la Cámara de Diputados. Tal comportamiento partidista puede deberse al diseño institucional brasileño el cual dota, como se mencionó anteriormente, de mayores facultades en esa materia al Poder Ejecutivo. De esta forma, la posición que ocupó el PT le permitió delegar en el Ejecutivo aquellos asuntos político-administrativos y enfocarse más en el plano social y económico.

**Gráfico 5.3**

**Contenido de las iniciativas por partido político en Brasil (%)**

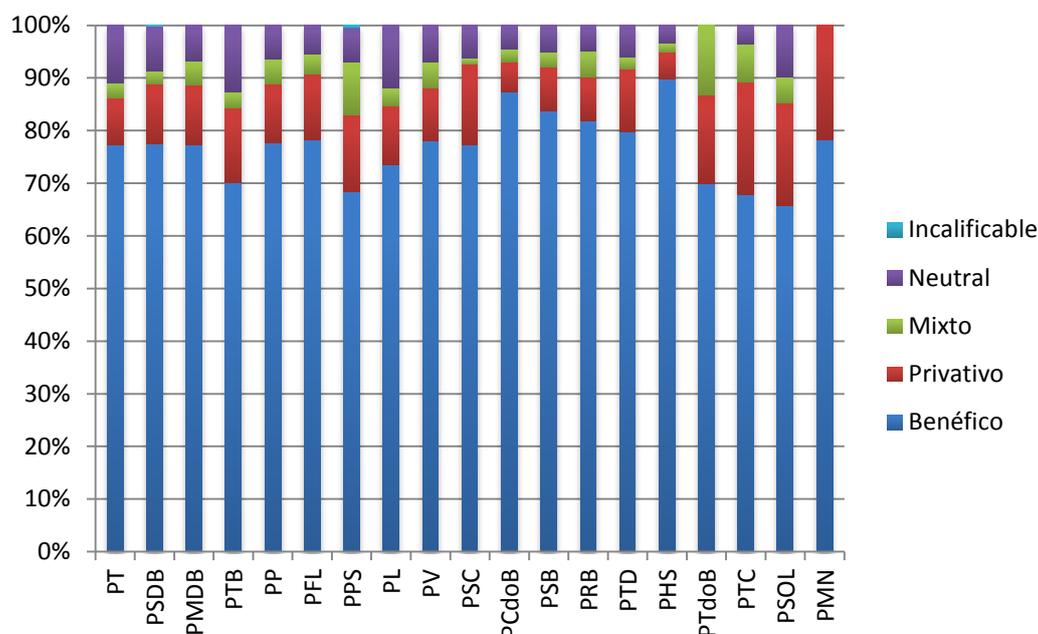


Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de Brasil.

El impacto esperado en los proyectos de los 21 partidos brasileños muestra que las bancadas parlamentarias prefieren la legislación menos controvertida, de manera que asignan efectos benéficos y no privativos a los

sujetos inmediatos (ver Gráfico 5.5). Al igual que en el contenido de los proyectos, los partidos pequeños se distinguen en su comportamiento de los grandes por impulsar mayor porcentaje de iniciativas privadas, sin embargo, en términos reales su proporción se reduce considerablemente al grado de no alterar la pauta marcada por las grandes agrupaciones. Al mirar el conjunto de la legislación dentro de estas últimas, destaca nuevamente el PT por dedicar menor atención a iniciativas privadas, las cuales tuvieron menos apoyo que las honoríficas ubicadas en la categoría “neutral” del gráfico.

**Gráfico 5.4**  
Efecto de las iniciativas por partido político en Brasil (%)



Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de Brasil.

Los datos disponibles confirman sólo parcialmente el extendido argumento teórico de que el partido gobernante deja la responsabilidad de las leyes más controversiales en el Ejecutivo, considerando que el Presidente dispone de mayores recursos para lidiar con el coste político que pudiera generarse. Como se pudo observar, el PT aprovechó su calidad de formar parte del gobierno federal tanto en el efecto esperado como en el contenido de los

proyectos, mas no así en el objetivo al cual van dirigidos los proyectos, dado que aquí el propio Ejecutivo necesita forjar coaliciones de gobierno y debido al carácter más programático de los partidos brasileños.

### 5.1.2 Naturaleza de la representación política en México

Corresponde ahora acercarse a la naturaleza de la representación política en México. Continuando con el mismo orden de la sección anterior, la primera dimensión objeto de análisis es el efecto esperado de los proyectos. En ese sentido, la Tabla 5.8 muestra que un 65% de las leyes que inician los diputados tiene un impacto benéfico sobre la población o región a la cual están dirigidas. Muy por debajo de éstas le siguen las de impacto negativo (18,8%) y luego las que combinan ambos efectos (14,1% para las mixtas).

**Tabla 5.8**  
**Efecto y nivel de agregación en México**

Nivel de Agregación		Efecto					Total
		Benéfico	Privativo	Mixto	Neutral	Incal.	
<b>Local</b>	N	54	1	2	4	1	<b>62</b>
	%	87.1	1.6	3.2	6.5	1.6	<b>100</b>
<b>Nacional</b>	N	1837	486	270	73	0	<b>2666</b>
	%	68.9	18.2	10.1	2.7	.0	<b>100.0</b>
<b>Sectorial</b>	N	852	308	322	12	0	<b>1494</b>
	%	57.0	20.6	21.6	.8	.0	<b>100.0</b>
<b>Total</b>	<b>Recuento</b>	<b>2743</b>	<b>795</b>	<b>594</b>	<b>89</b>	<b>1</b>	<b>4222</b>
	<b>% Total</b>	<b>65.0</b>	<b>18.8</b>	<b>14.1</b>	<b>2.1</b>	<b>.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de México.

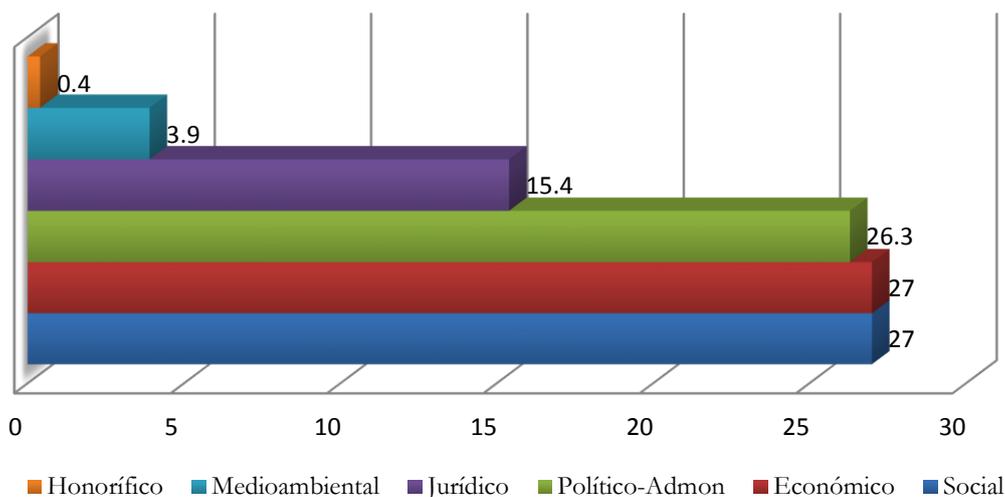
Si bien el orden en el impacto esperado es el mismo que siguieron los diputados brasileños, aunque con porcentajes distintos, hay diferencias significativas al clasificarlos según el nivel de agregación. En relación a la categoría local, en México casi el 90% de los proyectos impulsados por los legisladores buscaron beneficiar a sus regiones o distritos electorales de procedencia, mientras que en Brasil, además del efecto benéfico, se prestó especial atención a aquellos proyectos de poca consideración y debate público

nacional como lo son las propuestas neutrales, cuya rasgo distintivo es su contenido simbólico.

Otra marcada diferencia se encuentra en los proyectos sectoriales, en donde los representantes mexicanos tienden a iniciar leyes que privan de algún elemento a determinados sectores de la sociedad. En gran medida estas restricciones estuvieron dirigidas a los partidos políticos, a través de propuestas de modificación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), para imponer infracciones a precandidatos o para incluir mayores obligaciones fiscales y en el ámbito de equidad de género.

En cuanto al tema en cuestión en México se alcanzó el mismo porcentaje que en Brasil en los proyectos sociales. Donde existe una marcada diferencia es en la atención prestada a los asuntos económicos, jurídicos y político-administrativos (Gráfico 5.6). Si bien en Brasil fueron una de cada cinco las iniciativas de contenido económico, en México alcanzaron el mayor número junto con las sociales (ambas con 27 puntos porcentuales); mientras que los temas político-administrativos llegaron al 26,3%, rezagando a un cuarto plano las propuestas jurídicas (con 15,4%).

**Gráfico 5.5**  
**Contenido de los proyectos en México (%)**



Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de México.

Para este segundo caso de estudio queda de manifiesto que predominaron tres temas en la agenda legislativa a los cuales se concedió la misma importancia, en tanto que en Brasil es clara la preferencia hacia lo social. Respecto a la última categoría temática donde se encuentran los proyectos simbólicos se aprecia un comportamiento diferenciado entre ambos casos<sup>179</sup>, ya que los legisladores brasileños dedicaron más tiempo a dichas iniciativas apoyándolas en 411 ocasiones, las cuales equivalen al 7,6% del total, en cambio los mexicanos sólo impulsaron 15, lo que supone el 0,4%.

Tras clasificar el tema según el nivel de agregación y rescatar el enfoque nacional, se observa un comportamiento muy parecido al mencionado unas líneas arriba. Hubo tres materias preponderantes aunque en este caso lo político-administrativo fue lo más abordado. En cambio, respecto a los principales ejes temático-sectoriales predominaron las iniciativas con contenido económico (32%) y social (30,4%). Los sectores más atendidos en materia económica fueron los trabajadores del sector público para quienes se impulsaron remuneraciones; en lo social destacan las agrupaciones campesinas y grupos indígenas; mientras que en lo político se priorizó la legislación dirigida a la regulación de los partidos políticos. La diferencia con Brasil estuvo dada por la tercera materia de importancia a la que prestaron atención, siendo en ese país lo relacionado con la seguridad y la justicia y en México los asuntos político-administrativos (24,1%) (Tabla 5.9).

Otro dato que resulta relevante es que tratándose del enfoque local la mayoría de los proyectos propuestos fueron de contenido económico. En tal tesitura se encuentra el 58,1% de las iniciativas, frente al 23,5% y el 32,0% que presentaron cuando el enfoque fue nacional y sectorial, respectivamente. Dicho en otros términos, los diputados mexicanos cuando tienen como objetivo a su distrito electoral o región geográfica de procedencia, buscan obtener beneficios

---

<sup>179</sup> En Brasil, la gran mayoría de dichas iniciativas tuvo que ver con la creación de días conmemorativos tanto a nivel nacional como local. Mientras que en México fue la inscripción de nombres de personajes célebres en la Cámara de Diputados.

económicos para éstos, lo que en términos de Alemán y Calvo (2010) les permite ganar reputación como representantes.

**Tabla 5.9**  
**Contenido y nivel de agregación en México**

Nivel de agregación	Contenido							Total
	Social	Eco.	Político-Adm.	Jurídico	Medio Ambiente	Hon.		
Local	N	7	36	15	2	2	0	<b>62</b>
	%	11.3	58.1	24.2	3.2	3.2	.0	<b>100.0</b>
Nacional	N	678	627	734	462	150	15	<b>2666</b>
	%	25.4	23.5	27.5	17.3	5.6	.6	<b>100.0</b>
Sectorial	N	454	478	360	188	14	0	<b>1494</b>
	%	30.4	32.0	24.1	12.6	.9	.0	<b>100.0</b>
<b>Total</b>	<b>N</b>	<b>1139</b>	<b>1141</b>	<b>1109</b>	<b>652</b>	<b>166</b>	<b>15</b>	<b>4222</b>
	<b>%</b>	<b>27.0</b>	<b>27.0</b>	<b>26.3</b>	<b>15.4</b>	<b>3.9</b>	<b>.4</b>	<b>100.0</b>

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de México.

Sobre la estrategia que guía al legislador en la promoción de iniciativas, tras rescatar el número de firmantes y contrario a lo observado en la Cámara de Diputados brasileña, en este caso los partidos políticos adquieren un peso considerable. Los datos de la Tabla 5.10 muestran que gran parte las propuestas nacionales fueron iniciadas por más de un diputado, pudiendo ser con miembros de su bancada partidista o con legisladores de distintas fuerzas con representación política en la Cámara. Esto sugiere que los partidos son los principales actores encargados de agregar intereses nacionales que bien pueden, o no, estar orientados programáticamente. Agrupaciones cuyas decisiones se centralizan en el escenario nacional a la hora de elaborar y proponer políticas públicas y que en cierta forma contribuyen también a reducir los efectos esperados del federalismo, pues en sistemas con esta organización territorial se estima que cuanto más marcadas son las diferencias entre regiones, mayor tendría que ser la defensa de intereses a favor de los estados de procedencia (Méndez Lago, 2006).

Tabla 5.10

Nivel de agregación por patrocinador en México

Patrocinador	% de proyectos en cada nivel		
	Locales	Nacionales	Sectoriales
Individualmente	66,1	58,2	40,5
Bancada parlamentaria	24,2	27,2	28,9
Varias bancadas partidistas	9,7	14,3	30,6
Total (%)	100,0	100,0	100,0
<b>N</b>	<b>62</b>	<b>2666</b>	<b>1494</b>

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de México.

Si se presta atención a la estrategia de iniciación de proyectos sectoriales y locales -el 58,5% y 66,1% de éstas, respectivamente-, se percibe que fueron llevadas a comisión de manera individual, lo cual evidencia un comportamiento en la forma de presentar proyectos sectoriales y locales y otro en la de iniciar los nacionales. Es decir, los diputados recurren la mayor parte del tiempo a la vía personal para iniciar política territorial y sectorial, mientras que cuando se trata de un nivel más agregado lo hacen por la vía partidista. Esto puede estar asociado al éxito posterior de los proyectos nacionales, dado que la acción colectiva aumenta la capacidad de negociación del grupo y disminuye los costes de transacción. En todo caso, para determinar con mayor certeza la validez de ambos argumentos habría que analizar el éxito o fracaso de las iniciativas para entender más acerca del proceso de representación y la relación que establecen los diputados con sus electores<sup>180</sup>.

Resta indagar en cómo se dio el copatrocinio para conocer si la representación cuando es de enfoque local guarda alguna relación con los clivajes territoriales como en el caso de Brasil. La Tabla 5.11 presenta las formas de cooperación que adoptaron los legisladores al promover proyectos locales. En ella se puede comprobar que la representación parroquial no necesariamente está vinculada a clivajes territoriales, pues sólo una coalición se presentó entre diputados provenientes de Estados vecinos -que comparten salida al Golfo de México-, sin embargo, participó también un diputado perredista del DF. La otra

<sup>180</sup> Sobre esto se ampliará en el siguiente capítulo.

se agrupó por afinidades ideológicas entre partidos que vienen formando coaliciones electorales desde la elección presidencial de 2006, el caso del PRI y del PVEM.

**Tabla 5.11**  
**Copatrocinió de proyectos locales en México**

Copatrocinió	Estados de procedencia	Tipo de copatrocinió
PRD-PRI	VER, DF, TAB, TAM	Territorial
PRI-PVEM	TLAX, DF, MÉX	Ideológico

Fuente: elaboración propia con informaci3n de la C3mara de Diputados de México.

En donde se presentan formas diferentes de copatrocinió es en la presentaci3n de proyectos sectoriales, tal como se aprecia en la Tabla 5.12. Aqu3 la colaboraci3n en la mayor3a de los casos escapa de toda l3gica territorial y en pocos existi3 coherencia ideol3gica, ya que s3lo hubo uno cuyo copatrocinió fue territorial y se crearon seis formaciones ideol3gicamente cercanas –de un total de 24–, en el resto coexistieron partidos ubicados a lo largo del continuo de izquierda a derecha variando en el n3mero de integrantes as3 como en el peso de cada partido. Las primeras dos coaliciones –en el orden de la tabla referida– se distinguieron por estar conformadas en su mayor3a por militantes del partido gobernante, a las que se sumaron PANAL y PSD y PRD y PC, respectivamente.

Salvo dos coaliciones, el copatrocinió de orden ideol3gico tambi3n presenta la misma caracter3stica que las anteriores que es la presencia del PAN, como partido en el gobierno, al que se sumaron otras fuerzas pol3ticas de centro derecha –el PRI en cuatro ocasiones y el PVEM en una– y de derecha –que fue el PANAL. Las otras dos fueron coaliciones de izquierda donde participaron partidos minoritarios integradas por PRD y PSD, por un lado y PC y PT, por otro.

Tabla 5.12

Copatrocino de proyectos sectoriales en México

Copatrocino	Estados de procedencia	Tipo de copatrocino
PAN, PANAL, PSD	MÉX, COAH, JAL, GTO, YUC, MICH, PUE, CHIH, CHI, MOR, NL, SON, BC, OAX	-
PAN, PRD, PC	SIN, MICH, CHIH, SLP, COL, YUC, TAM, SON, GTO, TLAX, CHI, COAH, DF, NL, ZAC, VER, AGS, PUE, QRO, BC, QROO, JAL, NAY	-
PAN, PRD	MÉX, ZAC	-
PAN, PRD, PC	COAH, DF, OAX	-
PAN, PRI, PT	NL	Territorial
PC, PT	MÉX, CHIH, GTO	Ideológico
PAN, PRD, PRI	VER, MEX, CHI	Mayoritario
PAN, PRI, PVEM, PANAL	DF, MÉX, DUR, BC, ZAC, COAH, NL	Ideológico
PAN, PRD, PRI, PC, PVEM, PT	SON, DF, YUC, NL	Amplio
PAN, PRI, PT	SON, YUC, NL	-
PAN, PRD, PRI	SON, DF, YUC	Mayoritario
PAN, PRI	COAH, GTO	Ideológico
PAN, PRI	YUC, JAL	Ideológico
PAN, PRI	VER, NL	Ideológico
PAN, PRD,	HID, GTO, ZAC	-
PRD, PRI, PC, PT, PSD, PANAL	DF, CHIH, OAX, MÉX	Amplio
PRD, PRI, PC, PT, PANAL, PSD	JAL, GRO, CHI, MÉX, YUC, DF, OAX	Amplio
PRD, PRI, PC	TAB, CHIH, DF, NAY	-
PRD, PRI	GRO, DF, CHI, VER, YUC, SON	-
PRD, PRI	TAB, AGS	-
PRD, PSD	MÉX, DF	Ideológico
PRI, PC	CHIH, NL, DF	-
PRI, PC	CHIH, MÉX	-
PC, PT	MÉX, CHIH, GTO	Ideológico

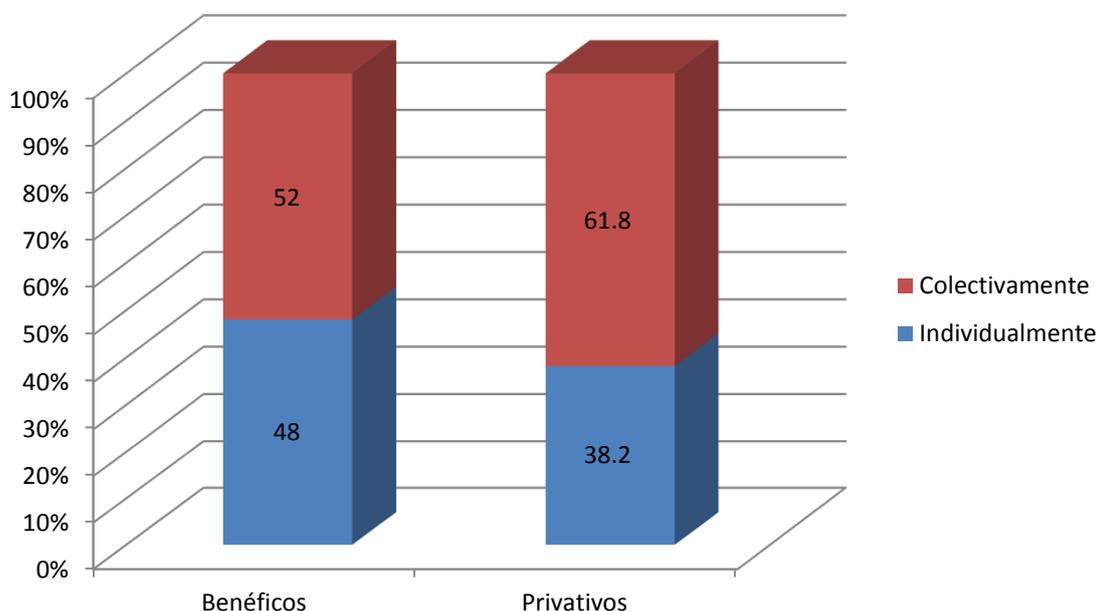
Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de México.

Como se desprende de la Tabla 5.12 hubo coaliciones amplias que agruparon a la mayor parte de los partidos con representación en la cámara. Del mismo modo, se presentaron en dos ocasiones copatrocinos formados por integrantes de las tres bancadas principales (PAN, PRD y PRI). La única formación guiada por criterios territoriales fue la creada por diputados procedentes de Nuevo León. Con ello queda de manifiesto que los congresistas

mexicanos electos en las mismas regiones geográficas no tienden a compartir intereses comunes en la representación de enfoque sectorial<sup>181</sup>.

En cuanto a la manera en que los diputados asumen los costos del efecto que pueda generar el proyecto que proponen, destaca que en esta cámara hay una marcada diferencia frente a la brasileña cuando se introducen iniciativas benéficas o privativas en relación al número de firmantes (Gráfico 5.6). Si el efecto es benéfico existe un claro equilibrio entre quién o quiénes inician (en el 48% de casos se hace individualmente y en el 52% de manera colectiva), empero, si es privativo, los diputados prefieren hacerlo a través de su bancada o de varias bancadas partidistas (alcanzando un 61,8%).

**Gráfico 5.6**  
**Relación efecto-firmante en México**  
(% basado en el total de la dimensión “efecto”)



Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de México.

<sup>181</sup> Este copatrocinio, integrado por legisladores de PAN, PRI y PT, estuvo dirigido hacia las trabajadoras del Estado que adopten, para quienes propusieron igualdad de condiciones que las madres naturales.

Como sugiere lo anterior, en la medida que aumenta el coste que trae consigo la presentación de iniciativas privadas, la tendencia gira en dirección a la distribución de responsabilidades y no a cargar con éstas individualmente. Caso contrario al comportamiento observado en la Cámara de Diputados de Brasil, en donde los legisladores deciden asumir la responsabilidad individualmente a la hora de introducir medidas privadas, ocurriendo esto en el 98% de las veces.

Continuando con el orden del apartado anterior, corresponde el análisis del *focus* de representación desagregado por partido político. Lo primero que sale a la luz de la siguiente tabla (5.13), y que se percibió en el otro caso de estudio, es la concentración de iniciativas en los principales partidos a nivel nacional. Esto sugiere que el PAN, PRD y PRI aprovecharon su presencia mayoritaria en la Cámara al momento de promover leyes. Con respecto a los partidos minoritarios, vale subrayar que no inhibieron su participación a pesar de contar con menor representación, pues en todos los casos el porcentaje de iniciativas que presentaron supera su porcentaje de escaños y existe una relación significativa entre su tamaño y la cantidad de propuestas<sup>182</sup>.

**Tabla 5.13**

**Nivel de agregación por partido político en México (%)**

Partido político	Iniciativas			N
	Locales	Sectoriales	Nacionales	
PAN	1,7	44,0	54,3	1052
PRD	1,4	32,3	66,2	1265
PRI	2,0	36,1	62,0	923
PC	1,7	31,1	67,2	235
PVEM	1,2	26,2	72,6	325
PT	0,0	25,0	75,0	184
PANAL	0,0	31,8	68,2	170
PSD	0,0	45,6	54,4	68
<b>N</b>	<b>62</b>	<b>1494</b>	<b>2665</b>	<b>4222</b>

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de México.

<sup>182</sup> El peso del partido político está íntimamente relacionado con su participación legislativa en lo que a presentación de leyes se refiere. En el caso de Brasil la relación entre variables presenta un coeficiente de Pearson de 0.903 (Sig. .000). En el de México el coeficiente de Pearson es de 0.909 (Sig. .002). Para ambos casos la correlación es significativa al nivel de 0,01.

En relación a los proyectos locales todos los partidos mantienen muy bajos porcentajes, y los tres más pequeños (PT, PANAL y PSD) no introdujeron ninguna medida territorial. Al igual que en Brasil, las fuerzas minoritarias prefieren enfocarse en políticas de mayor impacto sobre las cuales generarán mayor consenso de cara al apoyo de los demás partidos. En donde sí hubo variación es tanto en los sectoriales como en los nacionales. PAN y PSD fueron las dos únicas fuerzas que promovieron más iniciativas sectoriales que el resto al superar, en ambos casos, el 40% del total de proyectos presentados durante la legislatura (44,1% y 45,6%, respectivamente)<sup>183</sup>. Este dato, acotado específicamente al ámbito del partido en el gobierno, que en esa legislatura fue el PAN, confirma uno de los preceptos teóricos ya esbozados en el que se maneja que la posición en la que se encuentra el partido político de adscripción influye sobre el comportamiento y actuación de los legisladores. Como es evidente, los hallazgos prueban que la posición que juega el partido gobernante en México difiere de la de su contraparte brasileño.

No se puede decir lo mismo para el PSD que, siendo el partido con menor presencia, se comportó de forma parecida al PAN gobernante. Este sería un caso que, al escaparse de los postulados teóricos, requiere mayor atención en un futuro trabajo porque podría indicar que el PSD, al tener menos posibilidades de “chantaje”, dedica gran parte de su tiempo a introducir medidas que de antemano sabe que no serán aprobadas, pero que le servirán para comprobar su trabajo frente a determinados sectores de apoyo político. Tampoco debe pasarse por alto que este partido perdió su registro en las elecciones intermedias de 2009 al no alcanzar el umbral del 2%.

---

<sup>183</sup> Un aspecto relevante que merece especial atención citando el trabajo de Marenghi y Montero (2006), es que estas autoras encuentran que los diputados del PAN tuvieron, junto con los del PRI, las posiciones más altas en el caso mexicano dentro de su índice con respecto a la defensa de intereses generales. Este dato contrasta con los resultados aquí hallados para el partido en el gobierno, pues analizando el comportamiento de los legisladores está claro que dentro del PAN los posicionamientos entre defender intereses nacionales y sectoriales son muy parecidas.

A diferencia del PAN y PSD el resto de partidos tendió a priorizar en menor medida los proyectos sectoriales, con porcentajes superiores a 30 puntos porcentuales para el PRD, PRI, PC y PANAL, mientras que por debajo se encuentran el PVEM y PT, quienes sólo iniciaron un proyecto sectorial de cada cuatro que propusieron. En todos estos partidos el ámbito nacional abarcó más del 60% de sus iniciativas. Dicho de otra manera, tanto los partidos de mayor como de menor presencia en la Cámara de Diputados fueron los que impulsaron más proyectos sectoriales. Por su parte, tanto el PC, como el PVEM, PT y PANAL, que son partidos con pocos escaños, apoyaron en menor medida, en términos comparados, iniciativas dirigidas hacia una población específica.

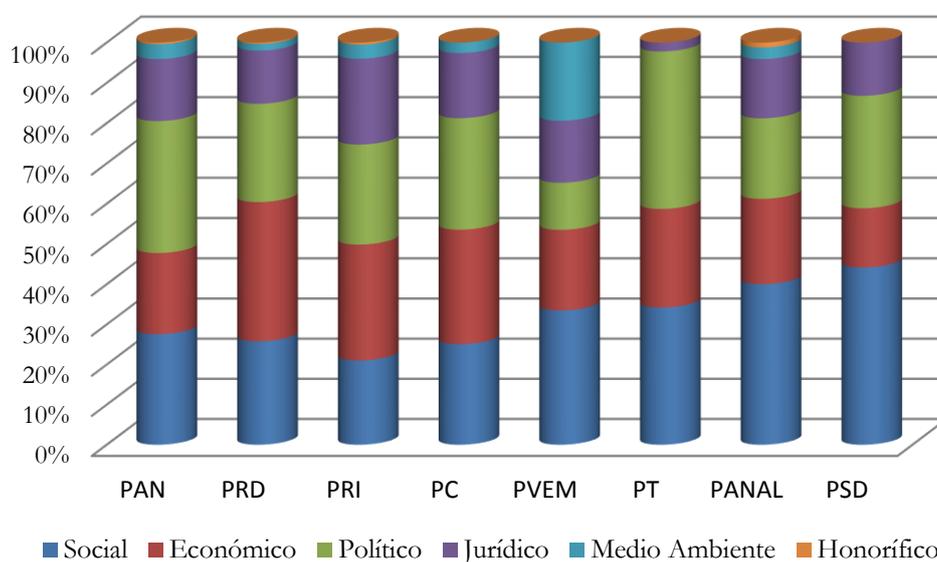
Por otro lado las distribuciones por contenido temático revelan que los partidos políticos presentan sendas diferencias en la producción de sus políticas públicas. Destaca, primero, la propensión que tuvieron los dos partidos más pequeños, PANAL y PSD, para promover legislación de carácter social ya que este tema abarcó el 40% y 44,1% de su agenda, respectivamente. Los diputados del PSD fueron partidarios de acciones relacionadas con la seguridad social – como la prevención y control de enfermedades-, mientras que los de PANAL, además de coincidir en medidas para mejorar la seguridad social, lo hicieron en el rubro de la educación. Básicamente, apoyaron temas que están dentro de su plataforma política. En el PVEM, contrario a lo esperado –por su condición ecologista-, únicamente una de cada 5 iniciativas fueron medioambientales. Los diputados de este partido, que llegó al Congreso en alianza con el PRI, prefirieron invertir su tiempo en apoyar iniciativas con contenido social y económico (33,5% y 20,0%, respectivamente), para dejar en un tercer plano los asuntos relativos al medio ambiente. No obstante, en términos relativos fue el partido que más porcentaje de iniciativas dedicó a esos temas.

Segundo, destaca la poca atención que recibieron las cuestiones jurídicas y de justicia, dado el problema de seguridad pública que azotó al país luego de la estrategia en contra del crimen organizado que emprendió el Presidente Felipe Calderón (esos proyectos en ningún caso superaron la quinta parte, siendo el PRI el único cuyo valor fue de 21,3%, mientras que en el resto no

superó el 16%). El PAN en el gobierno prácticamente dejó los asuntos económicos al PRD y PRI para enfocarse en los políticos (proponiendo una tercera parte del total emitidos en la legislatura). Por su parte, los diputados del PRD y PRI primaron lo económico (englobando el 34,6% y 28,8% de su partido, respectivamente). Por último, el PT le concedió más importancia a lo político (39,1% de sus iniciativas), seguido de lo social (con 34,2%).

**Gráfico 5.7**

**Contenido de las iniciativas por partido político en México (%)**



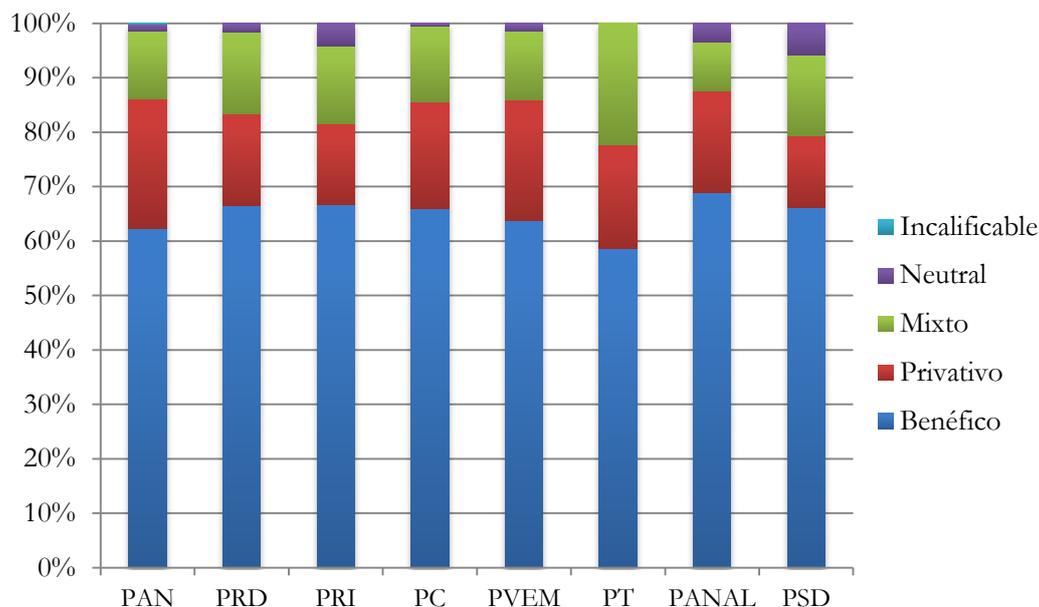
Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de México.

En cuanto al impacto esperado sobre el sujeto inmediato no hay gran variación de un partido a otro. En promedio, salvo en el PT, dos terceras partes fueron benéficos (alrededor del 14% fueron privativos y el resto mixtos). Asimismo, es interesante ver que el partido en el gobierno nuevamente mantuvo un comportamiento distinto en la iniciación de leyes privativas, siendo el que mayor número propuso durante la legislatura. A simple vista, los resultados en este caso no concuerdan con la argumentación teórica referida en el apartado anterior, la cual establece que el partido gobernante dejará caer la responsabilidad de las leyes más controversiales en el Ejecutivo, a diferencia del

PT brasileño en donde sí influyó, al menos en este rubro, su calidad de partido gobernante en la dirección de los preceptos que maneja la literatura.

**Gráfico 5.8**

**Efecto de las iniciativas por partido político en México (%)**



Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de México.

Otro partido que difiere de sus contrapartes es el PT, al haber impulsado más proyectos mixtos que privativos, y menor porcentaje de benéficos que los demás partidos. La última variación interpartidista se encuentra en el PSD al ser el partido que impulsó casi un 10% de proyectos neutrales. Este tipo de iniciativas, como ya se mencionó anteriormente, se caracterizan por su contenido honorífico en cuyo caso los partidos saben que no ayudarán o perjudicarán a las personas, por tanto los proyectos no tendrán un impacto sustantivo. En resumen, en México el partido gobernante se distinguió por iniciar mayor legislación sectorial que el resto –junto con el PSD–, por priorizar una agenda política como eje central de su bancada y por asumir mayores costes políticos de los proyectos privativos que el resto de partidos. Como quedó de manifiesto, los resultados del análisis permiten establecer patrones específicos asociados al sistema partidista de cada congreso, sobre todo en lo

concerniente al comportamiento del partido en el gobierno. Para el caso mexicano se observa un comportamiento en consonancia con la teoría, y no en Brasil, debido a que sólo son necesarias dos fuerzas políticas para aprobar legislación ordinaria. A ello se suma que en las votaciones nominales suelen participar integrantes de los tres partidos principales –salvo en temas muy polémicos que van en contra de su plataforma política (González Tule, 2007).

### **Comentarios finales**

A partir de lo abordado hasta ahora es posible afirmar que ambas Cámaras, a pesar de las diferencias ya citadas, tienden a impulsar proyectos nacionales, seguidos de los sectoriales, mayoritariamente benéficos y concentrados en temas sociales, económicos y jurídicos o políticos. La variación más relevante surge cuando se extrae el o los signatarios de los proyectos. En el caso brasileño sólo una ínfima parte son presentados colectivamente sin importar el nivel de agregación, efecto o contenido, mientras que en el mexicano la voluntad colectiva adquiere vital importancia cuando se trata de proponer legislación de carácter nacional y privativa.

Como pudo comprobarse a lo largo de este capítulo la mayor parte de los proyectos iniciados en las cámaras de Diputados de Brasil y México tuvieron un nivel de agregación nacional<sup>184</sup>. Así, respecto al congreso brasileño, sobre el cual se tienen suficientes estudios previos, los resultados confirman que las prioridades de los diputados persisten a lo largo de distintas legislaturas. Los hallazgos aquí mostrados coinciden con lo establecido por Amorim Neto y

---

<sup>184</sup> Sin pasar por alto que los diputados, independientemente de las motivaciones que los lleven a interesarse por las políticas nacionales, se conducen en un esquema planeado para que los asuntos locales sean discutidos en los congresos estaduais. Para Desposato (2004), el hecho de que los temas nacionales y administrativos no lleguen a afectar intereses estaduais puede ocultar el impacto del federalismo. De ahí que este autor proponga observar factores explicativos a nivel nacional para entender el comportamiento legislativo en Brasil. Otros autores que ponen énfasis en los asuntos nacionales como variables explicativas son Mejía Acosta *et al* (2006). Más allá de los proyectos de ley como unidades de análisis, Arretche y Rodden (2004) demostraron que el federalismo fiscal en Brasil tiene un efecto limitado sobre el comportamiento de los legisladores a partir de las votaciones emitidas en la Cámara de Diputados.

Santos (2003) y Ricci (2003), en el sentido de que los congresistas centran su atención en proyectos o leyes poco controversiales, cuyos asuntos tienen un objetivo nacional en la mayor parte de las ocasiones.

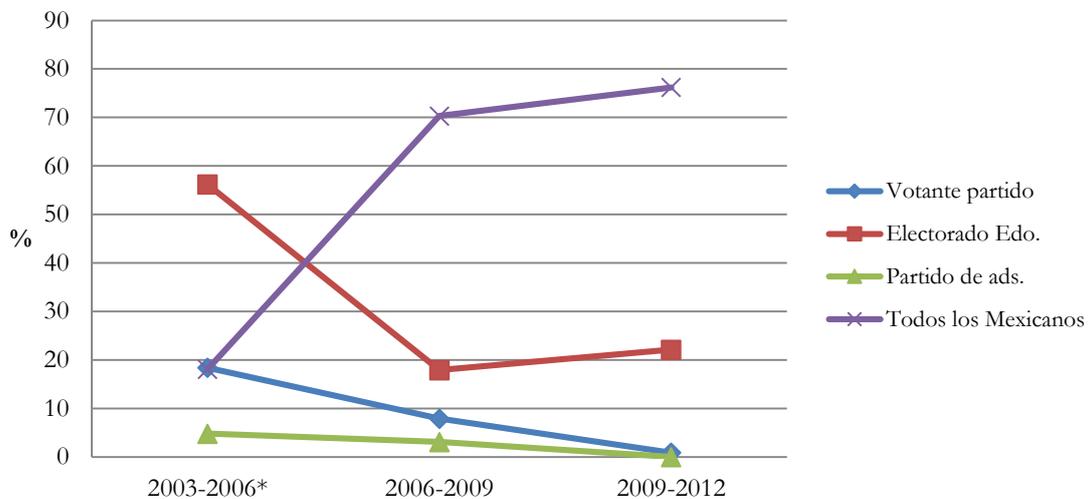
Del caso mexicano, dado que no se conoce una investigación que mida el nivel de agregación bajo los parámetros establecidos en este trabajo, no es factible determinar si existe o no continuidad en el rol representativo de los diputados. No obstante, es posible hacer la comparación en términos de congruencia<sup>185</sup> al introducir la variable actitudinal. Según datos arrojados por encuestas realizadas a los integrantes de la LV Legislativa, el 70,3% de los diputados mexicanos encuestados manifestaron estar a favor de representar a todos los ciudadanos durante su actividad parlamentaria y solo el 17,3% mostró una inclinación hacia la representación de los electores de su Estado (un 17,3%)<sup>186</sup>. En este sentido, la congruencia de los legisladores mexicanos es bastante alta en cuanto a la canalización de los intereses de toda la población como objetivo principal.

---

<sup>185</sup> La congruencia entendida como el grado de similitud entre lo que los diputados dicen y lo que hacen.

<sup>186</sup> La información de las encuestas proviene del Proyecto de Élités Parlamentarias (PELA) y se consultaron los datos relativos a las Legislaturas analizadas en este trabajo. Para el caso mexicano se consultó el Estudio 63, pregunta 55. Para el brasileño fue el Estudio 75, pregunta REP5. La pregunta está formulada de la siguiente manera: De las siguientes opciones que le voy a mostrar a continuación, señáleme, por favor, ¿a quién cree Ud. que representa durante su actividad parlamentaria? Las respuestas son a) A todos los votantes del partido, b) A todos los electores de su Estado; c) Al partido político al que representa; d) A todos los “mexicanos” o “brasileños” (según sea el país) y; e) A determinado sector social (esta última respuesta sólo está en el cuestionario brasileño).

**Gráfico 5.9**  
**Evolución de la percepción de los diputados mexicanos sobre**  
**quien dicen representar en su labor legislativa**



\* En el Estudio 50 (Legislatura LIX) la respuesta “A todos los mexicanos” no se leía.  
 Fuente: Proyecto de Élités Parlamentarias (PELA), Estudios 50, 63 y 79. Universidad de Salamanca.

Dichas actitudes se mantienen constantes al observar otros periodos legislativos. En el Gráfico 5.9 se confirma lo anterior salvo en la Legislatura LIX (2003-2006), donde estuvieron a favor del electorado de su Estado. Esto se explica por el hecho de que la respuesta que consideraba la representación de “Todos los mexicanos” no fue leída abiertamente a los diputados. De modo que, dentro de las opciones que se les propusieron, eligieron al estado como principal objetivo.

En el caso de Brasil, la información ofrecida por esta misma variable actitudinal, resalta un dato que merece especial atención. El 66,8% de los diputados brasileños encuestados de la 53ª Legislatura afirmaron representar a los electores de su Estado<sup>187</sup>, y únicamente el 1,5% dijo representar a todos los brasileños<sup>188</sup>. De modo que la representación particularista que dicen defender los diputados en Brasil puede pasar por otro ámbito de actuación y no

<sup>187</sup> En este cuestionario, correspondiente al Estudio 75 del Proyecto de Élités Parlamentarias (PELA), el encuestador leyó todas las respuestas a los diputados brasileños.

<sup>188</sup> El dato coincide también con la investigación de Marenghi y García Montero (2006), en cuyo trabajo las autoras evidencian que existe congruencia entre el nivel de agregación que dicen representar y el que representan a través de su comportamiento.

necesariamente defenderse a través de la legislación que inician. ¿Qué factores aumentan o disminuyen la probabilidad de que la representación sea nacional o local? y, dada la evidencia actitudinal, ¿en dónde puede hallarse el particularismo que dicen defender los legisladores? De esto se encarga el siguiente capítulo en el que, además, se ponen a prueba una serie de variables explicativas para determinar hasta qué punto las características vinculadas a la carrera política y el distrito del legislador, así como a la posición de su partido político influyen sobre la definición del rol representativo. Por otro, como se desprende de los estudios de opinión, de identificar la lógica detrás de los intereses que dicen representar los legisladores.

## 6. Una aproximación empírica al *focus* de representación en Brasil y México

---

*... one of the most important features of representative government is its capacity for resolving the conflict claims of the parts, on the basis of their common interest in the welfare of the whole.*

Hanna Pitkin

### **Introducción**

En el capítulo anterior se obtuvieron los niveles de agregación y se conocieron los distintos temas y el efecto esperado de las iniciativas formuladas por los diputados en Brasil y México. Como quedó evidenciado los diputados de ambos congresos conciben un rol de representación hacia la defensa de políticas de gran alcance. Frente a los hallazgos, cabría preguntarse por los elementos que ayudan a entender el hecho de que los diputados tengan una representación principalmente nacional seguida de la defensa de intereses sectoriales. Del mismo modo, vale indagar en el ámbito donde puede estar el particularismo del trabajo legislativo como una forma de acercarse al entendimiento de la representación política en los sistemas federales. Para ello, en el presente capítulo se lleva a cabo el contraste de las hipótesis que guían la investigación con el fin de determinar qué factores influyen sobre el *nivel de agregación* tanto en Brasil como en México. Adicionalmente, dadas las

respuestas que ofrecieron los legisladores en los estudios de opinión, en este capítulo se propone explorar fuentes alternativas del trabajo legislativo como unidades de análisis, a fin de identificar posibles variaciones en el objetivo que priman los congresistas en su rol como representantes.

Las siguientes páginas están divididas en cuatro partes. En la primera son recuperadas las variables predictoras que fueron señaladas en el capítulo 3. En las dos siguientes se mide el poder explicativo de las variables mediante un análisis de regresión logística multinomial<sup>189</sup>, considerando cada caso por separado, de modo que se pueda determinar hasta qué punto la presencia de algunos factores o conjunto de factores aumenta o disminuye las probabilidades de que los diputados presenten proyectos locales y nacionales frente a los sectoriales. El análisis de regresión logística incorpora las variables por modelos metodológicos según la agrupación referida en el Capítulo 3 y que se retoma en la siguiente sección. La última parte presenta un acercamiento más a la representación política en sistemas federales a partir de la labor legislativa de los congresistas, pues está claro que la iniciación de leyes no es única facultad ni función por la que los diputados se acercan a sus distritos electorales o grupos de apoyo.

## **6.1 Agrupación de las variables predictoras**

Como fue abordado previamente, para una mejor comprensión analítico-teórica las variables predictoras están agrupadas en cuatro modelos: el primero reúne propiedades de la experiencia previa de los diputados. Dado que Brasil y México son Estados federales, estas variables se dividieron de acuerdo al nivel de acción político-gubernamental, de tal forma que quedaron, por un lado, los

---

<sup>189</sup> Se eligió esta técnica debido a la característica que presenta la variable dependiente al ser nominal y estar conformadas por tres categorías. La regresión logística “es usada para determinar qué variables predictoras están asociadas más fuerte y significativamente con la probabilidad de que una categoría particular ocurra en la variable criterio” (Cramer y Howitt, 2004: 93).

cargos partidistas, administrativos y de elección popular a nivel local mientras que por otro se reservaron los del ámbito estrictamente federal o nacional – tanto partidista como administrativo-.

El segundo modelo contempla una variable de diseño electoral como es la magnitud del distrito<sup>190</sup> y otra relacionada con el procedimiento legislativo de la iniciativa como es el copatrocinio. En relación a la primera, el argumento teórico que la sostiene es que los distritos con magnitudes pequeñas aumentan la reputación personal de los candidatos, por tanto se esperaría que los diputados elegidos en estos distritos defiendan en mayor medida intereses de los electores de sus territorios, mientras que en magnitudes más amplias los legisladores perderían incentivos para cultivar una reputación personal - dependiendo más de la etiqueta partidista- por lo que iniciarían una legislación de enfoque nacional. Por otro lado, la dinámica del proceso legislativo guarda una gran relación con la estrategia que siguen los legisladores en la promoción de leyes. De modo que mediante el copatrocinio o coautoría de los proyectos, se pretende encontrar relación entre la reputación personal y la promoción de legislación parroquial. Si los diputados persiguen este fin, se espera que los proyectos locales y sectoriales sean patrocinados principalmente de manera individual.

El tercer modelo está compuesto por dos variables, una dicotómica referente a la situación en que se encuentran los partidos durante su actividad legislativa distinguiendo entre gobierno y oposición. Tal distinción permite entender la lógica que guía a los partidos de oposición pues les compete concentrar esfuerzos tanto para sus distritos electorales –o clientelas- como para el grueso de la población. En cambio, los legisladores del partido en el gobierno, delegan la responsabilidad de la legislación nacional en el Ejecutivo para enfocarse en cuestiones de carácter local con impacto benéfico para sus

---

<sup>190</sup> Esta variable ampliamente abordada en la literatura politológica latinoamericana desde los aportes de Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1993) y que ha sido considerada como uno de los factores que influyen en el comportamiento de los legisladores y en la propia organización del Congreso.

regiones. De este modo se espera que los diputados que integran el partido en el gobierno muestren una tendencia hacia la defensa de intereses sectoriales y locales más marcada que sus contrapartes de la oposición. En relación a la nacionalización partidaria, que mide cuán distribuido está el apoyo electoral de un partido, se espera que una baja concentración de votos en pocas entidades federativas guíe a los diputados a mantenerse más cerca de su electorado, por el contrario, cuanto más nacionalizados los partidos menos enfocados a los asuntos locales y mayor atención a la política nacional.

**Tabla 6.1**

**Agrupación de las variables predictoras e hipótesis**

<b>Modelo</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>HIPÓTESIS</b>
De Carrera política	Experiencia Partidista, Política y Administrativa en los niveles local y nacional	H1a: <i>a mayor experiencia partidista, política y administrativa a nivel local del diputado, mayor probabilidad de que el focus de representación esté orientado hacia el ámbito local y sectorial.</i> H1b: <i>a mayor experiencia partidista, política y administrativa a nivel federal del diputado, mayor probabilidad de que el focus de representación esté orientado hacia el ámbito nacional.</i>
De Distrito y Estrategia política	Magnitud del distrito  Estrategia política	H2a: <i>cuanto más baja la magnitud del distrito de procedencia del diputado, mayor probabilidad de que patrocine proyectos locales.</i> H2b: <i>cuanto más alta la magnitud del distrito de procedencia del diputado, menor probabilidad de que patrocine proyectos locales.</i> H2c: <i>cuando los proyectos sean presentados individualmente, tendrán más probabilidades de ser locales o sectoriales; mientras que el copatrocinio favorecerá un focus nacional.</i>
De Posición partidista	Clivaje gobierno/oposición  Nacionalización partidaria	H3a: <i>los diputados que forman parte del gobierno tienen mayor probabilidad de presentar proyectos locales y sectoriales frente a los diputados de oposición.</i> H3b: <i>los partidos menos nacionalizados tendrán un focus más territorial, y viceversa, los más nacionalizados apoyarán en mayor medida legislación nacional.</i>
De Contexto económico	Pobreza y Desigualdad	H4a: <i>los diputados provenientes de los distritos más pobres y desiguales tendrán un focus de representación más centrado en el ámbito local.</i> H4b: <i>los diputados provenientes de los distritos menos pobres y desiguales tendrán un focus de representación más centrado en el ámbito nacional.</i>

Fuente: elaboración propia.

El último modelo incorpora mediciones que muestran diferencias socio-económicas entre distritos electorales en ambos países. Aquí se propuso observar la *pobreza* y la *desigualdad*. A este respecto, se parte del supuesto de que los diputados procedentes de distritos electorales con altos niveles de pobreza y de desigualdad tendrán un rol representativo distinto a sus homólogos cuya

procedencia sea de distritos con características en sentido opuesto. Esperando que los primeros mantengan un *focus* más territorial o sectorial en su búsqueda por hacer frente a las carencias de sus bases electorales.

## 6.2 Explicando el *focus* de representación en Brasil

El objetivo de este apartado es evaluar el impacto de los factores causales previamente expuestos sobre el *focus* de representación en Brasil utilizando como herramienta estadística la regresión logística multinomial. Esta regresión presenta el cálculo de las probabilidades para cada una de las categorías del nivel de agregación. Como ya ha sido mencionado, dada la estructura de los datos, se optó por hacer un análisis de diferentes modelos teóricos, agrupando las variables predictoras en base a los criterios definidos previamente. La siguiente tabla (6.2) muestra los resultados del análisis. En ella se observa el efecto simultáneo de distintos factores en la probabilidad de que se presenten proyectos locales y nacionales frente a los sectoriales.

El Modelo 1 ofrece información de cómo la carrera profesional influye en el comportamiento de los legisladores. Tanto los cargos de representación política como la experiencia en la administración pública local y federal parecen no tener gran incidencia en la probabilidad de presentar leyes locales frente a sectoriales. De tal manera que no parece que los cargos a nivel subnacional den lugar a ataduras con el territorio de adscripción a diferencia de otros casos de América Latina<sup>191</sup>. No obstante, dos variables de este modelo sí se muestran significativas y están relacionadas con la posición del diputado dentro de su partido político más que con los puestos obtenidos a través de las urnas.

Así, la experiencia partidista local y nacional incrementa la probabilidad de introducir leyes locales frente a las sectoriales, cumpliéndose en el primer caso el supuesto planteado y quedando el segundo alejado de la discusión

---

<sup>191</sup> Al respecto ver el estudio comparado de Marenghi (2009).

conceptual (*H1a* e *H1b*). Concretamente, haber tenido un cargo partidista en los órganos distritales incrementa esta posibilidad 1,216 puntos, lo que supone un 21% más probabilidad de que se presenten dichos proyectos. Respecto a esta primera posibilidad, como Cheibub *et al* (2009: 288) demostraron, este hallazgo es un indicador de que “la composición partidista de las bancadas de los estados es importante” para mantener la unidad de dicha coalición. En lo referente a los diputados que integraron alguna de las máximas instancias de su partido las probabilidades de que introduzcan legislación local frente a la sectorial es mayor que entre quienes no ocuparon ninguna posición a ese nivel dentro de su partido. Cabe mencionar que en la medida que se hacen más complejos los modelos, dicha relación se mantiene significativamente constante sobre todo para quienes estuvieron dentro de los órganos partidistas nacionales.

El segundo modelo incorpora las variables relativas a la magnitud del distrito y a la estrategia que siguen los diputados a la hora de impulsar un proyecto. Como ha sido referido, conforme existe menor interferencia institucional entre políticos y electores, mayor es el grado de personalización y más estrecho el vínculo que mantendrán ambos actores (*H2a* e *H2b*). Los resultados en ese sentido son elocuentes. En el modelo se puede observar que los legisladores elegidos en los distritos más grandes tienen menos probabilidad de introducir leyes locales frente a las sectoriales. Esto supone que, por cada escaño que aumenta el tamaño del distrito, se reduce tal probabilidad en un punto porcentual. Mientras que la relación entre magnitud del distrito y apoyo a proyectos nacionales frente a sectoriales es positiva y se mantiene constante al incluir los Modelos 3 y 4. En este caso conforme aumenta un escaño el tamaño del distrito, la probabilidad de presentar propuestas nacionales se ve incrementada<sup>192</sup>.

---

<sup>192</sup> Basándose en las actitudes de los legisladores en Argentina, Costa Rica, Colombia y Uruguay, Marengi (2009: 239) también encuentra una relación significativa y en consonancia con la teoría entre la magnitud del distrito y el tipo de representación, confirmando “parcialmente la hipótesis de que las reglas electorales influyen en la conformación de las actitudes representativas de los diputados”.

Tabla 6.2

Modelo de regresión logística del nivel de agregación en Brasil<sup>1</sup>

Variables Predictoras	Local								Nacional							
	Mod. 1 Carrera política		Mod. 2 Distrito y estrategia		Mod. 3 Posición partidista		Mod. 4 Contexto económico		Mod. 1 Carrera política		Mod. 2 Distrito y estrategia		Mod. 3 Posición partidista		Mod. 4 Contexto económico	
	B	Exp (b)	B	Exp (b)	B	Exp (b)	B	Exp (b)	B	Exp (b)	B	Exp (b)	B	Exp (b)	B	Exp (b)
Experiencia partidista local	,195*	1,216	,208*	1,231	,166	1,181	,165	1,179	,086	1,243	,080	1,083	,079	1,082	,079	1,082
Experiencia partidista nacional	,235*	1,265	,290**	1,336	,281**	1,325	,267*	1,306	-,023	1,128	-,051	,950	-,050	,951	-,051	,950
Experiencia admon. local	,197	1,549	,189	1,208	,180	1,197	,121	1,129	-,181	,960	-,170	,844	-,172	,842	-,179	,836
Experiencia admon. federal	-,545	,827	-,564	,569	-,528**	,589	-,538	,584	-,066	1,125	-,076	,927	-,069	,933	-,066	,936
Presidencia municipal	,044	1,355	,072	1,975	,047	1,047	,098	1,103	,000	1,175	-,004	,996	-,015	,985	-,008	,992
Dip. local	,202	1,505	,154	1,166	,113	1,120	,072	1,075	-,069	1,061	-,047	,954	-,055	,947	-,064	,938
Dip. federal	,082	1,351	,046	1,047	-,017	,983	-,024	,977	,038	1,188	,046	1,047	,038	1,039	,036	1,037
Senaduría	,344	2,604	,236	1,266	,250	1,283	,272	1,312	,030	1,558	,095	1,100	,089	1,093	,104	1,109
Gubernatura	,106	2,252	-,019	,981	-,130	,878	-,089	,914	-,038	1,515	,018	,645	,004	1,004	,008	1,008
Magnitud distrito			-,010***	,990	-,010***	,990	-,004	,996			,004**	1,004	,004**	1,004	,005**	1,005
Coautoría			,091	1,069	,063	1,065	,057	1,059			,250*	1,284	,253*	1,288	,260	,725
Nacionalización					1,506**	4,510	1,542**	4,673					,215	1,240	,254*	1,289
Oposición					-,132	,876	-,062	,940					,059	1,061	075	1,078
Pobreza							,018***	1,019							,004	,999
Desigualdad							-,5166***	,006							-,536	,098
Intersección	-1,593***		-1,173***		-2,006***		,160***		,891***		,747***		,573**		,699	
<b>Hosmer y Lemeshow</b>	Chi cuadrado 137,368 Sig. (.000)															

<sup>1</sup> Categoría de referencia: proyectos sectoriales

\* La relación es significativa al nivel 0,1

\*\* La relación es significativa al nivel 0,05

\*\*\* La relación es significativa al nivel 0,01

Fuente: elaboración propia.

Por un lado los resultados sugieren que la distritación territorial cuando presenta magnitudes altas es un factor que reduce las posiciones parroquiales<sup>193</sup> que podría generar el sistema electoral de representación proporcional con listas abiertas<sup>194</sup>. Por otro, el análisis estadístico reafirma un argumento que se esgrimió en el capítulo anterior, en el sentido de que los partidos brasileños influyen en el tipo de representación al contar con miembros coherentes programáticamente y disciplinados que delegan autoridad en los líderes, alejándose con ello de las prácticas parroquiales a las que tradicionalmente fueron asociados y priorizando la agenda partidista (Hagopian *et al*, 2009)<sup>195</sup>. Para ilustrar los resultados en el Gráfico 6.1 se aprecia la dispersión del nivel de agregación y la magnitud del distrito. En éste observa una clara tendencia en el aumento de apoyo hacia los asuntos nacionales conforme el tamaño del distrito aumenta.

---

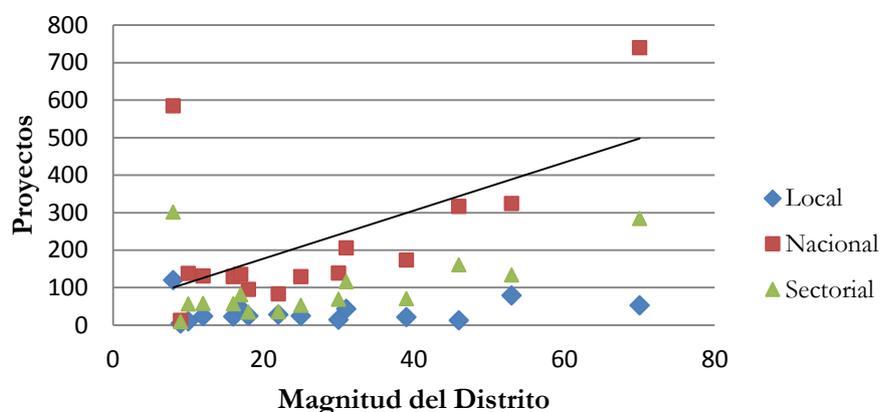
<sup>193</sup> Esta afirmación también la sostiene Santos (2003). Sin embargo este afirma que el sistema electoral de listas abiertas produce un efecto nacionalizador del comportamiento de los candidatos.

<sup>194</sup> Esto lo han defendido teóricamente autores como Pitkin (1967), Carey y Shugart (1995) y Crisp e Ingall (2002). En el terreno empírico, tanto Taylor-Robinson y Díaz (2003), analizando el Congreso hondureño, como Marenghi (2009), para los casos de Argentina, Costa Rica, España y Uruguay, comprobaron que cuanto menor la magnitud del distrito, los representantes se inclinan más hacia la defensa de intereses parroquiales.

<sup>195</sup> El motivo de ese vuelvo programático ocurrido a principios de la década de 1990, en términos de Hagopian *et al* (2009), fue el impulso de las reformas estructurales aprobadas durante esa década, pues tales cambios reforzaron las bases programático-electorales de los partidos de cara a su electorado y sirvieron, a su vez, para diferenciarse de sus adversarios.

Gráfico 6.1

Dispersión del nivel de agregación según la magnitud del distrito en Brasil



Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de Brasil.

En relación a la segunda variable del Modelo 2, el análisis actúa conforme lo planteado (*H2c*) y advierte que el copatrocinio influye estadísticamente en la presentación de proyectos nacionales frente a los sectoriales -mas no así si el foco de atención se sitúa en lo local, utilizando la misma categoría sectorial como referencia. Cuando los diputados deciden lanzar una propuesta en coautoría, la posibilidad de que sea nacional frente a la sectorial se incrementa en 1,284 puntos. Este dato complementa lo argumentado previamente demostrando que, aun cuando el copatrocinio alcanza porcentajes bajos en términos absolutos, cuando los diputados deciden ir por esta vía 1) las coaliciones que impulsan proyectos locales se agrupan por razones territoriales, 2) las que se enfocan en lo sectorial comparten rasgos ideológicos y, derivado del análisis estadístico, 3) yendo en copatrocinio hay mayor consenso sobre la política nacional que sobre la sectorial.

Dentro del Modelo 3 destaca que en la nacionalización partidaria el resultado actúa en sentido opuesto al razonamiento teórico, pues se esperaba que la nacionalización partidaria volcara a los partidos menos centrados en los temas locales (*H3b*). Sin embargo, se encontró que los partidos más nacionalizados -aquellos cuyo apoyo electoral es más homogéneo a lo largo del

territorio- tienden a proponer mayor legislación parroquial frente a la sectorial. Así, un incremento de un punto en la nacionalización representa un aumento de 4,5 puntos en la probabilidad de introducir leyes locales, manteniendo el resto de las variables constantes. Contrario a esto, al cambiar hacia la categoría nacional sí se cumple con la relación esperada, en tanto que los miembros de los partidos más nacionalizados se inclinan también por las leyes de largo alcance frente a las sectoriales. Esta segunda relación sólo es significativa en la medida que el modelo se hace más complejo al incorporar las variables de contexto socioeconómico. Aquí aumenta la probabilidad de presentar proyectos nacionales en un 29% frente a los sectoriales. En otras palabras, la nacionalización sugiere que cuanto menos concentrado esté el apoyo electoral que reciben los partidos, menor será también la probabilidad de que los diputados de esas agrupaciones beneficien a determinados sectores de la sociedad -donde pueden estar sus fuentes de apoyo consistentes (Arnold, 1990) o los actores que consideran “políticamente relevantes” (Mayhew, 1974)<sup>196</sup>.

La lectura del Modelo 4, que incorpora a la pobreza y la desigualdad como variables predictoras, revela que existe una fuerte asociación entre las características estructurales de los distritos y el tipo de representación. Es bien sabido que el entorno social, cultural y económico puede llegar a condicionar el comportamiento de los diputados, debido a que las demandas de los habitantes de las regiones más desfavorecidas son transmitidas a sus representantes con la finalidad de solventar los problemas que aquejan a los distritos. En relación a la primera, los legisladores brasileños procedentes de los distritos más pobres tuvieron una representación consecuente con la defensa de intereses territoriales, por tanto concuerda con el precepto teórico establecido (*H4a*). En concreto, cada punto porcentual que aumenta en el nivel de pobreza,

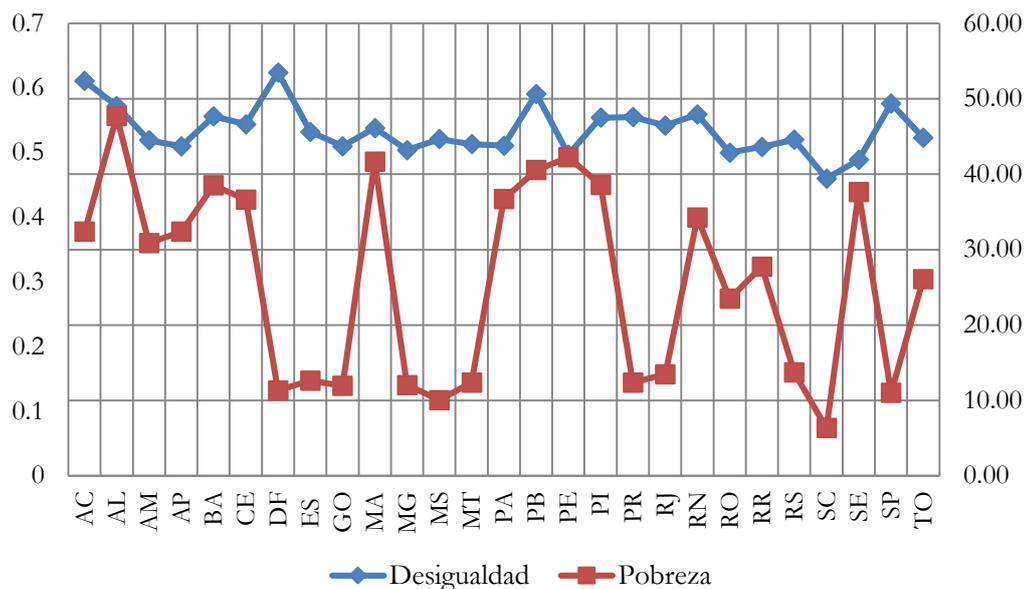
---

<sup>196</sup> Las fuentes de apoyo consistentes se caracterizan por haber sido decisivos en la campaña electoral del candidato dada su aportación económica o capital político, y se diferencian de las bases electorales las cuales están distribuidas en una dimensión espacial donde permanece el padrón electoral que eligió al representante -pudiendo estar agregado nacional, regional o localmente (Arnold, 1990).

incrementa la probabilidad de que los diputados inicien legislación parroquial frente a la sectorial en un 2%.

A diferencia de esta variable estructural, la desigualdad por su parte no tuvo el efecto esperado. Cuando existe menor equidad en la distribución de la riqueza del distrito del diputado, en este caso su Estado, las posibilidades de que se presenten proyectos locales frente a los sectoriales disminuyen en un 99%. ¿Por qué la pobreza genera un efecto diferente al de la desigualdad si ambas variables son indicadores socioeconómicos? Un análisis más detallado de los valores que adquiere cada Estado muestra cómo la desigualdad no sigue el mismo patrón que la pobreza (Gráfico 6.2).

**Gráfico 6.2**  
**Relación Pobreza y Desigualdad en Brasil**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Los Estados más desiguales no necesariamente son los más pobres. Entre los casos extremos se encuentran dos entidades federativas, Distrito Federal y São Paulo, cuyos niveles de pobreza están por debajo de la media nacional y cuya desigualdad es de las más elevadas. A éstos les siguen Estados con

desigualdad media y baja pobreza como lo son Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná y Rio de Janeiro.

El análisis estadístico confirma que cuando las limitaciones que impiden a las personas satisfacer sus necesidades básicas dentro de una comunidad son muy pronunciadas<sup>197</sup>, el rol del legislador puede volcarse hacia la búsqueda de recursos o el impulso de políticas que aminoren los problemas que aquejan a sus distritos. Por tanto, para la población de esos Estados, coincidiendo con Harriss (2005), los representantes se convierten en los canales que llevan sus demandas a la esfera nacional para que sean atendidas. Pero ahí donde la riqueza está distribuida de forma menos equitativa<sup>198</sup> se genera un impacto contrario a la defensa de intereses territoriales. En este sentido, cabría repensar el planteamiento teórico acerca de los efectos que la desigualdad genera sobre el rol particularista de los representantes pues, a pesar de que ambos indicadores miden diferencias estructurales, pueden actuar en sentido opuesto.

### 6.3 Explicando el *focus* de representación en México

A continuación se lleva a cabo el análisis de regresión logística multinomial para el caso mexicano siguiendo el mismo orden del apartado anterior. La Tabla 6.3 muestra el efecto simultáneo de las variables predictoras en la probabilidad de que se presenten proyectos locales y nacionales frente a los sectoriales<sup>199</sup>. Del Modelo 1 se desprende que la experiencia profesional del legislador no influye de forma relevante en la representación de corte parroquial. Sólo se presentó

---

<sup>197</sup> Como lo es en los Estados de Alagoas, Maranhão, Paraíba y Pernambuco donde la pobreza abarca más del 40 por ciento de la población.

<sup>198</sup> Los Estados cuya desigualdad está por encima de la media (más de 0,543 puntos del coeficiente de Gini) son Bahia, Ceará, Distrito Federal, Paraíba, Piauí, Paraná y Rio Grande do Norte

<sup>199</sup> Conviene advertir que se excluyó la variable referente al paso por una gubernatura estadual del modelo de regresión logística en el caso mexicano debido a que, como son muy pocos los casos de diputados en esa condición, los resultados arrojaban serias inconsistencias que dificultan su interpretación.

una asociación significativa para quienes ocuparon una alcaldía municipal, viéndose favorecida la iniciación de legislación local. Concretamente, haber sido presidente municipal aumenta un 77,2% las probabilidades de presentar proyectos parroquiales frente a sectoriales. Como es evidente, el resultado va en el sentido que se esperaba por lo que se cumple la hipótesis *H1a*, referente a los legisladores que ocuparon un cargo de representación a nivel local, pero sólo en el caso de los ex presidentes municipales, quienes al tener mayor arraigo con su municipio trasladan las inquietudes de su comunidad a la esfera política nacional.

**Tabla 6.3**

**Modelo de regresión logística del nivel de agregación en México<sup>1</sup>**

Variables Predictoras	Local								Nacional							
	Mod. 1 Carrera política		Mod. 2 Distrito y estrategia		Mod. 3 Posición partidista		Mod. 4 Contexto económico		Mod. 1 Carrera política		Mod. 2 Distrito y estrategia		Mod. 3 Posición partidista		Mod. 4 Contexto económico	
	B	Exp (b)	B	Exp (b)	B	Exp (b)	B	Exp (b)	B	Exp (b)	B	Exp (b)	B	Exp (b)	B	Exp (b)
Experiencia partidista local	,067	1,069	,060	1,061	,031	1,032	,018	1,018	-,169**	,845	-,171**	,843	-,076	,926	-,076	,927
Experiencia partidista nacional	,301	1,352	,297	1,346	,372	1,451	,305	1,357	,226***	1,253	,207***	1,230	,008	1,008	,003	1,003
Experiencia admon. local	-,010	,990	-,038	9,63	-,032	,969	,004	1,004	-,122*	,885	-,103	,902	-,096	,909	-,093	,911
Experiencia admon. federal	,201	1,223	,183	1,201	,174	1,190	,207	1,230	-,121*	,886	-,094	,911	-,083	,920	-,067	,935
Presidencia municipal	,572*	1,772	,546	1,726	,582	1,790	,692	1,997	,062	1,064	,102	1,107	-,051	,951	-,036	,964
Dip. local	,105	1,111	,081	1,085	,088	1,092	,060	1,062	,239***	1,270	,269***	1,308	,249***	1,282	,236***	1,266
Dip. federal	,181	1,198	,186	1,204	,188	1,207	,138	1,148	,001	1,001	-,014	,986	-,025	,975	-,032	,969
Senaduría	,233	1,262	,273	1,314	,238	1,268	,362	1,436	,282**	1,325	,200	1,222	,248*	1,281	,266*	1,305
Magnitud distrito			-,005	,995	-,005	,995	-,004	,996			,007	1,007	,005	1,005	,005	1,005
Coautoría			-,304	,738	-,307	,736	-,302	1,353			,725***	2,066	,773***	2,166	,772***	2,165
Nacionalización					-,132	1,141	,466	1,594					,285	1,330	,265	1,303
Gobierno					,196	1,216	,118	1,125					-,565***	,569	,592***	,553
Pobreza							-,021*	,979							-,004	,996
Desigualdad								6,041	420,226						-,050	,951
Intersección	-3,598***		-3,414***		-3,596*		-5,740*		,916***		,193**		,127		,362	
<b>Hosmer y Lemeshow</b>	Chi cuadrado 227,667 Sig. (.000)															

<sup>1</sup> Categoría de referencia: proyectos sectoriales

\* La relación es significativa al nivel 0,1

\*\* La relación es significativa al nivel 0,05

\*\*\* La relación es significativa al nivel 0,01

Fuente: elaboración propia.

Pasando al efecto simultáneo de las variables de trayectoria profesional sobre la presentación de proyectos nacionales frente a sectoriales el Modelo 1 ofrece mayor consistencia. En él, tanto la experiencia partidista a nivel local como nacional impactan en el tipo de representación actuando en el sentido esperado. Frente a los proyectos sectoriales, quienes integraron algún órgano partidista dentro de su Estado de procedencia son menos proclives a promover leyes generales (un 15,5% menor probabilidad), mientras que los diputados que formaron parte de los órganos partidistas nacionales tienden a impulsar mayor legislación nacional (un 25,3% mayor probabilidad). En ambos casos, se confirman las hipótesis planteadas (*H1a* y *H1b*), por lo que es factible afirmar que las instituciones intrapartidistas, en ambos niveles organizativos, permean en el comportamiento de sus miembros una vez que están en la cámara.

Ello es posible, entre otros motivos, a la dimensión que adquiere el voto en el sistema electoral mexicano, el cual favorece una reputación partidista de los candidatos y reduce los efectos de la reputación personal<sup>200</sup>. Basta recordar que el diseño de las listas, al ser cerradas y bloqueadas, coarta la capacidad del elector de emitir votos nominales puesto que sólo vota por la lista de 40 candidatos que elabora, ordena y proporciona la agrupación política<sup>201</sup>. Este hecho genera, de igual manera, mayor dependencia de los candidatos hacia la dirigencia del partido, pues en la integración de los nombres y el orden intervienen los líderes partidistas locales y nacionales en negociación conjunta, variando el grado de intervención dependiendo el partido político de adscripción.

En los últimos años se ha producido un giro notable en la interpretación del papel que juegan los gobernadores en la vida política de sus Estados. Para algunos autores los gobernadores eran funcionarios administrativos encargados

---

<sup>200</sup> Otro de los efectos es una competencia intrapartidista prácticamente inexistente (Pérez, 2005).

<sup>201</sup> El COFIPE, en su Artículo 11 numeral 4, establece que en las listas “los partidos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos”. Y en su Artículo 17 especifica que “para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

de ejercer la política del presidente en el ámbito estadual<sup>202</sup>. Para otros, en cambio, siempre han sido actores políticamente relevantes que han distribuido puestos e influido en la designación de alcaldes y diputados (Langston, 2002). Si bien, los hallazgos hasta ahora expuestos no dan muestra de que los Ejecutivos estatales ejerzan una gran influencia sobre el comportamiento de los congresistas a nivel nacional, sirven para considerar que, a manera de hipótesis y en lo que a promoción de leyes se refiere, su influencia pudiera estar siendo ejercida a través de los órganos partidistas locales, concretamente, sobre quienes tuvieron algún cargo dentro de éstos.

Otras dos relaciones estadísticamente significativas que dieron resultados conforme a los supuestos teóricos se encuentran en los diputados con experiencia en la administración pública local -quienes introducen en menor medida proyectos nacionales-, y entre los que pasaron por el Senado de la República, que priman la política nacional frente a la sectorial. En el primer caso el cargo reduce dicha probabilidad en 0,885 puntos y en el segundo la aumenta en 1,325 puntos. Las últimas dos variables del primer modelo que no se muestran consistentes con la argumentación teórica son el paso por la administración pública federal y el haber ocupado un escaño como diputado a nivel estadual. En términos sustantivos, tomando como categoría de referencia los proyectos sectoriales haber estado en la administración federal reduce la posibilidad de presentar legislación nacional, un 11,4%. Mientras que el paso por el congreso local incrementa las posibilidades de impulsar proyectos nacionales en 1,270 puntos. Esta asociación se mantiene constante al hacer más complejos los modelos.

Es interesante que dos cargos vinculados con la política al más alto nivel estén relacionados con la promoción de leyes nacionales cuando se contrastan con las sectoriales. De tal modo que los diputados con mayor experiencia partidista -para los que integraron un órgano ejecutivo nacional- y representativa -para los ex senadores- brindan mayor atención a la política de

---

<sup>202</sup> Anderson (1971); Díaz Cayeros (1997). Citados por Langston (2002: 3).

gran alcance. Probablemente este tipo de representación esté asociado a las aspiraciones políticas que persiguen esos legisladores, dado que la prohibición de la reelección inmediata<sup>203</sup>, vigente en el periodo de análisis, ha traído consigo que los diputados de mayor experiencia busquen posiciones en el gobierno federal o pretendan regresar a su Estado para contender por la gubernatura (Nacif, 2002; Langston, 2002)<sup>204</sup>.

En relación al Modelo 2, no es posible sostener que la magnitud del distrito haya tenido efecto sobre el *focus* de representación en México. Al no encontrarse una fuerte asociación<sup>205</sup>, cabe decir que en este caso el diseño electoral no parece ser un elemento por el que los candidatos resultantes sean más proclives a introducir temas locales en la agenda legislativa por encima de los asuntos nacionales como se ha manejado para otros sistemas federales<sup>206</sup>. El dato por sí mismo llama la atención dado que en Brasil la relación entre nivel de agregación y la magnitud es significativa. Para entender tal variación es necesario observar las características del sistema electoral mexicano, sobre todo en lo referente a la selección de los candidatos y, como fue referido, en la conformación de las listas donde mucho influyen las dirigencias partidistas.

---

<sup>203</sup> Desde que se estableció constitucionalmente en 1933, la prohibición fortaleció directamente al Presidente de la República al convertirse éste, al poco tiempo, en el líder del partido y, además, contar con los incentivos suficientes y necesarios para influir en la conducta de los legisladores. Para estos últimos quedó claro que la continuidad de su carrera política dependía del presidente en turno a quien había que mostrar lealtad y disciplina, y no así de los líderes locales ni de los electores de su distrito (Lujambio, 1996). Asimismo, ha provocado el distanciamiento del diputado frente a su electorado al no existir incentivos para buscar su reelección. Esto difiere de la estrategia seguida en otros sistemas mayoritarios donde se permite la reelección inmediata –teniendo como ejemplo paradigmático el estadounidense–, en la que los representantes personalizan la relación con su distrito y actúan, en términos electorales y no necesariamente legislativos, de forma independiente a la etiqueta partidista

<sup>204</sup> Langston (2002) muestra evidencia de que más de la mitad de los gobernadores del PRI entre 1960 y 1995 provenían de alguna de las cámaras federales. En tanto que incluyendo a los demás partidos los porcentajes de gobernadores que venían de alguna cámara federal entre 1976 y 1995 fueron del 21,4% procedentes de la Cámara de Diputados y del 23,8% de la de Senadores (Nacif, 2002: 262).

<sup>205</sup> Sin pasar por alto que la relación actuó en el sentido esperado pues en la medida que la magnitud aumenta se reducen las posibilidades de introducir proyectos locales frente a sectoriales, al tiempo que cuando aumenta la magnitud también se incrementa la posibilidad de presentar nacionales frente a sectoriales.

<sup>206</sup> Ver Jones *et al* (2002).

En lo que respecta a la selección de los candidatos, y puesto que en México no existe restricción normativa alguna que obligue a los partidos a seleccionarlos de forma específica<sup>207</sup>, las agrupaciones partidistas eligen cómo seleccionarán a los miembros que competirán por un cargo de representación de acuerdo a la coyuntura, posición electoral, alianzas o disputas internas. Los métodos más comunes por los que los partidos mexicanos seleccionan a sus candidatos son nominaciones cerradas, convenciones o designaciones directas de la dirigencia<sup>208</sup>. Con dichos mecanismos, como señalan Siavelis y Morgenstern (2008), se producen candidatos afines a los líderes de la bancada en el Congreso y del partido a nivel nacional<sup>209</sup>. En este sentido, es mucho más probable que los diputados se desentiendan de la adscripción territorial y apoyen en mayor medida las propuestas diseñadas por su bancada legislativa. Salvo el caso, como se mencionó unas líneas arriba, de quienes integraron algún órgano partidista a nivel local<sup>210</sup>.

La variable referida a los patrocinadores de los proyectos exhibe una fuerte asociación con el nivel de agregación que es consistente con el supuesto que comúnmente se maneja en la literatura (Hipótesis *H2c*). Al dividir la responsabilidad en más de un actor, aumentan considerablemente las posibilidades de que el resultado de dicha acción arroje una política nacional. El hecho de que los diputados decidan agruparse para promover reformas implica

---

<sup>207</sup> El COPIFE sólo obliga a los partidos a que establezcan dentro de sus estatutos “las normas para la postulación democrática de sus candidatos” (Artículo 27, numeral 1, inciso D).

<sup>208</sup> Tradicionalmente, en el PRI la selección de sus candidatos ha estado en manos de la dirigencia nacional en negociación con los gobernadores. En el PAN suelen realizarse convenciones a nivel distrital y elecciones cerradas a los militantes. El PRD, en cambio, ha optado por elecciones abiertas o convenciones de delegados (Langston, 2008).

<sup>209</sup> Cabe señalar que quienes ocupan los primeros lugares tienen mayores probabilidades de acceder a las posiciones de liderazgo más importantes dentro de su partido y, por tanto, también en los principales órganos de la Cámara de Diputados. Sobre todo cuando son miembros de una de las tres principales fuerzas políticas (PAN, PRD o PRI). Así lo muestra en su trabajo Kerevel (2010: 3) sobre este caso de estudio, quien además afirma que las posiciones que ocupan los individuos son, asimismo, una manera de mantener “la influencia partidista en la agenda legislativa”.

<sup>210</sup> No está de más recordar que los partidos reúnen en su seno a miembros que comparten orientaciones ideológicas o programáticas (Ruiz, 2007), por lo que es factible pensar también que una parte de esos militantes respalden determinadas políticas porque efectivamente existe un acuerdo en relación al contenido de los temas y una visión de política nacional común.

un incremento significativo en las probabilidades de que éstas sean nacionales en función de la categoría sectorial<sup>211</sup>. Ya en el Capítulo 5 se advirtió acerca de cómo los legisladores mexicanos recurren a la vía individual como estrategia para iniciar política territorial y sectorial, y a la cooperación partidista cuando se trata de políticas de mayor alcance. Se mencionó, asimismo, que esta estrategia puede estar relacionada con el posterior éxito o fracaso de los proyectos.

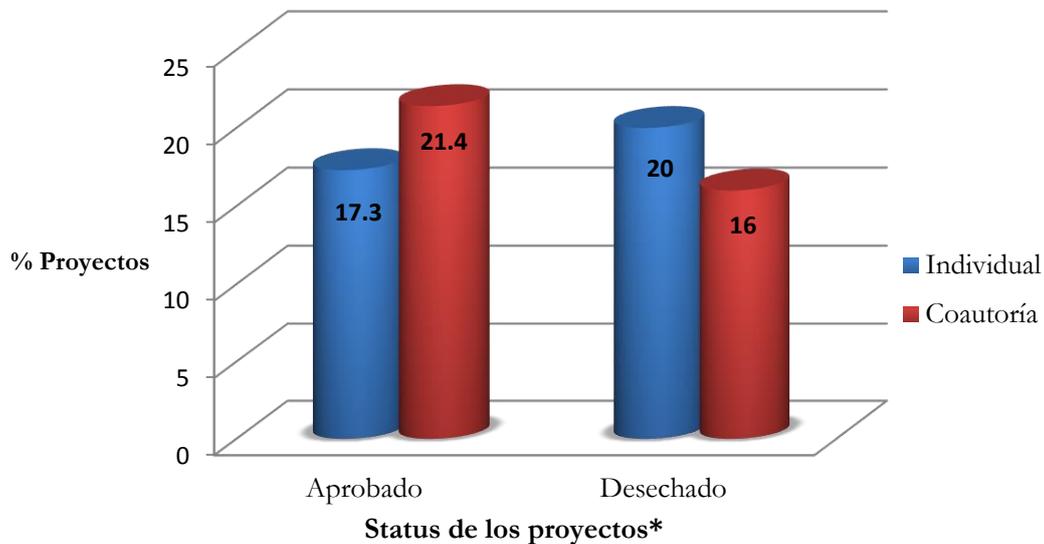
Con la finalidad de testar este argumento y contribuir en mayor medida al entendimiento de la representación política, fue rescatado el estatus de los proyectos de ley y de decreto iniciados en la LV Legislatura. Al respecto los resultados son bastante relevantes. En el Gráfico 6.3 se muestran los porcentajes de proyectos aprobados y desechados divididos por el número de patrocinadores que los impulsan. En él se aprecia que la tasa de éxito de las iniciativas propuestas de forma individual fue inferior a la de las presentadas en copatrocinio. La primera vía arrojó una tasa de 17,3%, mientras que la segunda alcanzó el 21,4%. Más aún, el mismo gráfico evidencia que las iniciativas que se presentan individualmente tuvieron mayores posibilidades de ser rechazadas que las que fueron impulsadas en coautoría. El 20% de las que emprendieron los diputados como únicos patrocinadores fueron desechadas. El puntaje se reduce al 16% cuando las trabajaron más de un autor.

---

<sup>211</sup> Por otra parte, la coautoría que llevan a cabo los legisladores está relacionada de manera negativa con la promoción de política territorial, aunque en este caso sin significación estadística. En efecto, como se observó en el capítulo previo, dos de cada tres iniciativas particularistas son llevadas a discusión individualmente, de tal modo que los diputados cuando defienden intereses locales, asumen la responsabilidad de forma personalizada sin que medie su bancada partidista u otras fuerzas políticas<sup>211</sup>. De modo que de las pocas iniciativas con base territorial la mayoría son presentadas individualmente y buscan beneficiar administrativa o económicamente a los territorios de procedencia de los diputados. Los asuntos que defienden los legisladores localmente tienen que ver con el establecimiento de mayores atribuciones y responsabilidades administrativas y fiscales en el Distrito Federal, con la redistribución de recursos en municipios de donde se extraen hidrocarburos, con la asignación de recursos para fondos de programas de conservación y restauración de ecosistemas, así como con la recalificación de zonas federales marítimo terrestres a efectos de recibir los pagos que por derecho corresponden a esas áreas.

Gráfico 6.3

Patrocinio y estatus de los proyectos en México



\* El gráfico no incluye los porcentajes de proyectos cuyo trámite quedó en situación de “concluido” o “pendiente”. Como concluido quedaron el 60,1% y el 58,9% de los presentados individualmente y en coautoría, respectivamente. El porcentaje de proyectos que quedaron pendientes fue de 2,5 para los presentados individualmente y 3,7 para los iniciados en copatrocinio.

Fuente: elaboración propia con información del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) de la Cámara de Diputados de México, LV Legislatura.

Los hallazgos permiten afirmar que los diputados deciden colaborar en la presentación de leyes no solo por compartir objetivos, sino también por razones de estrategia política de cara al éxito que pueda tener dicho proyecto. Y las políticas copatrocinadas que mayor apoyo reciben son las nacionales, agrupándose en menor medida para impulsar proyectos sectoriales sin una lógica territorial ni ideológica plenamente establecida. En cambio, las iniciativas personales de corte parroquial estarían destinadas a ser instrumentos de comprobación del trabajo que realizan los legisladores frente a su electorado, pues los diputados saben que su presentación no cuenta con las ventajas de la vía grupal. Estas últimas son una manera de mostrar a su base político-electoral que tienen sus preferencias “en mente”, aun sabiendo que no serán aprobadas

(Crisp e Ingall, 2002: 741)<sup>212</sup>. En términos de Ricci (2003: 728), los diputados proponen proyectos “bandera”, es decir, aquellos que se presentan a pesar de que nunca serán aprobados incluso cuando son debatidos, pero que sirven para mandar una señal sobre su posición y compromiso respecto a determinado tema.

Respecto al Modelo 3 destaca que el clivaje gobierno-oposición influye sobre el tipo de representación. Los legisladores del PAN durante la LV Legislatura se distinguieron de sus contrapartes de la oposición porque su enfoque de representación estuvo negativamente asociado con la promoción de leyes nacionales de cara a las sectoriales. En concreto, formar parte del gobierno redujo las probabilidades de introducir tales proyectos en un 43%. Esta relación se mantuvo constante aún en el cuarto modelo. Así, en el caso mexicano donde el sistema partidista difiere mucho de su contraparte brasileño, se confirma el precepto teórico establecido en el sentido de que el partido gobernante cuenta con incentivos suficientes por cuestiones de eficiencia para que sus legisladores dediquen mayor tiempo en obtener recursos para sus clientelas o regiones (*H3a*), en tanto que la oposición tiene que impulsar política nacional para fortalecerse si quiere llegar al Ejecutivo Federal. La segunda variable de este modelo partidista no tuvo relación estadística significativa, pero presenta los mismos resultados que en el caso brasileño y una de las relaciones en ambos países actúa en sentido opuesto a la hipótesis (*H3b*). De modo que una distribución relativamente homogénea del apoyo electoral que reciben los partidos políticos favorece la introducción de medidas nacionales y locales frente a las sectoriales.

Finalmente, el Modelo 4 indica que las características socioeconómicas impactan en el rol legislativo de los representantes. De acuerdo con la Tabla 6.3, la pobreza influye estadísticamente y de forma negativa en la presentación de

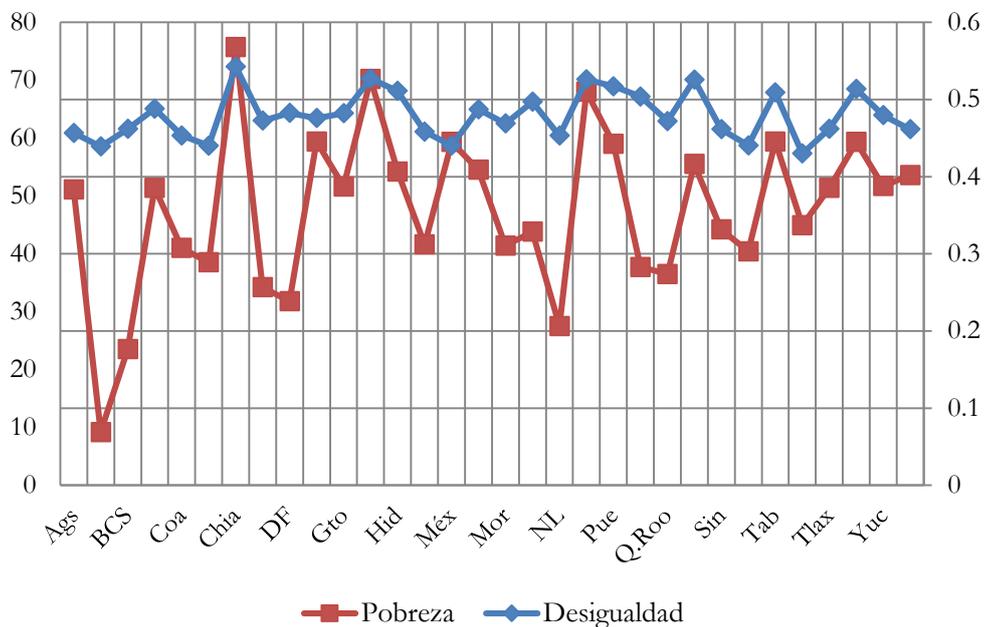
---

<sup>212</sup> Como se mencionó en el Capítulo 2, Ames (2001) argumenta que en Brasil los diputados acostumbran recurrir a esta práctica mediante el uso de *avulsos*, que son una de las formas que tiene el parlamentario de dar conocimiento oficial a su electorado sobre determinada posición y materia.

proyectos locales tomando como referencia la categoría sectorial. La relación muestra que, en la medida en que las carencias para satisfacer necesidades básicas dentro del distrito son más apremiantes, menor es la probabilidad de iniciar legislación de corte parroquial. Como se puede apreciar, esta relación es inversa a la esperada (H4a).

Por su parte, la desigualdad si bien va en la dirección esperada no resulta significativa en términos estadísticos. El análisis permite conocer que cuanto mayor inequidad en la distribución de los ingresos mayores posibilidades de iniciar leyes locales y menores nacionales frente a las sectoriales. En este sentido, se presenta un resultado parecido al caso brasileño ya que ambas variables actúan en direcciones opuestas, por lo que es oportuno conocer hasta qué punto dichas variables están relacionadas entre sí.

**Gráfico 6.4**  
**Relación *Pobreza y Desigualdad* en México**



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (CONEVAL).

A través del Gráfico 6.4 es posible comprobar que la pobreza<sup>213</sup> y la desigualdad<sup>214</sup> tampoco mantienen una relación lineal en México, pues en la primera los cambios son mucho más abruptos al pasar de un Estado a otro y, más importante aún, los niveles de pobreza en Baja California, Jalisco, Estado de México, Guanajuato y Yucatán no varían en la misma proporción que la desigualdad.

Los resultados permiten afirmar algunas de las hipótesis planteadas. Del mismo modo, dejan al descubierto patrones de conducta que se alejan de la discusión conceptual y que merecen ser reconsiderados en futuros trabajos (Tabla 6.4). Como se propuso, la carrera partidista local impacta favorablemente sobre la representación territorial en Brasil y reduce el acuerdo en torno a la política nacional en México (*H1a* e *H1b*). La experiencia dentro de las máximas instancias partidistas también influye conforme lo establecido en la presentación de política nacional, mientras que en Brasil va a la inversa pues aumenta las probabilidades pero de presentar leyes parroquiales. Otras dos variables que influyeron positivamente en México son el paso por el Senado de la República, el triunfo de una alcaldía municipal y de una diputación local, cumpliéndose en las dos primeras el precepto teórico.

Por su parte, dentro del modelo institucional y de estrategia legislativa la magnitud del distrito -como uno de los factores explicativos de mayor trascendencia en la literatura politológica-, resultó significativa y acorde a la argumentación planteada sólo en Brasil (*H2a* e *H2b*). Mientras que el copatrocinio actúa en la dirección esperada sobre la promoción de política nacional en México (*H2c*). Los resultados también indican que la posición del partido de cara a su electorado y frente al gobierno también afecta el rol de representación de los diputados. La nacionalización solamente es significativa en Brasil, pero la probabilidad de impulsar leyes nacionales en los partidos de base electoral más homogénea sólo está presente cuando se introducen las

---

<sup>213</sup> Como se especificó en el Capítulo 4, se refiere a la "Pobreza de Patrimonio" y el valor está dado en porcentaje.

<sup>214</sup> Medido a través del Índice de Gini.

variables estructurales (*H3b*). En tanto que en el único sistema partidista que el partido gobernante se diferencia de sus contrapartes al dedicar menor tiempo a la promoción de proyectos nacionales es el mexicano, el cual dista mucho en su conformación y funcionamiento del brasileño.

**Tabla 6.4**  
**Resumen comparativo de los resultados**

Variables predictoras		Proyectos locales		Proyectos nacionales	
		Brasil	México	Brasil	México
Modelo 1	Experiencia partidista local	(+)	x	x	(-)
	Experiencia partidista nacional	(+)	x	x	(+)
	Experiencia admon. local	x	x	x	(-)
	Experiencia admon. federal	x	x	x	x
	Presidencia municipal	x	(+)	x	x
	Dip. Local	x	x	x	(+)
	Dip. Federal	x	x	x	x
	Senaduría	x	x	x	(+)
	Gubernatura	x	x	x	x
Modelo 2	Magnitud distrito	(-)	x	(+)	x
	Coautoría	x	x	x	(+)
Modelo 3	Nacionalización	(+)	x	(+)*	x
	Oposición/Gobierno**	x	x	x	(-)
Modelo 4	Pobreza	(+)	(-)	x	x
	Desigualdad	(-)	x	x	x

(+) Aumento en las probabilidades.

(-) Reducción en las probabilidades.

x Ausencia de efecto.

\* Efecto producido sólo al introducir variables del Modelo 4.

\*\* Se midió el efecto de la oposición en Brasil y el del gobierno en México.

Fuente: elaboración propia con información de las Cámaras de Diputados de Brasil y México.

Por último, se comprobó que las características estructurales están fuertemente asociadas al tipo de representación parroquial. En Brasil se presenta la única relación conforme al precepto establecido para los diputados de distritos más pobres quienes sí impulsan legislación parroquial (*H4a*), mas no así para los mexicanos. Las variables que no mostraron significación alguna en ninguno de los casos son la experiencia legislativa en la cámara de diputados nacional y el paso por la administración pública federal. Llama considerablemente la atención que quienes han pasado por la cámara federal no se inclinen por un objetivo específico en sus propuestas puesto que, en principio, esos diputados tienen más experiencia acumulada para conocer las

prácticas formales e informales del proceso legislativo, especializarse en un área concreta de política pública, conocer las preferencias de otros diputados, aprender a hacer acuerdos, adquirir prestigio frente a sus pares y, sólo en el caso brasileño donde se permite la reelección inmediata en el periodo de análisis, acompañar el trámite de sus proyectos (Amorim Neto y Santos, 2003). Cabe reconocer, asimismo, que ninguna variable con significación estadística influyó en el mismo sentido en ambos países, por lo que adquiere mayor peso el contexto de cada sistema federal al tiempo que surge la necesidad de repensar el determinismo sobre el que se suele sustentarse el debate conceptual.

#### **6.4 Hacia la representación territorial en Brasil y México**

A través de las páginas anteriores se lograron contrastar algunas de las hipótesis más relevantes dentro de la representación política en dos sistemas federales latinoamericanos. Previamente, en el capítulo anterior, quedó de manifiesto que en estos federalismos no existe una clara pretensión por parte de los representantes hacia la defensa de política parroquial. Sin embargo, se observó también que la representación actitudinal de los legisladores brasileños actúa en sentido opuesto al rol que toman como iniciadores de política. Frente a la evidencia, cabe preguntarse ¿de qué manera defienden los intereses distritales si no es a través de la promoción de política? De ahí la necesidad de indagar en la labor legislativa desde otra perspectiva analítica. De eso se encarga esta última sección.

Para ambos países más de un autor ha establecido los supuestos por los que los diputados estarían en condiciones de focalizarse en la política de largo alcance dejando para un segundo plano la representación territorial. En el caso brasileño se ha manejado que tanto los poderes de agenda del presidente como la centralización del proceso legislativo son los elementos que restringen la defensa de preocupaciones locales por parte de los diputados (Figueiredo y Limongi 1999; 2007; Cheibub *et al*, 2009). Dentro de los poderes de agenda del

presidente están las Medidas Provisorias (MP), con fuerza de ley en caso de relevancia y urgencia<sup>215</sup> por lo que son el equivalente a un decreto ley, y la prerrogativa de iniciativa exclusiva en materia presupuestaria. La centralización del proceso legislativo tiene que ver con las instancias organizativas y de toma de decisiones como elementos institucionales que regulan la vida interna de la Cámara de Diputados<sup>216</sup>, las cuales concentran una serie de prerrogativas en las dirigencias partidistas de manera tal que el liderazgo en dicho órgano recae sobre unos cuantos actores políticos (Figueiredo y Limongi 1999). Así, con las modificaciones institucionales establecidas a partir de la Constitución de 1988, a los congresistas les resta poco poder para proponer leyes de naturaleza parroquial, siendo éstas áreas sensibles de política pública en las que se puede beneficiar a las clientelas (Lemos, 2001; Neto y Santos, 2003; Hagopian *et al*, 2009)<sup>217</sup>.

En el caso mexicano prácticamente se carece de estudios centrados en explicar el tipo de representación política a partir del trabajo legislativo, es decir, desde la representación sustantiva. El enfoque de las investigaciones ha estado orientado, por un lado, hacia el entendimiento del comportamiento legislativo desde una perspectiva predominantemente institucionalista<sup>218</sup>. Por otro lado, ha dominado la visión descriptiva dentro del lento desarrollo en el estudio de la representación política en estudios de caso<sup>219</sup> y, más

---

<sup>215</sup> Artículo 62 de la CRFB.

<sup>216</sup> Como se mencionó previamente, estas son la Mesa Directiva, el Colegio de Líderes y las reglas internas de la Cámara imponen restricciones al derecho de los diputados de hacer enmiendas en el Pleno.

<sup>217</sup> Una de las principales consecuencias que arrojaron las barreras constitucionales fue la inhibición de propuestas enfocadas en el nivel de agregación local que bien podrían utilizar los diputados para transferir recursos para sus regiones o clientelas electorales (Lemos, 2001; Amorim Neto y Santos, 2003, Hagopian *et al*, 2009). Llega a tal grado el papel que desempeñan los líderes que, siguiendo a Figueiredo y Limongi (1999: 28-29), son los encargados de direccionar el trabajo legislativo hacia el principal "locus decisorio" en la Cámara de Diputados: el Pleno. Incluso, señalan los autores, las propias comisiones, en términos organizacionales, "y las fuerzas centrífugas y descentralizadoras contenidas en este principio organizacional", se ven neutralizadas por la acción tanto de los partidos como de sus líderes.

<sup>218</sup> Sobre esto ver los trabajos referidos de Nacif (2002), Pérez (2005), Ugalde (2005), Jiménez (2006) y González Tule (2007).

<sup>219</sup> Destaca el trabajo de Palma y Chimal (2012).

recientemente, a partir del método comparado<sup>220</sup>. Sobre las explicaciones al comportamiento destaca, al igual que en Brasil, la organización interna del Congreso de la Unión, en el que dos instituciones que son la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política centralizan la toma de decisiones políticas. Como parte de las prácticas organizativas dentro de los partidos se ha defendido que la injerencia de la dirigencia en la nominación de los candidatos y la dimensión del voto -la medida en que los candidatos dependerán de la reputación personal o de la reputación partidista- generan mayor dependencia de los candidatos hacia la dirigencia del partido (Nacif, 2002; Pérez, 2005; Ugalde, 2005). Ambos aspectos, las reglas internas de la cámara y las prácticas organizativas al interior de las agrupaciones, sirven para entender la alta disciplina y el poco margen con que cuentan los legisladores para atender intereses que escapan a la línea partidista.

Como se desprende de lo anterior, el acercamiento al *focus* de representación ha girado en torno a la identificación del rol de los legisladores y a los motivos que llevan a los diputados a inclinarse por la agregación de preferencias nacionales en sistemas federales, poniendo especial atención en los actores que controlan el establecimiento de la agenda política, en las reglas electorales y en la interacción del Legislativo con el Ejecutivo. Sin embargo, y sin perjuicio de las determinaciones citadas, el ámbito de representación territorial aún no ha sido lo suficientemente explorado, sobre todo en el caso mexicano<sup>221</sup>. Por ello la prudencia recomienda la necesidad de revisar más acerca del trabajo que realizan los legisladores. En ese sentido, se propone observar las enmiendas al presupuesto, pues es en la arena fiscal donde existe mayor probabilidad de beneficiar a las regiones o clientelas electorales (German *et al*, 2001; Lemus, 2001; Amorim Neto y Santos, 2003). El proceso de modificación del presupuesto brinda información pertinente de cómo los congresistas se organizan para conseguir sus fines, si lo hacen de forma

---

<sup>220</sup> Ver Martínez y Garrido (2013) y Freidenberg y Caminotti (2014).

<sup>221</sup> Para el caso brasileño existe una abundante literatura pero se ha trabajado poco de manera comparada.

colegiada siguiendo una lógica territorial o ideológico-partidista, o si prefieren actuar como emprendedores individuales. Asimismo, las enmiendas representan la oportunidad de atraer recursos para los distritos electorales o sectores de apoyo por lo que permiten conocer los objetivos (*targets*) que tienen en mente los diputados de cara a su posicionamiento político y futuras aspiraciones. Adicionalmente, en la arena legislativa las modificaciones al presupuesto son la moneda de cambio que tienen los gobiernos minoritarios para negociar el apoyo de la oposición a su agenda política (Pereira y Mueller, 2002).

Como trazo inicial se muestran las enmiendas presentadas por autor en la Cámara de Diputados de Brasil durante la 53<sup>a</sup> Legislatura. La Tabla 6.5 revela el valor solicitado -en reales brasileños- y las tres formas de emprender enmiendas en esta cámara: 1) a través de bancadas integradas por legisladores del mismo Estado, 2) en comisiones y 3) por la vía individual<sup>222</sup>. En esta tabla se aprecia que la integración en bancadas estatales, aun cuando son diputados de distintos partidos, es la forma mediante la cual se solicitan mayores recursos al gobierno federal. Como es de esperarse, el objetivo es la demarcación territorial de procedencia por lo que los recursos, en caso de ser aprobados, se dirigen a la entidad federativa del legislador para el rubro solicitado. La atracción de recursos a través de comisiones legislativas es la tercera forma en proporción de enmiendas pero la segunda en cantidad de recursos solicitados. A diferencia de las anteriores, esta segunda vía se enfoca en el ámbito nacional y los asuntos están relacionados con el carácter de la comisión que requiere la modificación. Por último están las enmiendas presentadas por los diputados

---

<sup>222</sup> El reglamento interno de la Comisión Mixta de Planos, Presupuesto Público y Fiscalización (Regulamento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO-), en su Art. 53, dispone que los diputados tendrán un máximo de 20 enmiendas presupuestales para presentar de forma individual y por un monto limitado que se calcula a partir de un parecer preliminar. Para algunos autores, este candado, vigente desde 1995, trajo consigo diferentes implicaciones tales como la igualdad entre legisladores, sin importar el peso partidista o su posición al interior del congreso, y disminuyó el grado de conflicto que la búsqueda de recursos trae consigo (Limongi y Figueiredo, 2005: 743). Cabe señalar, asimismo, que esta medida ofrece una mejor posición para los diputados que pretenden entablar una negociación sin interferencias partidistas con el Ejecutivo.

individualmente. Se puede apreciar que esta es la principal vía con más de 8,000 enmiendas presupuestales al año, sin embargo, es la forma por la que buscan atraer menos recursos en términos absolutos. Vale señalar que este tipo de representación también tiene un enfoque territorial, pues su objetivo son los distritos electorales.

**Tabla 6.5**  
**Enmiendas al presupuesto en Brasil por autor (53ª Legislatura)**

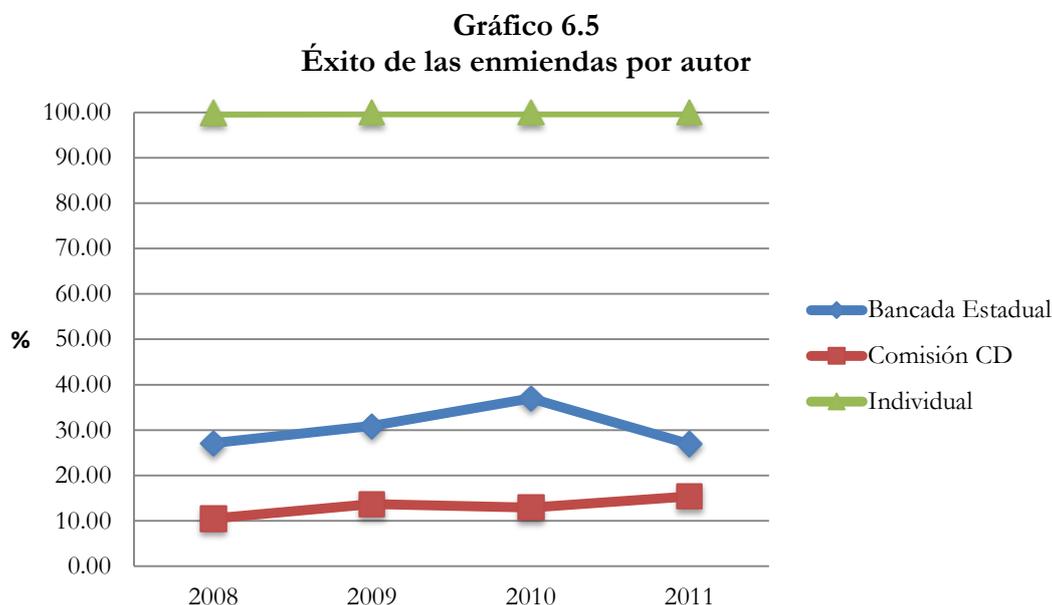
Autor	2008		2009		2010		2011	
	Núm	Valor solicitado	Núm	Valor solicitado	Núm	Valor solicitado	Núm	Valor solicitado
Bancada estad.	482	32,266,300	483	30,422,200	478	31,819,310	480	37,180,768
Comisión CD	139	25,584,000	146	30,160,300	95	15,789,563	86	14,146,099
Individual	8,998	4,743,000	8,712	5,927,900	8,222	6,412,007	8,012	6,667,111
<b>Total</b>	<b>9,619</b>	<b>62,593,300</b>	<b>10,341</b>	<b>66,510,400</b>	<b>8,795</b>	<b>54,020,880</b>	<b>8,578</b>	<b>57,993,978</b>

El valor solicitado es en reales brasileños.

Fuente: Notas Técnicas Conjuntas de las enmiendas presentadas al presupuesto, Núm. 9, 10, 11 y 12, en: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/> [fecha de consulta: 15 de julio de 2014].

Hasta ahora es posible sostener que los diputados brasileños solicitan más recursos para sus distritos electorales cuando distribuyen la responsabilidad entre correligionarios del mismo Estado, dejando la vía individual para someter mayor cantidad de enmiendas pero con limitaciones al valor del recurso solicitado. Mientras que tratándose de la atracción de recursos para dependencias del gobierno federal lo hacen a partir de las comisiones integradas en la cámara. ¿Cuán exitosas son las distintas estrategias de cooperación frente a la vía individual en relación al monto aprobado? El Gráfico 6.5 ilustra la tasa de éxito conseguido por cada uno de los autores que someten enmiendas presupuestales durante los cuatro años de legislatura. El resultado es contundente a favor de los diputados como emprendedores únicos quienes alcanzan a obtener el 100% de los recursos solicitados al gobierno federal. Muy por debajo de ese porcentaje se encuentra la asignación que consiguen los legisladores cuando se agrupan en bancadas estaduais –entre el 26% y el 41% de lo solicitado- y luego la que alcanzan a través de las comisiones –con un 15% como máximo. Esto prueba que a pesar de que las enmiendas colectivas tienen

preferencia sobre las individuales<sup>223</sup>, es mucho más probable que las peticiones personalizadas sean atendidas.



Fuente: elaboración propia a partir de las Notas Técnicas Conjuntas de las enmiendas presentadas al presupuesto, Núm. 9, 10, 11 y 12, en: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/> [fecha de consulta: 15 de julio de 2014].

Siguiendo los resultados expuestos, la dinámica al interior de la Cámara de Diputados en Brasil y la estrategia que guía a sus integrantes cambiaron considerablemente entre la década de 1990 y la de 2000. En su estudio, Limongi y Figueiredo (2005: 742) encontraron que la tasa de éxito de las enmiendas individuales fue de 59,6% entre 1996 y 2001. Las propuestas por comisiones alcanzaron un 78% y las de bancadas estaduais un 62,2% durante el mismo periodo. A diferencia de lo expuesto por estos autores, la evidencia aquí recogida sirve para considerar que los diputados tienen suficiente poder de negociación para utilizar el presupuesto como moneda de cambio con el Ejecutivo y así poder hacer frente a los compromisos adquiridos en su distrito. A cambio, en esta negociación individualizada los diputados tendrían que

---

<sup>223</sup> Art. 54 de Reglamento Interno de la CMO.

apoyar la agenda del presidente<sup>224</sup>. Asimismo, pone de manifiesto que ha habido un mejor entendimiento entre Poderes de Estado, dada la disposición del jefe del Ejecutivo para respetar los recursos solicitados por los legisladores.

Un último aspecto relevante que se desprende del análisis de las enmiendas presupuestales es la estrategia que siguen los representantes en relación al calendario electoral y el contenido de dicha enmienda. La lógica detrás del calendario implica que en periodos de elecciones la estrategia de los políticos estará basada, principalmente, en la consecución de apoyo electoral, aunque no es el único que buscan pues también necesitan recursos económicos para su campaña y respaldo político. Los Gráficos 6.6, 6.7, 6.8 y 6.9 presentan esta información para cada año de la legislatura. En el primer año de funciones las bancadas estatales centraron sus esfuerzos en la atracción de recursos financieros para mejorar la infraestructura de sus respectivas entidades. Este comportamiento se vio reflejado nuevamente hasta el último año de labores legislativas, coincidiendo en este caso con el periodo electoral. A través de comisiones los diputados se enfocaron en las ramas educativa y hacendaria, destacando también el ámbito de la justicia y defensa durante el segundo y tercer año y, nuevamente previo al periodo electoral, la inversión en infraestructura. En tanto que los diputados como patrocinadores individuales se inclinan por el ámbito social buscando recursos para los sectores de salud, educación y turismo, y para la planeación y desenvolvimiento urbano para sus distritos.

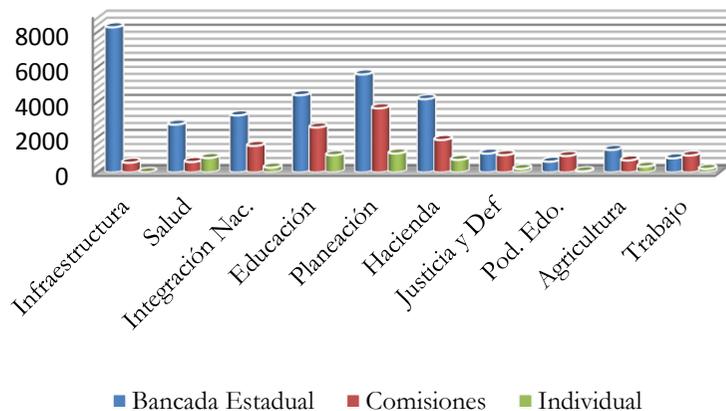
Como se puede observar, salvo por el valor del recurso solicitado para infraestructura por las bancadas estatales en el primer año de la legislatura, el último año presenta variaciones significativas respecto a los anteriores. Aumenta considerablemente el monto de las bancadas en términos absolutos y se presta especial atención a partidas susceptibles de respuesta electoral, dos de ellas de gran visibilidad -infraestructura y desenvolvimiento urbano-, y dos

---

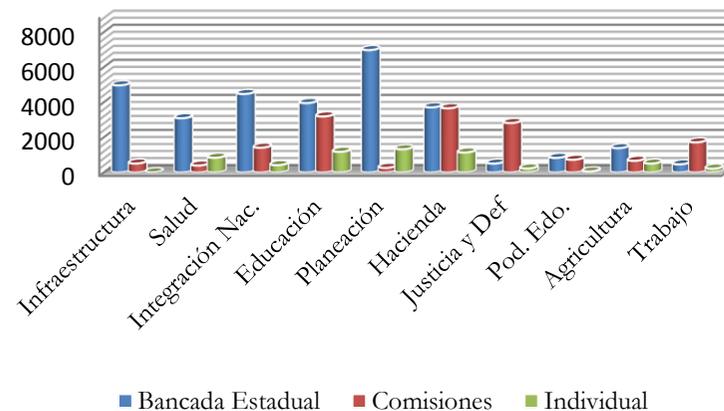
<sup>224</sup> En un trabajo previo Pereira y Mueller (2002) mostraron la existencia de este intercambio en el que los diputados se ven beneficiadas sus enmiendas en la medida que apoyan la agenda política del presidente.

más sensibles de política *pork-barrel* -salud y educación. Por su parte, de manera personalizada los diputados obtuvieron recursos en áreas de salud, educación, planeación urbana y agricultura, por lo que dentro del trabajo legislativo las medidas introducidas por esta vía son el mecanismo más directo -y quizá efectivo- mediante el cual los congresistas atraen recursos y servicios que bien pueden distribuirlos entre sus clientelas electorales. A una conclusión similar llegan Limongi y Figueiredo (2002: 156) en relación a las enmiendas individuales presentadas entre 1996 y 1999, en cuyo estudio concluyen que al estar dirigidas hacia programas sociales, saneamiento, salud o recursos hídricos, este tipo de enmiendas tienen como destino el ámbito municipal, por lo que muy probablemente los recursos sean destinados a los reductos electorales de los legisladores. Mientras que el rol que ejercen las comisiones en su atribución presupuestal es de contrapeso a la política parroquial y en beneficio de las dependencias del gobierno federal.

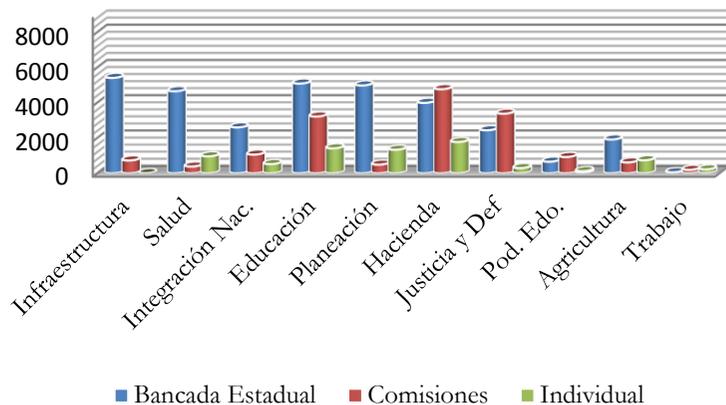
**Gráfico 6.6**  
Valores solicitados por área temática, presupuesto 2008 (MDR)



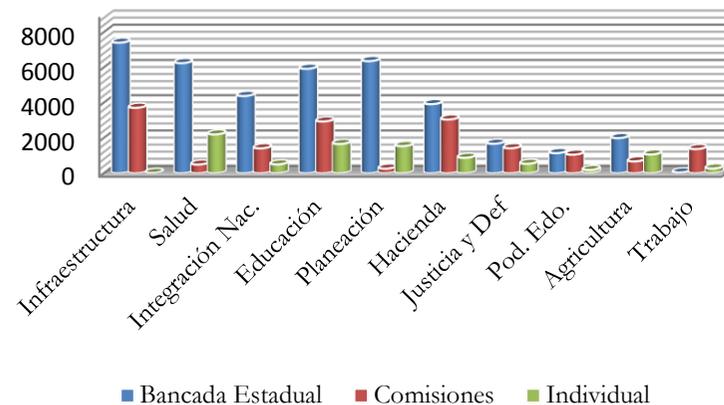
**Gráfico 6.7**  
Valores solicitados por área temática, presupuesto 2009 (MDR)



**Gráfico 6.8**  
Valores solicitados por área temática, presupuesto 2010 (MDR)



**Gráfico 6.9**  
Valores solicitados por área temática, presupuesto 2011 (MDR)



Fuente de los gráficos: elaboración propia a partir de las Notas Técnicas Conjuntas de las enmiendas presentadas al presupuesto, Núm. 9, 10, 11 y 12, en: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/> [fecha de consulta: 15 de julio de 2014].

Corresponde ahora conocer el tipo de representación en México a partir de las propuesta de modificación presupuestal. Considerando que ambos son sistemas federales, sería lógico pensar que los diputados mexicanos, quienes únicamente realizan enmiendas individualmente y que no tienen candados institucionales, persiguen un único objetivo que es el territorial. Sin embargo, el tipo de enmiendas presupuestales presentadas dista mucho del de sus contrapartes brasileños. Tras recopilar los puntos de acuerdo por los que los diputados solicitan al Ejecutivo Federal integrar cambios al proyecto de presupuesto de egresos de 2007, 2008 y 2009, fue necesario seguir un criterio de clasificación similar al modelo contemplado para obtener el nivel de agregación de los proyectos de ley y de decreto, de modo que resultaron cuatro categorías como objetivos a los que están dirigidos: 1) local, cuando se enfocan en el Estado de procedencia; 2) nacional, aquellas enmiendas que consideran a toda la población o Estados de la República; 3) sectorial, las focalizadas en un grupo específico de la población y; 4) de la administración pública federal, cuando su objetivo es una dependencia del gobierno federal. El conteo aparece en la Tabla 6.6, en donde se desprende que el ámbito local, al igual que en Brasil, es prioritario para los diputados cuando tratan de redistribuir recursos. En esta tesitura fueron incorporadas casi dos de cada tres enmiendas del total presentadas (62,4%).

**Tabla 6.6**

**Nivel de agregación de las enmiendas presupuestales en México**

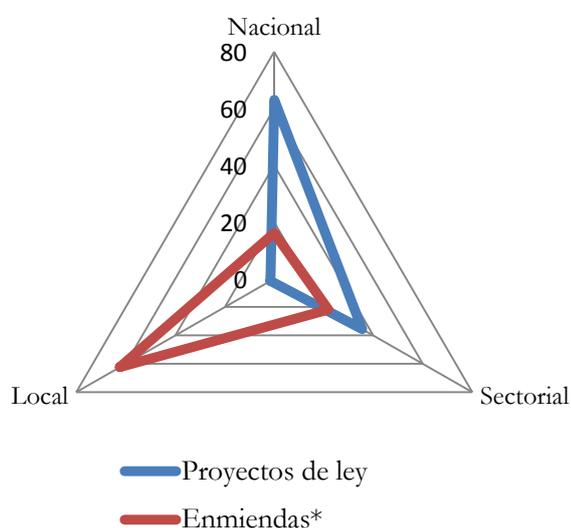
	N	%
Local	169	62,4
Nacional	20	7,4
Sectorial	59	21,8
Administración Federal	23	8,5
Total	271	100,0

Fuente: elaboración propia con información de las Cámaras de Diputados de Brasil y México.

Otros dos elementos de la Tabla 6.6 llaman considerablemente la atención. En la solitud de recursos el ámbito de agregación nacional ocupó un

lugar poco relevante, siendo el menos recurrido al someterse sólo 20 enmiendas en los tres años de la legislatura. Este dato contrasta con el apoyo que recibieron los proyectos de ley de enfoque nacional al alcanzar más del 60%. Incluso, por encima de este objetivo dentro de las enmiendas estuvo la solicitud de recursos para dependencias del gobierno federal<sup>225</sup>. Un aspecto más que merece atención es que la política sectorial no deja de ocupar un lugar importante. Si bien el porcentaje de es menor al de los proyectos de ley cuando tuvieron un enfoque sectorial, no deja de ser relevante que los diputados aprovechen su posición para buscar beneficiar a un sector -en donde pueden estar sus bases de apoyo consistente- en una de cada cinco enmiendas presupuestales. El siguiente gráfico ilustra la gran diferencia que se presenta en el enfoque que persiguen los diputados cuando se cambia de unidad de análisis. Como es evidente, el rol del diputado cambia considerablemente en función de la labor que están realizando al interior del congreso.

**Gráfico 6.10**  
*Focus de Representación en México según unidad de análisis (%)*



\* Se sumó la categoría Administración Federal a la Nacional para poder comparar el enfoque de las dos unidades de análisis.

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de México.

<sup>225</sup> Destaca, por ejemplo, la enmienda para aumentar el presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) propuesta por diputados del PAN. Cabe señalar que durante el sexenio de Felipe Calderón la SEDENA aumentó de manera considerable su presupuesto como parte de la estrategia del presidente para combatir el crimen organizado.

Dada la concentración de enmiendas de enfoque local, merece la pena conocer si los diputados que proponen cambios al presupuesto para beneficiar a una zona geográfica lo hacen siguiendo una lógica partidista, es decir, si el territorio al que atraerían los recursos en caso de ser aprobadas sus modificaciones es gobernado por la misma etiqueta partidista que los hizo llegar al congreso. En la siguiente tabla (6.7) se aprecia cómo el atraer beneficios territorialmente concentrados y la ideología política están íntimamente ligados. El número de enmiendas presentadas cuando gobierna en su Estado el mismo partido político que los posicionó en la cámara es mayor que cuando gobierna la oposición, siendo presentadas a lo largo de los tres años de legislatura 96 enmiendas cuando fueron del mismo partido y 73 modificaciones presupuestales cuando gobernó uno diferente.

**Tabla 6.7**

**Etiqueta partidista de las enmiendas locales**

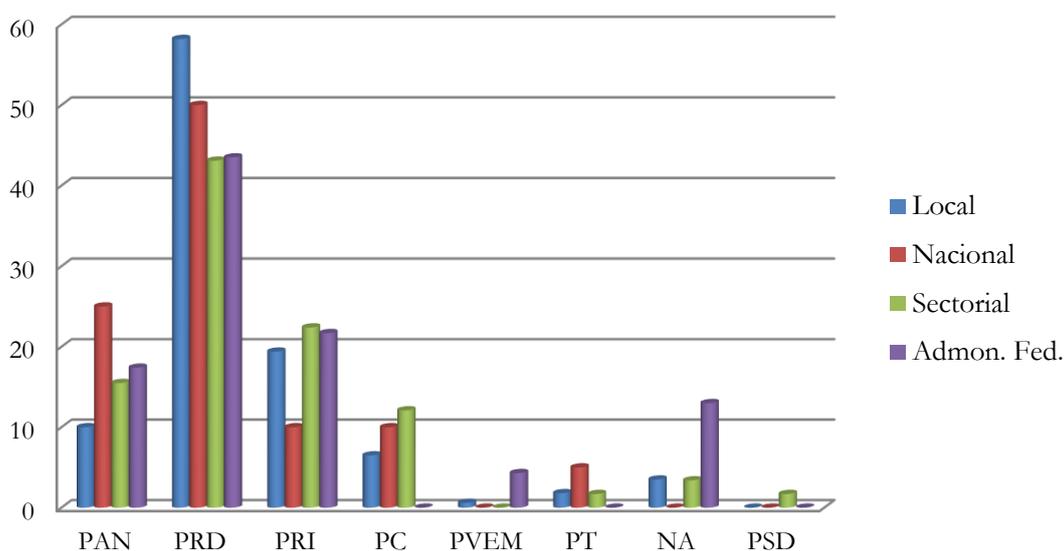
	<b>Gobierna mismo partido</b>	<b>Gobierna partido de oposición</b>
<b>N</b>	96	73
<b>%</b>	56,8	43,2

Fuente: elaboración propia con información de las Cámaras de Diputados de Brasil y México.

No obstante este resultado, en términos porcentuales la diferencia entre buscar recursos cuando gobierna la misma etiqueta partidista y hacerlo cuando se encuentra al frente de la política local otra fuerza política es solamente de 13 puntos. En este sentido, se presentan dos posibles escenarios para los diputados de oposición que pretenden allegar de recursos a su distrito: 1) que su búsqueda sea para posicionarse electoralmente como parte de sus aspiraciones políticas dentro de la entidad al margen del gobierno en turno, o 2) que lo hacen siguiendo el estilo del *governismo* brasileño, en el que deciden apoyar al gobernador independientemente de que sea de otro partido debido a los recursos e influencia que éste maneja sobre la administración local.

El partido que más beneficios económicos buscó atraer para los Estados que gobierna fue el PRD con cerca del 60% de las enmiendas realizadas (Gráfico 6.11). Los diputados del PRD propusieron más enmiendas que los del PRI, aun cuando este último es el partido que ha gobernado la mayoría de las entidades federativas. El PRD focaliza sus esfuerzos en conseguir recursos para la capital del país la cual lleva gobernando ininterrumpidamente desde 1997, año en que por primera vez los ciudadanos de este territorio pudieron elegir a sus gobernantes y representantes mediante el voto popular. Este hallazgo muestra la importancia que representa el Distrito Federal (DF) para el PRD al ser no solo la entidad de mayor importancia económica y política del país, sino también su principal bastión electoral y, evidentemente, de financiamiento partidista. No es de extrañar, dado lo anterior, que la política perredista en el DF se caracterice por una amplia base de movilización social sustentada en la entrega de incentivos materiales y económicos (Müller, 2012).

**Gráfico 6.11**  
**Nivel de agregación de las enmiendas al presupuesto por**  
**partido político (% sobre el total)**



Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de México.

Más allá del objetivo territorial, en el Gráfico 6.11 destaca que los diputados del PRD realizaron cerca del 50% de las modificaciones al

presupuesto. Impulsaron cambios para dotar de recursos a todo el territorio nacional así como a ciertos sectores y a la administración pública federal. Destaca, asimismo, que el PAN gobernante basó sus modificaciones en el ámbito nacional y que el PRI que fue la principal fuerza política a nivel estadual se enfocara, en proporciones similares, a conseguir recursos para determinados sectores y para distintas dependencias del gobierno federal, pasando a un tercer plano el enfoque territorial. Dentro de los partidos pequeños el PC priorizó a los sectores que consideró relevantes para atraer recursos hacia ellos, mientras que NA, un partido de nueva creación durante la LV Legislatura y cuya base electoral se considera que apoyó a Felipe Calderón en las elecciones presidenciales, primó la obtención de recursos para la administración del gobierno federal.

Resta conocer si la suma de voluntades políticas en la presentación colectiva de enmiendas es producto de afinidades ideológicas o territoriales. La siguiente y última tabla (6.8) exhibe información de cómo el copatrocinio partidista es la forma más común por la que los diputados realizan modificaciones al presupuesto en colectivo. De las 12 enmiendas presentadas por la vía grupal, en 11 de ellas participaron miembros del mismo partido. En cinco de estas últimas estuvo presente, además de la afinidad partidista, el elemento territorial al integrarse el copatrocinio por miembros del mismo Estado. Sólo una enmienda en coautoría se conformó por legisladores de distintas fuerzas políticas pero del mismo Estado de procedencia.

**Tabla 6.8**

**Tipo de copatrocinio**

	Mismo Estado	Mismo partido, diferente Estado	Mismo partido, mismo Estado	<b>Total</b>
N	1	6	5	<b>12</b>
%	8,3	50,0	41,7	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de México.

La forma de agruparse en México contrasta considerablemente con el comportamiento observado en el caso anterior. En Brasil, como se anotó, el copatrocinio está condicionado normativamente a integrarse territorialmente en bancadas estatales y a hacerlo también en los órganos especializados de trabajo legislativo que son las comisiones. En ambas formas de cooperación el aspecto ideológico-programático pasa a un segundo plano y se pondera la unidad geográfica así como la política nacional. En cambio, la afiliación partidista es determinante en el caso mexicano, denotando que aún en el ámbito presupuestario son un contrapeso efectivo frente a las pretensiones de representación parroquial que pudieran presentarse.

### **Comentarios finales**

El presente y último capítulo contrastó las hipótesis formuladas para establecer los factores que influyen sobre el rol de representación de los diputados. En consonancia con la línea teórica argumentativa, la magnitud del distrito, la desigualdad, la nacionalización partidaria y la experiencia partidista y administrativa a nivel nacional influyen sobre la representación nacional en Brasil. En México la forma de presentación grupal y el pertenecer a un partido de oposición potencia significativamente las posibilidades de que los legisladores defiendan intereses amplios. Por su parte, los factores que influyen en la promoción de legislación parroquial para el primer caso son la experiencia partidista local y la pobreza, mientras que en el segundo caso sólo los diputados que fueron presidentes municipales son proclives a defender legislación territorial. Caso contrario a la lógica teórica y con efecto significativo están la experiencia partidista nacional y la nacionalización partidista en Brasil que actúan a favor de la política parroquial, y la pobreza en México que reduce las probabilidades de que los diputados emprendan ese tipo de representación.

Adentrándose en la labor legislativa, se pudo comprobar que los diputados actúan de manera proactiva cuando ponen en consideración a la mayor parte de la población a través de la iniciación de política. Mientras que

haciendo uso de su facultad para modificar el presupuesto -elaborado por el Ejecutivo-, actúan de forma reactiva como contrapeso a este último generando un equilibrio entre Poderes. De modo que en la administración y el manejo y uso de recursos el territorio de procedencia adquiere vital importancia, pues con tales ingresos se estaría en posibilidad de retribuir a su electorado el apoyo brindado en las urnas. Así los legisladores, de manera individual o colectiva según las características institucionales de cada caso, aprovechan esa capacidad para atraer recursos a sus reductos electorales y Estados de adscripción a cambio, muy probablemente, de apoyar la agenda del presidente en turno.

La observación de las enmiendas permitió, asimismo, establecer que el rol se ve afectado por el equilibrio entre niveles de gobierno. En el caso brasileño, las autoridades locales mantienen su influencia en la política nacional no necesariamente a través de cambios en el *status quo*, sino de las bancadas estatales que modifican el presupuesto, mientras que los diputados como representantes cuentan con autonomía para negociar de forma individual con los Ejecutivos locales, por un lado, y con el Federal por otro. En el mexicano los partidos son los actores principales a la hora de aglutinar intereses tanto nacionales como locales, incluso por encima de la colaboración territorial en la consecución de recursos financieros.

Como resultado del intercambio de apoyo entre diputados y el Ejecutivo, así como de la función de los partidos como contrapeso a las autoridades locales -acentuado en el caso mexicano-, la actividad parlamentaria del representante como hacedor de política converge en un objetivo nacional, trayendo consigo la funcionalidad del federalismo independientemente de los efectos que pudieran generar en estos sistemas los diseños proporcionales. En función de lo anterior, estos dos países latinoamericanos, a diferencia de su contraparte estadounidense en donde el distrito es el principal actor de agregación de intereses, siguen una lógica de "concentración del poder" (Santos, 2003: 210) funcionan gracias a la transferencia del control de la agenda legislativa a un número reducido de líderes, como lo son el presidente y la dirigencia partidista local y nacional, y al control efectivo entre Poderes aún con la participación de

los gobiernos locales, facilitando con ello la formación de coaliciones de gobierno y reduciendo las pretensiones parroquiales en la elaboración de políticas. En este sentido, las Cámaras de Diputados nacionales son escenarios en cuyo interior conviven individuos capaces de defender múltiples intereses de una comunidad amplia, independientemente de su procedencia o afiliación política.



## Conclusiones

---

El presente trabajo partió de una antigua preocupación en el entendimiento de la representación política como proceso de toma de decisiones en las democracias contemporáneas, que es el rol que debe adoptar el legislador, electo en adscripciones territoriales, al integrar una asamblea representativa nacional. Un debate cuyo origen intelectual descansa en la controversia mandato-independencia iniciada por Edmund Burke hace más de dos siglos (Thomassen, 1994), que estuvo presente en los exhortos de Madison y *Los Federalistas* (Rehfeld, 2006), y que sigue despertando interés académico y generando nuevos conocimientos por la realidad cambiante y, cada vez más compleja, de las sociedades actuales. En el centro de la discusión se encuentran las acciones que emprenden los representantes en respuesta a la legitimidad que les fue concebida y a las demandas provenientes de la ciudadanía.

El acercamiento a dicho fenómeno se realizó a través del rol que adoptan los legisladores en dos sistemas federales latinoamericanos. Para ello se diseñó un modelo metodológico cuyas categorías y unidades de análisis pudieron emplearse en ambos países y se creó una base de datos construida ex profeso para contrastar algunas de las hipótesis más relevantes sobre el tema. Centrar el estudio en América Latina permitió conocer la naturaleza de la labor parlamentaria de los representantes y sus determinantes, así como el entendimiento del funcionamiento de los congresos, los cuales se han consolidado como instituciones garantes del orden constitucional y entes de primera línea en la toma de decisiones.

En cuanto a la creación de política se refiere, se concluye que la combinación de sistema presidencial y federalismo con elección proporcional

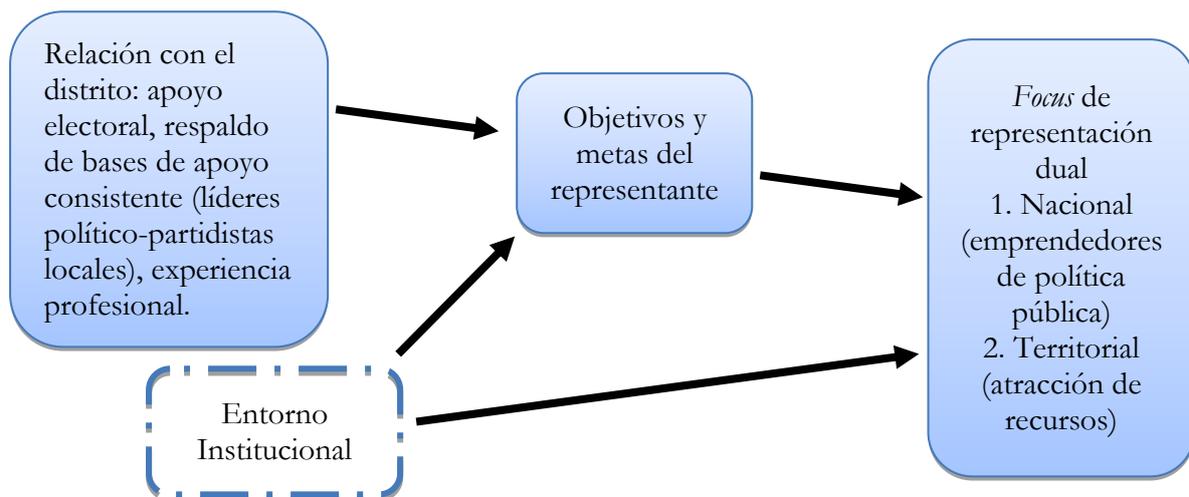
para la cámara baja no se traduce en un rol de representación focalizado en la defensa de intereses parroquiales como suele argumentarse, sino que la atención de intereses se dirige a la mayor parte de la población. Un segundo *target* de atención fue el enfoque hacia ciertos sectores donde es probable que se encuentren los de apoyo político o económico del legislador. Los hallazgos evidencian que la magnitud del distrito en Brasil donde llegan a elegirse hasta 70 miembros es un factor clave para entender por qué se prioriza una agenda nacional y no territorial. De igual forma, cabe señalar que la adscripción partidista influye considerablemente en el tipo de representación. Para el caso brasileño, identificado a lo largo de la década de 1990 como un sistema fragmentado y altamente indisciplinado, se encontró que los partidos son una fuente generadora de política programática, pues la adscripción influye sobre quienes integraron un órgano partidista al más alto nivel y sobre los diputados miembros de partidos que reciben su voto de manera más homogénea por todo el territorio.

En el caso mexicano los partidos políticos son los principales actores por los que pasa la toma de decisiones y su injerencia es muy visible cuando la representación es grupal. Esta vía mostró gran significación sobre la promoción de política nacional, así como sobre la atracción de recursos para entidades gobernadas por el mismo partido del legislador. En relación al enfoque local, son pocos aspectos los que explican la defensa de intereses parroquiales. Los que más concuerdan con la teoría son la experiencia partidista en el ámbito local en Brasil y el paso por una alcaldía en México. Las diferencias estructurales de los distritos presentaron resultados más bien difusos, cumpliéndose la condición en un solo caso, al actuar la pobreza en el sentido esperado en Brasil. Por ello se recomienda tomar los resultados con la debida prudencia y surge la necesidad incluir otro tipo de variables estructurales en futuros trabajos o, bien, hacerlo de manera diacrónica.

El federalismo, por tanto, no parece ser un factor que incentive el parroquialismo de los legisladores en los proyectos de ley que impulsan como sí lo es en Estados Unidos. Sin embargo los legisladores no sólo tienen los

proyectos para atender los deseos de su electorado o bases de apoyo, sino que cuentan con recursos económicos y capital político para realizar gestiones a nivel local y, además, con la capacidad de modificar el presupuesto donde negocian prebendas para distribuir en sus entidades federativas a cambio de su apoyo a la agenda del Ejecutivo. En este sentido, el *focus* de los diputados se debate entre una naturaleza dual (Pitkin, 1967) pero no continua. Por un lado, son llevados a la palestra nacional los intereses locales con recursos económicos a través de las enmiendas. Por otro, son defendidos los asuntos nacionales y sectoriales por medio de la iniciación de política. Ambos *targets* son complementarios en la labor parlamentaria, más que mutuamente excluyentes, y no son polos opuestos de una misma escala analítica. Para definir su rol, el legislador realiza un balance entre factores asociados a su distrito y sus propias metas. En esta decisión interfieren, como denotó Strom (1997) en su momento y se pudo comprobar a lo largo del trabajo, las reglas específicas dentro de las que operan los diputados -incluyendo, como es evidente, las instituciones partidarias. La Figura 7.1 resume el *focus* de representación en Brasil y México resultado de la investigación.

**Figura 7.1. Modelo del *focus* de representación en Brasil y México**



Fuente: Elaboración propia.

El esquema anterior refleja, asimismo, una parte del entramado en el que funcionan las democracias representativas. La naturaleza dual del presidencialismo permite que, bajo esquemas de gobierno minoritario, el Ejecutivo construya mayorías a partir de transferencias políticas –mediante cargos en el gobierno- y económicas –a través de las modificaciones presupuestales. Así, los líderes más influyentes de los partidos de oposición – gobernadores y líderes partidistas locales-, e incluso del partido gobernante, obtienen recursos con los cuales pueden llevar adelante su agenda política y atender a sus clientelas electorales. Esta dinámica, en términos de equilibrio de poderes y de competencias de niveles de gobierno, facilita la cooperación entre Ejecutivo y Legislativo y el entendimiento entre la esfera federal y los gobiernos locales. Sin embargo, al permitir a los congresistas una “cuota” para que realicen modificaciones al presupuesto, se corre el riesgo de que los recursos públicos estén siendo “etiquetados” con un fin específico que puede convertir el interés público general de una planeación presupuestaria, en política *pork barrel* con beneficios políticos para el legislador.

En este sentido, en términos de rendición de cuentas los hallazgos dejan entrever la insuficiencia del modelo *principal-agent* para entender el vínculo entre elector y político en Latinoamérica. Uno de los componentes de dicho modelo es la respuesta en forma de política pública que ofrecen los representantes a las preferencias de sus distritos –las cuales deben emanar de un proyecto programático (Kitschelt y Wilkinson, 2007). Contrariamente, en los dos casos analizados la relación político-electoral sigue una lógica representativa clientelar más que programática, guiada por la transacción de recursos –que pueden ser entregados directamente a las clientelas o en forma de bienes y servicios- a cambio de apoyos electorales.

Considerando la legitimidad normativa de la representación sustantiva, entendida como la capacidad que confieren los ciudadanos a un individuo para que actúe en función de ellos, ¿existe un interés legítimo que deba ser defendido por los representantes? A tenor del análisis, cabe concluir que la representación no puede ser vista como un proceso lineal asociado a los

intereses de sectores preponderantes, ni a los intereses territoriales predominantes o completamente ligado a las demandas ciudadanas. Tampoco como un *continuum* cuyos polos son los *targets* programático-universales frente a la política parroquial, como en su momento denotó Pitkin (1967) y han defendido otros autores.

La representación es un proceso más complejo en el que los legisladores, como actores principales encargados de canalizar las demandas de la sociedad, definen su rol -y por tanto los intereses a defender- luego de hacer un balance entre sus objetivos y metas, el apoyo de su distrito -tanto electoral como político-, y las reglas en las que operan. Por añadidura, pueden existir intereses preestablecidos ligados al distrito o a sectores de apoyo consistentes, pero el rol sólo será definido en la actividad parlamentaria del representante.

De manera que la representación en las democracias contemporáneas -cuyas sociedades son cada vez más numerosas y complejas-, incrementa la distancia entre ciudadanos y legisladores y limita el número de intereses que pueden ser defendidos. Esto explica, en gran medida, el descontento ciudadano con el funcionamiento de la democracia representativa y la percepción de falta de respuesta a las demandas que emanan de la sociedad, lo que ha derivado en la creciente exigencia y aprobación de mecanismos directos de participación, así como en el uso recurrente de acciones colectivas como mecanismos de injerencia en la toma de decisiones políticas.



## Bibliografía

---

- Abrucio, (1998). *Os Barões da Federaõ: Os Governadores e a Redemocratizaõ Brasileira*, Sao Paulo: Hucitec.
- Adams, J. y Ezrow, L. (2009). "Who do European Parties Represent? How Western European Parties Represent the Policy Preferences of Opinion Leaders", *The Journal of Politics*, Vol. 71, núm. 1, pp. 206-223.
- Alcántara, M. (2006). *Políticos y política en América Latina*, España: Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Alcántara, M., García, M. y Sánchez, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alemán, E. y Calvo, E. (2008). "Analyzing Legislative Success in Latin America: the case of Democratic Argentina", en O'Donnell, G., Tuichin, S. y Varas, A. (Eds.), *New voices in Studies in the Study of Democracy in Latin America*, Washington, DC.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- (2010). "Explaining Policy Ties in the Argentine and Chilean Congresses: A Network Analysis of Bill Initiation Data", Ponencia preparada para la *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago.
- Alles, S. (2009). "Elección de mujeres, sistema electoral y cuotas de género en las provincias argentinas". Ponencia preparada para el *XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association*, Río de Janeiro.
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture*, Princeton: Princeton University Press.
- Ames, B. (1995). "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in Brazilian Congress", *The Journal of Politics*, núm. 57, pp. 324-343.
- (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Perspective*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
  - (2003). *Os entevores da democracia no Brasil*, Rio de Janeiro: Editorial FGV.
- Amorim Neto, O. (2010). "El moderno sistema de gobierno presidencial brasileño", Ponencia preparada para el seminario internacional *El parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara*, Fundación Giménez Abad: Zaragoza, 17 y 18 de marzo.
- Amorim Neto, O. y Santos, F. (2003). "O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros", *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 46, núm. 4, pp. 661-698.
- Andrew R., y Thomassen J. (2005). "Modes of political representation: toward a new typology", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XXX, núm. 4, pp. 507-528.

- Archenti, N. y Tula, M. (Eds.) (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires: Heliasta.
- Archer, P. y Shugart, M. (1997). "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", en Mainwaring, S. y Shugart, M. (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Arnold, D. (1990). *The Logic of Congressional Action*, EE.UU.: Yale University Press.
- Arretche, M. (2010). "Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?", *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 53, num. 3, pp. 587-620.
- Arretche, M. y Rodden, J. (2004). "Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões do governo", *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 47, num. 3, pp. 549-576.
- Arnold, D. (1990). *The Logic of Congressional Action*, New Haven: Yale University Press.
- Bareiro, L., López, O., Soto, C. y Soto, L (2004). "Sistemas electorales y representación femenina en América Latina", *Serie Mujer y Desarrollo*, núm. 54, Comisión Económica para América Latina.
- Bawn, K. y Thies, M. (2003). "A Comparative Theory of Electoral Incentives: Representing the Unorganized under PR, Plurality, and Mixed-Member Electoral Systems", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, núm. 1, pp. 5-32.
- Béjar, L. (2000). "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México". Ponencia preparada para el XXII *International Congress of the Latin American Studies Association*, Miami.
- Bellamy, R. y Castiglione, D. (2011). "Democracy by delegation? Who represents whom and how in European governance", *Government and Opposition*, Vol. 46, Núm. 1, pp. 101-125.
- Best, H. y Cotta, M. (2000). "Elite Transformation and Modes of Representation since the Mid-Nineteenth Century: Some Theoretical Considerations", en Best, H. y Cotta, M. (Eds.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford: Oxford University Press.
- Borner, J. Caminotti, M. Marx, J. y Rodríguez, A. (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*, Buenos Aires: PNUD/Prometeo Libros.
- Botero, F. (1998). "El Senado que nunca fue: la circunscripción nacional después de tres elecciones", en Bejarano, A. y Dávila, A. (Eds.), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*, Bogotá: Universidad de los Andes.
- Birch, A. (1978). *Representation*, EE.UU.: The Macmillan Press.
- Bruhn, K. (2003). "Whores and Lesbians: Political Activism, Party Strategies, and Gender Quotas in Mexico", *Electoral Studies*, Núm. 22, pp. 101-119.

- Canavan, F. (Ed.) (1999). *Selected Works of Edmund Burke. Miscellaneous Writings*, EE.UU.: Liberty Fund, Inc.
- Cantelli, F., Montara, V. y Movia, G. (1974). *Come lavora il Parlamento Italiano*, Milán: Giuffrè.
- Carey, J. (1998). *Term Limits and Legislative Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (2002). "Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
  - (2009). *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, J. y Shugart, M. (1995). "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, Vol. 14, pp. 417-439.
- Casar, M. (2000). "Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados en México, 1997-1999", *Política y Gobierno*, Vol. 7, núm. 1, pp. 183-202.
- Cheibub, J. Przeworski, A. y Saiegh, S. (2004). "Government Coalitions and Legislative Success under Parliamentarism and Presidencialism", *British Journal of Political Science*, Vol. 34, pp. 565-587.
- Cheibub, J., Figueiredo, A. y Limongi, F. (2009). "Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006", *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 52, núm. 2, pp. 263-299.
- Collins, P. (1990). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Entitlement*, Londres: Harper Collins Academic.
- Converse, P. y Pierce, R. (1979). "Representative Roles and Legislative Behavior in France", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 4, núm 4, pp. 525-562.
- Cotta, M. (1994). "Parlamentos y representación", en Pasquino, G. (Ed.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza.
- Cox, G. (1987). *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*, Barcelona: Gedisa Editorial.
- Cox, G. y McCubbins, M. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press.
- Crake, N y Molineux, M. (Eds.) (2002). *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Basingstoke: Palgrave.
- Cramer, D. y Howitt, D. (2004). *The sage Dictionary of Statistics*, Londres: Sage Publications.

- Crisp, B., y Ingall, R. (2002). "Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia", *American Journal of Political Science*, Vol. 46, núm. 4, pp. 733-748.
- Crisp, B., Escobar-Lemmon, M., Jones, B., Jones, M. y Taylor-Robinson, M. (2004). "Vote-seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies", *The Journal of Politics*, Vol. 6, núm. 3, pp. 823-846.
- D'Angelo, N. (2008). *Cuotas de género y su impacto en el aumento de mujeres en espacios de toma de decisión en México. Una mirada sobre los partidos políticos. PRI, PAN, PRD*, México: UNAM.
- Desposato, S. (2004). "The impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 29, núm. 2, pp. 259-285.
- Di Palma, G. (1976). "Institutional rules and legislative outcomes in the Italian Parliament", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, pp. 147-179.
- Dovi, S. (2002). "Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino Do?", *American Political Science Review*, Vol. 96, pp. 729-743.
- (2008). "Therorizing Women's Representation in the Unated States", en Wolbrecht, C., Beckwith, K., y Baldez, L. (Eds.), *Political Women and American Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
  - (2009). "Political representation", en Zalta, E. (Ed.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford: Stanford University. Disponible en: <http://plato.stanford.edu/archives/spr2009/entries/political-representation/> [fecha de consulta: 21 de diciembre de 2010].
- Duverger, M. (2006 [1951]). *Los partidos políticos*, México: FCE.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: John Wiley.
- Esaiasson, P. (2000). "How Members of Parliament Define their Task", en Esaiasson, P. y Heidar, K. (Eds.), *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*, EE.UU.: Ohio State University Press.
- Esaiasson, P. y Holmberg, S. (1996). *Representation from above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*, Aldershot: Dartmouth.
- Escobar-Lemmon y M. Moreno E. (2004). *Political Entrepreneurs in Colombia*, Manuscrito.
- Eulau, H. (1967). "Changing Views of Representation", en Sola Pool, I. (Ed.), *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*, Nueva York: McGraw-Hill.
- Eulau H., Wahlke J., Buchanan W., y Ferguson L. (1959). "The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke." *American Political Science Review*, núm. 53, pp. 742-756.
- Eulau, H. y Karps, P. (1977). "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 2, núm. 3, pp. 233-254.

- Fenno, R. (1978). *Home Style: House Members in Their Districts*, Nueva York: Longman.
- Ferejohn, J. y Rosenbluth, F. (2009). "Electoral Representation and the Aristocratic Thesis", en Shapiro, I., Stokes, S., Wood, E. y Kirshner, A. (Eds.), *Political Representation*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Figueiredo, A. (2007). "Government Coalitions in Brazilian Democracy", *Brazilian Political Science Review*, Vol. 1, núm. 2, pp. 182-216.
- Figueiredo, A. y Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova orden constitucional*, Rio de Janeiro: Editorial FGV/FAPESP.
- Figueiredo, A. y Limongi, F. (2007). "Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira", en Melo, C. y Alcántara, M. (Coords.), *A democracia brasileira*, Belo Horizonte: UFMG.
- Figueiredo, A. Canelo, J. y Vieira, M. (2012). "Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: Determinantes Institucionais e Políticos", *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 55, núm. 4, pp. 839-875.
- Fiorina, M. (1977). "An Outline for a Model of Party Choice", *American Journal of Political Science*, Núm. 21, pp 601-625.
- Flores, J. y Meyemberg, Y. (2000). *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, México: IFE/IIJ-UNAM.
- Freidenberg, F. y Caminotti, M. (2014). "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México". Ponencia preparada para XXXII *International Congress of the Latin American Studies Association*, Chicago.
- García, M. (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Madrid: CIS.
- Gargarella, R. (1998). "Full Representation, Deliberation, and Impartiality", en Elster, J. (Ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- González Tule, L. (2007). "Cohesión partidista en la Cámara de Diputados en México: el caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006)", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 6, núm. 2, pp. 177-198.
- (2010). "Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia de liderazgo unificador", *Polis*, Vol. 6, núm. 1, pp. 97-130.
- Grant, T. y Pellegrini P. (1998). "Cosponsorship Coalitions in the US House of Representatives", ponencia preparada para la *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*.
- Grau, M. y Méndez Lago, M. (2006). "Los efectos del Estado autonómico en la estructura de la representación política: el papel de los diputados como representantes territoriales", en Martínez, A. (Ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*, Madrid: Tecnos.

- Guarnieri, F. (2011). "A força dos partidos fracos", *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 54, num. 1, PP. 235-258.
- Hagopian, F., Gervasoni, C. y Moraes, J. (2009). "From Patronage to Program: the Emergence of Party-Oriented Legislators in Brazil", *Comparative Political Studies*, Vol. 43, núm. 3, pp. 360-391.
- Harriss, J. (2005). "Political Participation, Representation and the Urban Poor", *Economic and Political Weekly*, 12-Marzo, pp. 1041-1054.
- Hawkesworth, M. (2003). "Congressional Enactments of Race-Gender: Toward a Theory of Raced-Gendered Institutions", *American Political Science Review*, Vol. 97, núm. 4, pp. 529-550.
- Hawkins, K. y Morgenstern, S. (2000). "Cohesion of Legislators in Latin America: Patterns and Explanations", Ponencia presentada en *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, D.C.
- Heller, W. y Weldon, J. (2003). Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados", en Béjar, L. y Mirón, R. (Coords.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, México: Cámara de Diputados-AMEP.
- Helmke G. y Levitsky, S. (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, Vol. 2, núm. 4.
- Hibbing, J. (1999). "Legislative Careers: Why and How We Should Study them", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24, núm. 2, pp. 149-171.
- Inácio, M. (2007). "Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados", em Melo, C. y Alcántara, M. (Coords.), *A democracia brasileira*, Belo Horizonte: UFMG.
- Janda, K. (1980). *Political Parties: A Cross-national Survey*, Nueva York: The Free Press.
- Janda, K. y King, D. (1985). "Formalizing and Testing Duverger's Theories on Political Parties", *Comparative Political Studies*, Vol. 18, núm. 2, pp. 139-169.
- Jones, M. (2002). "Explaining the High Level of Party Discipline in Argentina Congress, en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (2008). "Leyes de cuota y listas de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. listas abiertas", en Ríos, M. (Ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Chile: IDEA/FLACSO/Catalonia.
- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P. y Tammasi, M. (2002). "Amateur Legislators Professional Politicians: the Consequences of Party-centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, Vol. 46, núm. 3, pp. 656-669.
- Jones, M. y Mainwaring, S. (2003). "The Nationalization of parties and Party System. An empirical measure and an application to the Americas", *Party Politics*, Vol. 9, núm. 2, pp. 139-166.

- Jiménez, M. (2006). *La oposición parlamentaria en México: su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México: Porrúa.
- Jusko, K. (2005). "The Political Representation of the Poor: A Research Note Using CSES Data", Ponencia presentada en la Reunión Plenaria *Comparative Study of Electoral Systems*, Washington [Agosto].
- Katz, R. y Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy, *Party Politics*, Vol. 1, núm. 1, pp. 5-28.
- Kelemen, D. (2004). *The Rules of Federalism. Institutions and Regulatory Politics in the EU and Beyond*, EE.UU.; Harvard University Press.
- Kerevel, Y. (2010). "The Legislative Consequences of Mexico's mixed-member electoral system, 2000-2009", *Electoral Studies*, Vol. XXX, pp. 1-13.
- Kiewiet, R., Loewenberg, G. y Squire, P. (2002). "The implications of the Study of the U.S. Congress for Comparative Legislative Research", en Loewenberg, G., Squire, P. y Roderick, K. (Eds.), *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, EE.UU.: University of Michigan Press.
- Kitschelt, H., Masfeldova, Z., Markowski, R. y Tóka, G. (1999). *Post-Communist party systems: Competition, representation, and inter-party cooperation*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (2007). *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Krehbiel, K. (2004). "Legislative Organization", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, núm. 1, pp. 113-128.
- Kuklinski, J. y Elling, R. (1977). "Representational Role, Constituency Opinion, and Legislative Roll-Call Behavior", *American Journal of Political Science*, Vol. 21, pp. 135-147.
- Langston, J. (2002). "Federalismo, los gobernadores y la legislatura nacional", Trabajo preparado para el Seminario *El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades*, México.
- (2008). "Legislative Recruitment in Mexico", en Siavelis, P. y Morgenstern, S. (Eds.), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Langston, J. y Aparicio F. (2008). "Political career structures in democratic Mexico, 1997-2003", Ponencia preparada para *66<sup>th</sup> Conference of the Midwest Political Science Association*, Chicago.
- Lemos, L. (2001). "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 44, num. 3, pp. 561-605.
- Lien, P., Hardy-Fanta, C., Sierra, C., Pinderhughes, D. y Frasure, L. (2009). "Concepts and Correlates of Political Representation: A Multicultural and

Subnational View”, ponencia preparada para 67<sup>th</sup> Conference of the Midwest Political Science Association, Vancouver.

- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government*, New Haven: Yale University Press.
- (1987). *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona: Ariel.
  - (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Nueva York: Oxford University Press.
- Limongi, F. y Figueiredo, A. (1995). “Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994”, *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 38, num. 3, pp. 497-525.
- (2001). “Em busca do orçamento perdido I”, *Insight Inteligência*, nu. 14 [agosto-octubre], pp. 64-73.
  - (2002). “Em busca do orçamento perdido III”, *Insight Inteligência*, nu. 16 [enero-marzo], pp. 64-73.
  - (2005). “Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo”, *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 48, num. 4, pp. 737-776.
- Lissidini, A. (2008). “Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades”, en Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (Coords.), *Democracia directa en América Latina*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Llanos, M. y Nolte, D. (2007). “Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas”, en Espinoza, T. y Weldon, J. (Coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México: Porrúa/UAM/Universidad de Colima.
- Lujambio, A. (1996). *Federalismo y Congreso. El cambio político en México*, México: UNAM.
- Lowi, T. (1964). “American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory”, *World Politics*, Vol. 16, pp. 677-715.
- (1970). “Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy”, *Public Administration Review*, Vol. 30, pp. 314-325.
- Mainwaring, S. (1990). “Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in comparative perspective”, *Working Paper*, núm. 141, Kellogg Institute.
- (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the Case of Brazil*, Stanford: Stanford University Press.
  - (2002). “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, en Mainwaring, S. y Shugart, M. (Comps.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Argentina: Paidós.

- Mainwaring, S. y Pérez Liñán, A. (1997). "Party Discipline in Brazilian Constitutional Congress", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, núm. 2, pp. 453-483.
- Mainwaring, S., Bejarano, A. y Pizarro, E. (2006). *Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford: Stanford University Press.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza Editorial.
- Manin, B., Przeworski, A. y Stokes, S. (1999). "Elections and Representation", en Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Marenghi, P. (2009). *La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: qué intereses defienden y qué políticas impulsan*, Tesis de disertación Doctoral. Universidad de Salamanca.
- Marenghi, P. y García Montero, M. (2006). "El rompecabezas de la representación: qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos", en Alcántara, M. (Ed.), *Políticos y Política en América Latina*, Madrid: Siglo XXI-FC.
- Martínez, M. (2004). "La representación política y la calidad de la democracia" *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4 [octubre-diciembre], pp. 661-710.
- Martínez, M. y Garrido A. (2013). "Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 75, núm. 3, pp. 407-438.
- Martínez Rosón M. (2006). "La carrera parlamentaria: ¿la calidad importa?", en Alcántara, M. (Ed.), *Políticos y Política en América Latina*, Madrid: Siglo XXI-FC.
- (2008). *La carrera política de los parlamentarios costarricenses, hondureños y salvadoreños: selección y ambición*, Tesis de disertación Doctoral, Universidad de Salamanca.
- Mata, M., Anastasia, F. y Nunes, F. (2009). "Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros", *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 52, núm. 4, pp. 961-1001.
- Mayhew, D. 1974, *Congress, the electoral connection*, New Haven: Yale University.
- Medina, F. (2001). "Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso", *Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos*, núm. 9, Chile: CEPAL/ECLAC.
- Mejía Acosta, A., Pérez Liñán, A. y Saiegh, S. (2006). "Pork or Policy? The Organizational Foundations of Legislative Particularism", ponencia preparada para XXVI *International Congress of the Latin American Studies Association*, San Juan, Puerto Rico.

- Méndez Lago, M. (2006). "La representación política en España: percepciones de los diputados y los ciudadanos", en Martínez, A. (Ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*, Madrid: Tecnos.
- Méndez-Montalvo, M. y Ballington, J. (Eds.) (2002). *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números*, International IDEA.
- Merino, M. (1996). "Hacia la (re)construcción del federalismo", NEXOS en línea [enero] en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=448101> [fecha de consulta: 2 de mayo de 2013].
- Mezey, M. (1979). *Comparative Legislatures*, Durham: Duke University Press.
- (2008). *Representative Democracy. Legislators and their Constituents*, EE.UU.: Rowman and Littlefield Publishers.
- Miller, W. y Stokes, D. (1963). "Constituency Influence in Congress", *American Political Science Review*, Vol. 57, núm. 1, pp. 45-56.
- Molinas, J., Pérez-Liñán, A. y Saiegh, S. (2004). "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003", *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV, núm. 2, pp. 67-93.
- Moncrief, G., Thompson, J. y Cassie, W. (1996). "Revisiting the State of State Legislative Research", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 21, pp. 301-335.
- Montero, A. (2008). "Speaking for Place or for Party? Territorial representation and the legislative behavior of deputies in Spanish Congress", en Field, B. y Hamann, K. (Eds.), *Democracy and Institutional Development: Spain in Comparative Theoretical Perspective*, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Moreno, E., Crisp, B. y Shugart, M. (2003). "The accountability deficit in Latin America. In Democratic Accountability in Latin America", en Mainwaring S. y Welna C. (Comps.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press.
- Morgenstern, S. (2001). "The Sectoral Connection: Electoral Systems and Legislative Cohesion", *Working Paper*, núm. 65, CIDE.
- Morgenstern, S. y Vázquez-D'Elía, J. (2007). "Electoral Laws, Parties, and Party Systems in Latin America", *Annual Review of Political Science*, Vol. 10, pp. 143-168.
- Müller, M. (2012). "Transformaciones del clientelismo: democratización, (in)seguridad y políticas urbanas en el Distrito Federal", *Foro Internacional*, núm. 210, pp. 836-863.
- Nacif, B. (1997). "La rotación de los cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", *Política y Gobierno*, Vol. IV, núm. 1, pp. 115-145.
- (2002). "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: the Centralized Party Model", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Namorado, P. (1998). "Iniciativa de ley o decreto", en Berlín, F. (Coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.
- Negreto, G. (2006). "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America", *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, núm. 3, pp. 63-92.
- Nicolau, J. (1996). "Distribuição de votos e fragmentação parlamentar", en *Multipartidismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE.
- Norris, P. y Lovenduski, J. (1995). *Political Recruitment, Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nun, J. (2000). *Democracia. ¿Gobierno del pueblo gobierno de los políticos?*, Madrid: Siglo XXI.
- Nylen, W. (2003). *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- O'Donnell, G. (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.
- Özbudun, E. (1970). *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, CA: Sage.
- Palma, E. y Chimal, A. (2012). "Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, Núm. 11, pp. 53-78.
- Panbianco, A. (1982). *Modelos de Partido*, Madrid: Alianza Editorial.
- Pereira, C. y Mueller, B. (2002). "Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro", *Dados*, Vol. 45, num. 2, PP. 265-301.
- Pérez, M. (2005). *Las Fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México. La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)*, Guadalajara: IEEJ.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). "Held to Account: Experiences of Social Accountability in Latin America", *Journal of Human Development*, Vol. 3, núm. 2, pp. 209-230.
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*, Berkeley: University of California.
- Plotke, D. (1997). "Representation is Democracy", *Constellations*, Vol. 4, núm. 1, pp. 19-34.
- Powell, G. (2000). *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, EE.UU.: Yale University Press.
- Predieri, A. (1975). *Il Parlamento nel Sistema Politico Italiano*, Milán: Ed. Comunità.

- Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA) (2006-2010), Universidad de Salamanca.
- Przeworski, A. (2010). *Democracy and the Limits of Self-Government*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. y Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Nueva York: John Wiley.
- Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rae, D. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press.
- Ranney, A. (1954). *The Doctrine of Responsible Party Government: Its Origins and Present State*, Illinois: University of Illinois Press.
- Ranulfo, C. (2004). *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*, Belo Horizonte: UFMG.
- Ranulfo, C. y Câmara, R. (2012). "Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário do Brasil", *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 55, núm. 1, pp. 71-117.
- Rehfeld, A. (2005). *The Concept of Constituency. Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Rehfeld, A. (2006). "Towards a General Theory of Political Representation", *The Journal of Politics*, Vol. 68, núm. 1, pp. 1-21.
- Ricci, P. (2002). "A medida das leis: do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável", *BIB*, num. 54 [2º semestre], pp. 101-123.
- (2003), "O conteúdo da produção legislativa brasileira: Leis nacionais ou Políticas parroquias?", *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 46, núm. 4, pp. 699-734.
- Ricci, P. y Lemos, L. (2004). "Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 19, num. 55, pp. 107-130.
- Ríos, M. (Ed.) (2008). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Chile: IDEA/FLACSO/Catalonia.
- Rivera, J. (2004). "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México", *Política y Gobierno*, Vol. XI, núm. 2, pp. 263-313.
- Rodrigues, J. y Amorim, E. (2006). "Local Government Organization and Finance: Brazil", en Shah, A. (Ed.), *Local Governance in Developing Countries*, Washington: The World Bank.

- Rodríguez, A. (1987). "Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 58 [octubre-diciembre], pp. 137-190.
- Rosas, G. y Langston, J. (2011). "Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislators", *The Journal of Politics*, Vol. 73, núm. 2, pp. 1-17.
- Ruiz, L. (2006). "Coherencia partidista: la estructuración interna de los partidos políticos en América Latina", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 14, pp. 87-114.
- (2007). *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentos y partidos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Russo, F. (2009). "The Constituency as a Focus of Representation: Studying the Italian case through the Analysis of Parliamentary Questions", Ponencia preparada para el congreso *Parliamentary Questioning*, París, 12-14 de marzo.
- Samuels, D. (2002). "Progressive ambition, federalism, and pork-barreling in Brazil", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, F. (1995). "Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963", *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 38, num. 3, pp. 459-495.
- (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*, Rio de Janeiro: UIPERJ-UFMG.
- Sartori, G. (1968). "Sistemas de Representación", *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Vol. 13, México: Alianza.
- (1980). *Partidos y Sistema de Partidos*, Madrid: Alianza Editorial.
  - (1987). *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham: Chatham House Publishers.
  - (1992). *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza Editorial.
  - (1998). "En defensa de la Representación Política", Conferencia en el Congreso de los Diputados con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución Española de 1978, publicado por *Claves de la Razón Práctica*, núm. 91, España.
- Searing, D. (1994). *Westminster's World: Understanding Political Roles*, Cambridge, Harvard University Press.
- Shepsle, K. y Weingast, B. (1995). *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Schattschneider, E. (1942). *Party Government*, Nueva York: Rinehart.
- Schlesinger, J. (1991). *Political Parties and the Winning of Office*, Chicago: University of Chicago Press.

- Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona: Ediciones Folio.
- Schedler, A. (2004) [1999]. "¿Qué es la Rendición de Cuentas?", *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, IFAI.
- Shapiro, I., Stokes, S., Wood, E. y Kirshner, A. (2009). "Introduction", en Shapiro, I., Stokes, S., Wood, E. y Kirshner, A. (Eds.), *Political Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. (2001). "Electoral 'efficiency' and the move to mixed-member systems", *Electoral Studies*, núm. 20, pp. 173-193.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. y Haggart, S. (2001). "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Haggart, S. y McCubbins, M (Eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Shugart, M. y Wattenberg, M. (Eds.) (2001). *Mixed-Member Electoral Systems: The Test of Two Worlds?*, Oxford: Oxford University Press.
- Siavelis, P. y Morgenstern, S. (2008). "Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A framework for analysis", en Siavelis, P. y Morgenstern, S. (Eds.), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Souza, C. (2003). "Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos Estados por recursos orçamentários federais", *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 46, num. 2, pp. 345-384.
- Stein, E., Tommasi, M., Echevarría, K., Lora, E., y Payne, M. (Coords.) (2006). *La política de las políticas públicas*, Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Stokes, S. (2006). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strom, K. (1997). Rules, Reasons and Routines: legislative roles in parliamentary democracies, en Müller, W. y Saalfeld, T. (Eds.), *Members or parliamentary in Western Europe*, Londres, Frank Cass.
- Taagepera, R. y Shugart, M. (1989). "Designing Electoral Systems", *Electoral Studies*, Vol. 8, núm. 1, pp. 49-58.
- Taylor-Robinson, M. (2003). "The Difficult Road from Caudillismo to Democracy, or can Clientelism Compliment Democratic Electoral Institutions? Explorations of the Honduran Case", Ponencia preparada para *Informal Institutions and Latin American Politics Conference*, Kellogg Institute.
- Taylor-Robinson, M. y Díaz, C. (1999). "Who gets Legislation Passes in a Marginal Legislature and is the Label *Marginal Legislature* Still

- Appropriate? A study of the Honduran Congress", *Comparative Political Studies*, Vol. 32, núm. 5, pp. 589-625.
- Thomassen, J. (1994). "Empirical research into political representation: a critical reappraisal, en Klingemann, Hans-Dieter y Stöss, R y Weßels, Bernhard (Eds.), *Politische klasse und politische institutionen: problem und perspektiven der elitenforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Thompson, D. (2001). "Political representation", en Smelser, N. y Baltes, P. (Eds.), *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*, Amsterdam: Elsevier.
- Toro, S. (2007). "Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, núm. 1, pp. 23-41.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México: FCE.
- Ugalde, L. (2005). "Relación entre partidos, Congreso y Poder Ejecutivo en México: el caso de la disciplina partidaria", en Espinoza, V. y Rionda, L. (Coords.), *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, México: Eón-SOMEE-UAM-UGTO.
- Wahlke, J. y Eulau, H. (1959). *Legislative Behavior: A Reader in Theory and Research*, Glencoe, Ill: Free Press.
- Wahlke J., Eulau H., Buchanan W., y Ferguson L. (1962). *The legislative system: explanations in legislative behavior*, Nueva York: John Wiley.
- Weßels, B. (2007). "Political representation and democracy", en Russell, D. y Klingemann, H. (Eds.), *The Oxford handbook of political behavior*, Oxford: Oxford University Press.
- Weldon, J. (2002). "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Mainwaring, S. y Shugart, M. (Comps.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Argentina: Paidós.
- Williams, M. (1998). *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton: Princeton University Press.
- Willis, E., Garman, C. y Haggard, S. (1999). "The Politics of Decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. 34, núm. 1, pp. 7-56.
- Wilson, J. (1973). *Political Organizations*, Nueva York: Basic Books.
- Woon, J. (2008). "Bill Sponsorship in Congress: The Moderating Effect of Agenda Positions on Legislative Proposals", *The Journal of Politics*, Vol. 7, núm. 1, pp. 201-216.
- Young, I. (1990). *Justice and the Politics of Difference*, Princeton: Princeton University Press.
- Zovatto, D. y Freidenberg, F. (2006). "Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos", en Payne, M., Zovatto, D. y Mateo, M. (Coords.),

*La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington: BID-IIDAE.

Zucco, C. (2011). "Esquerda, Direita e Governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros", em Power, T. y Zucco, C. (Coord.), *O Congresso por ele mesmo, autopercepções da classe política brasileira*, Belo Horizonte: UFMG.

### **Documentos normativos**

Constituição da República Federativa do Brasil.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario de la Justicia (Tribunal Superior Electoral de Brasil), 12 de febrero de 2007.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGM).

Regulamento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Regulamento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

### **Recursos de Internet**

*Animal Político*, Diario electrónico mexicano: <http://www.animalpolitico.com>

Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados (Brasil): <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Atividade Legislativa do Senado Federal (Brasil): <http://www.senado.gov.br/atividade/>

Câmara dos Deputados (Brasil): <http://www2.camara.gov.br>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): <http://www.coneval.gob.mx/>

*Folha de S. Paulo*, Diario: <http://www1.folha.uol.com.br>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (México): <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Glosario de Términos Legislativos: <http://www.congresoac.gob.mx/content/glosario.htm>

Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Argentina): <http://www.diputados.gov.ar/index.html>

Instituto Federal Electoral (IFE): <http://www.ife.org.mx>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): <http://www.ipeadata.gov.br>

Emendas ao Orçamento: Notas Técnicas Conjuntas Núm. 12/2009, 11/2010,  
10/2011 y 09/2012:  
<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>

Observatorio del Poder Legislativo en América Latina:  
(<http://americo.usal.es/oir/legislatina/brasil.htm>)

Portal Mapas Electrónicos: <http://www.e-mapas.com/mapa/Brasil/222.html>

Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL, México):  
[http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html)

Tribunal Superior Eleitoral (Brasil): <http://www.tse.jus.br/>



# ANEXOS

## Anexo 1. Criterios para determinar las categorías de clasificación del *focus* de representación

Para determinar el *focus* de representación de la 53ª Legislatura en Brasil y la LX Legislatura en México, los proyectos de ley iniciados por los congresistas fueron clasificados según su nivel de agregación, su el efecto esperado y su contenido. Tomando como referencia los pormenores de los trabajos de Di Palma (1976), Taylor-Robinson y Díaz (1999) y Amorim Neto y Santos (2003), y utilizando información proveniente del Portal la Câmara dos Deputados, para el caso brasileño, y del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria, para el mexicano, a continuación se exponen los criterios por los cuales se determinaron las categorías que integran el modelo sugerido en esta investigación.

### NIVEL DE AGREGACIÓN

*Nacional.* Si el proyecto de ley pretende abarcar a toda la población del país.

	Ejemplos de clasificación
Brasil	Introduz o Código de Ética da programação televisiva e dá outras providências.
México	Establecer como obligación del Estado el garantizar el derecho al acceso, participación y disfrute de la creación cultural y de los bienes y servicios culturales, así como promover los medios para la difusión y el desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural y con pleno respeto de la libertad creativa.

*Sectorial.* Si el proyecto de ley va dirigido a un sector de la sociedad: grupos indígenas o afectados por violencia política en el pasado, trabajadores de la educación, sindicatos, partidos políticos, industria o comercio.

	Ejemplos de clasificación
Brasil	Dispõe sobre a aplicação dos recursos oriundos do Fundo Partidário. Explicação: Destina recursos do Fundo Partidário a institutos ou fundações de interesse do próprio partido político.
México	Establecer como derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la preservación y enriquecimiento de su cocina tradicional, cultivos y productos agropecuarios base de alimentación de los pueblos indígenas, incluida la propiedad intelectual del conocimiento tradicional que tienen sobre los recursos biológicos y su material genético.

*Local.* Si el proyecto de ley afecta sólo a un estado o localidades y municipios de éste, o a una región conformada por varias entidades federativas.

	Ejemplos de clasificación
Brasil	Dispõe sobre a criação de Área de Livre Comércio no Município de Boa Vista, Estado de Roraima.
México	Incluir como región fronteriza a los municipios de Tenosique y Balancán, del estado de Tabasco.

#### EFEECTO ESPERADO

*Benéfico.* Aquellos proyectos de ley que conceden beneficios a un individuo, localidad, región, grupo, asociación o al país en su conjunto.

	Ejemplos de clasificación
Brasil	Dispõe sobre a disponibilização, para a coletividade, dos espaços físicos públicos que especifica, ociosos aos finais de semana e feriados.
México	Incorporar los criterios y principios de transparencia, publicidad, presunción de inocencia, respeto irrestricto a los derechos humanos, e independencia, que habrán de seguir los tribunales en los procesos penales bajo un esquema de tipo acusatorio, así como las relativas a la ejecución y compurgación de las penas por los sentenciados.

*Privativo.* Cuando los proyectos de ley priven o impongan sanciones a organismos o individuos.

	Ejemplos de clasificación
Brasil	Tipifica o favorecimento da entrada clandestina em território estrangeiro de trabalhadores nacionais; troca a conduta típica de recrutar para aliciar trabalhadores; exclui a expressão "mediante fraude".
México	Equiparar al delito de pornografía de personas menores de 18 años de edad, la realización de algún acto, ya sea real o simulado, con el objeto de grabarlo, video grabarlo o que describa actos sexuales, de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales.

*Mixto.* Si el proyecto de ley beneficia y priva al mismo tiempo.

	Ejemplos de clasificación
Brasil	Cabe exclusivamente ao marido o direito de impugnar a paternidade dos filhos nascidos de sua mulher, que não se desconstituirá caso exista a posse de estado de filiação.

México	Prohibir y sancionar toda acción discriminatoria en materia laboral contra la mujer por parte del patrón y de los demás empleados. Establecer la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en la valoración y remuneración del trabajo tanto en el empleo como en la ocupación.
--------	--

*Neutral.* Cuando el proyecto de ley hace referencia a contratos ya existentes o a temas honoríficos.

	Ejemplos de clasificación
Brasil	Denomina "Trevo Rodoviário Laert Barbosa da Silveira" o trevo localizado na BR-158 que acessa a cidade de Cassilândia, Estado de Mato Grosso do Sul.
México	Establecer que los integrantes del Congreso de la Unión deberán observar, en el ejercicio de su encargo, los principios de legalidad, honradez, transparencia, imparcialidad y eficiencia.

*Incalificable.* Todos los proyectos de ley que no puedan ser enmarcados en las categorías anteriores.

	Ejemplos de clasificación
Brasil	Dispõe sobre a regulamentação de novas profissões.
México	Constituir una nueva entidad federativa denominada "Estado Libre y Soberano de la Laguna" formada con la región que actualmente se denomina "Comarca Lagunera", ubicada entre los estados de Coahuila y Durango.

## CONTENIDO

*Social.* Todos los proyectos de ley que hagan referencia a temas educativos, laborales, de salud pública y derechos sociales.

	Ejemplos de clasificación
Brasil	Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Prevenção, Diagnóstico e Tratamento da Hipertermia Maligna - HM e dá outras providências.
México	Proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Establecer: -que el Estado, para propiciar el respeto de la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, deberá implementar políticas públicas de bienestar, solidaridad y seguridad sociales, así como de desarrollo integral, material, económico, cultural y político. -que la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios deberán efectuarlas en el ámbito de su competencia.

*Económico.* Aquellos proyectos de la agenda fiscal y presupuestaria, así como comercial.

	Ejemplos de clasificación
Brasil	Institui o Sistema de Metas para a Margem Bancária a ser operado pelo Banco Central do Brasil.
México	Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Eliminar el régimen de consolidación fiscal, la deducción inmediata de bienes nuevos de activo fijo , acotar la exención en el impuesto sobre la renta sobre las ganancias de personas físicas por enajenación de acciones en bolsas de valores reconocidas, Establecer que los donativos serán deducibles en un 50 por ciento, reglas de control a campañas de redondeo en centros comerciales o tiendas al público en general, y un impuesto definitivo del 35 por ciento sobre dividendos o utilidades, considerando el 28 por ciento del ISR corporativo vigente. Que sólo se puedan emitir modificaciones bimestrales a las resoluciones de miscelánea fiscal al año. Que el Congreso de la Unión tenga acceso a la información fiscal que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sin que se considere violatorio del secreto fiscal. Así como que las instituciones de crédito coadyuven en la exigibilidad de la obligación fiscal.

*Político-administrativos.* Se incluyen los proyectos de la agenda política-electoral y de la administración pública.

	Ejemplos de clasificación
Brasil	Torna obrigatório para candidatos eleitos, cursos ministrados pelos Tribunais Eleitorais.
México	Proyecto de decreto que reforma y adiciona el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Adicionar al Libro Quinto un Capítulo Segundo, denominado "De los actos de precampaña en los procesos internos de los partidos políticos para elegir candidatos" y un Capítulo Tercero, denominado "De los Actos no regulados de Campaña", para establecer que serán considerados como actos anticipados de campaña, a excepción de los llevados a cabo dentro de los procesos internos, cualquier acto de proselitismo previos al inicio de las campañas electorales. Establecer a los partidos políticos la obligación de presentar ante el IFE, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban, así como su aplicación actos de precampaña en las contiendas internas. Adelantar un mes la determinación del tope de gastos de campaña para la elección de

	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que éste sirva de referencia para fijar los demás topes de campaña.
--	--

*Seguridad y Justicia.* Todos aquellos proyectos de orden jurídico y en materia de seguridad y justicia.

	Ejemplos de clasificación
Brasil	Dispõe sobre a revogação do benefício da suspensão condicional da pena.
México	Proyecto de Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública Federal. Regular el uso de la fuerza que ejercen los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en cumplimiento de sus funciones para salvaguardar la integridad, los derechos y los bienes de las personas, preservar las libertades, el orden público y prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones administrativas estatales y municipales.

*Medio Ambiente.* Proyectos cuyo contenido se refiera al entorno medioambiental.

	Ejemplos de clasificación
Brasil	Institui a Estrada-Parque Caminho do Colono, no Parque Nacional do Iguaçu.
México	Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Previsión y Gestión Integral de los Residuos.

## Anexo 2. Operacionalización de las variables predictoras y esquema del modelo de regresión logística

Valores de las variables predictoras														
VÍA	MAG	GOB/ OP <sup>1</sup>	EXP- PAR1 <sup>2</sup>	EXP- PAR2 <sup>3</sup>	EXP- AD1 <sup>4</sup>	EXP- AD2 <sup>5</sup>	EXP- POL1 <sup>6</sup>	EXP- POL2 <sup>7</sup>	EXP- POL3 <sup>8</sup>	EXP- POL4 <sup>9</sup>	EXP- POL5 <sup>10</sup>	POB <sup>11</sup>	DES <sup>12</sup>	NAC <sup>13</sup>
1 Coautoría	1-70	0 Oposición	0 Sí	0 Sí	0 Sí	0 Sí	0 Sí	0 Sí	0 Sí	0 Sí	0 Sí	0-100	Gini	0-1
2 Individual		1 Gobierno	1 No	1 No	1 No	1 No	1 No	1 No	1 No	1 No	1 No		0-1	
Valores de la variable dependiente (nivel de agregación)														
1 Proyectos locales														
2 Proyectos nacionales														
3 Proyectos sectoriales														

<sup>1</sup> Integra l partido del gobierno o forma parte de la oposición

<sup>2</sup> Tuvo experiencia partidista a nivel municipal o estadual.

<sup>3</sup> Tuvo experiencia partidista a nivel nacional.

<sup>4</sup> Tuvo experiencia en la administración pública municipal o estadual.

<sup>5</sup> Tuvo experiencia en la administración pública federal.

<sup>6</sup> Fue alcalde municipal.

<sup>7</sup> Fue diputado local.

<sup>8</sup> Fue diputado federal.

<sup>9</sup> Fue senador de la república.

<sup>10</sup> Fue gobernador.

<sup>11</sup> Pobreza (expresada en %).

<sup>12</sup> Desigualdad (medida a partir del Índice de Gini).

<sup>13</sup> Nacionalización del partido político de adscripción.

### Anexo 3. Información descriptiva de las variables predictoras

#### CARRERA PROFESIONAL DE LOS DIPUTADOS (LEGISLATURAS 53<sup>a</sup> DE BRASIL Y LX DE MÉXICO)

<b>Experiencia profesional</b>	<b>Brasil N=537* (%)</b>	<b>México N=495 (%)</b>
Integró algún órgano partidista local	62,9	66,5
Integró algún órgano partidista nacional	66,9	26,9
Experiencia en la administración pública municipal o estadual	73,4	60,8
Experiencia en la administración pública federal	12,7	30,3
Alcaldía municipal	14,9	15,4
Diputación estadual	36,9	32,3
Diputación federal	57,7	20,2
Senaduría	2,8	7,3
Gubernatura	3,0	1,2

\* En Brasil el número supera el total de diputados que integran la Cámara, de 513 miembros, porque en algunos casos tomaron el cargo los suplentes, quienes también propusieron legislación.

## MAGNITUDES DISTRITALES, POBREZA Y DESIGUALDAD EN BRASIL

Estado	Magnitud Distrito <sup>1</sup>	Desigualdad (Gini) <sup>2</sup>	Pobreza (%) <sup>2</sup>
Acre	8	0.611	32.39
Alagoas	9	0.572	47.70
Amazonas	8	0.519	30.89
Amapá	8	0.510	32.39
Bahia	39	0.556	38.51
Ceará	22	0.544	36.64
Distrito Federal	8	0.624	11.32
Espírito Santo	10	0.532	12.64
Goiás	17	0.510	11.95
Maranhão	18	0.538	41.65
Minas Gerais	53	0.504	12.05
Mato Grosso do Sul	8	0.521	10.05
Mato Grosso	8	0.513	12.38
Pará	17	0.511	36.70
Paraíba	12	0.591	40.56
Pernambuco	25	0.497	42.24
Piauí	10	0.554	38.59
Paraná	30	0.555	12.37
Rio de Janeiro	46	0.542	13.48
Rio Grande do Norte	8	0.559	34.27
Rondônia	8	0.500	23.49
Roraima	8	0.509	27.76
Rio Grande do Sul	31	0.520	13.71
Santa Catarina	16	0.460	6.36
Sergipe	8	0.489	37.63
São Paulo	70	0.576	11.01
Tocantins	8	0.523	26.09

Fuentes:

<sup>1</sup> Tribunal Superior Electoral de Brasil, en: <http://www.tse.jus.br/>

<sup>2</sup> IPEA, en: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>

## MAGNITUDES DISTRITALES, POBREZA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO

<b>Estado</b>	<b>Magnitud Distrito<sup>1</sup></b>	<b>Desigualdad (Gini)<sup>2</sup></b>	<b>Pobreza (%)<sup>2</sup></b>
Aguascalientes	6	0.457	51.07
Baja California	3	0.439	9.2
Baja California Sur	1	0.462	23.5
Campeche	2	0.488	51.4
Chiapas	6	0.543	75.7
Chihuahua	4	0.472	34.2
Coahuila	4	0.453	41.0
Colima	3	0.440	38.5
Distrito Federal	24	0.482	31.8
Durango	5	0.476	59.4
Guanajuato	7	0.482	51.6
Guerrero	4	0.527	70.2
Hidalgo	3	0.511	54.2
Jalisco	11	0.458	41.6
Estado de México	24	0.440	59.3
Michoacán	10	0.487	54.5
Morelos	5	0.469	41.4
Nayarit	6	0.497	43.8
Nuevo León	5	0.453	27.5
Oaxaca	8	0.526	68.0
Puebla	3	0.517	59.0
Querétaro	5	0.504	37.7
Quintana Roo	1	0.472	36.5
Sinaloa	4	0.461	44.2
San Luis Potosí	3	0.526	55.5
Sonora	6	0.441	44.2
Tabasco	5	0.509	59.4
Tamaulipas	4	0.430	44.9
Tlaxcala	3	0.462	51.4
Veracruz	13	0.514	59.3
Yucatán	4	0.480	51.7
Zacatecas	5	0.461	53.6

Fuentes:

<sup>1</sup> Instituto Federal Electoral, en: <http://www.ife.org.mx>

<sup>2</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en: <http://www.coneval.gob.mx/>

## NACIONALIZACIÓN PARTIDARIA EN BRASIL Y MÉXICO

<b>Brasil (elección 2006)</b>		<b>México (elección 2006)</b>	
Partido político	Nacionalización	Partido político	Nacionalización
PT	0.760	PAN	0.808
PMDB	0.748	PRD	0.741
PSDB	0.663	PRI	0.872
PP	0.633	PC	0.482
PFL	0.618	PVEM	0.872
PSB	0.595	PT	0.741
PDT	0.602	PANAL	0.802
PL	0.614	PSD	0.756
PTB	0.587		
PPS	0.459		
PV	0.483		
PCdoB	0.499		
PSC	0.361		
PSOL	0.501		
PTC	0.268		
PMN	0.243		
PHS	0.487		
PRB	0.230		
PTdoB	0.368		

#### Anexo 4. Ideologías de los Partidos Políticos

Brasil		México	
Partido político	Ubicación ideológica	Partido político	Ubicación ideológica
PT	4,73	PAN	9,55
PMDB	6,55	PRD	2,30
PSDB	7,13	PRI	6,23
DEM	8,55	PC	3,70
PP	7,90	PVEM	6,43
PFL	8,56	PT	2,71
PSB	4,72	PANAL	-
PDT	4,99	PSD	-
PTB	7,25		
PPS	4,06		
PV	5,0		
PCdoB	1,38		
PSC	5,71		
PSOL	2,0		
PTC	7,0		
PMN	5,25		
PHS	5,0		
PRB	5,67		
PR	6,5		
PTdoB	-		

Fuentes: Brasil: Proyecto Élités Políticas en América Latina (2007) para los partidos PT, PMDB, DEM, PP, PTB, PSDB, PDT y PSB. Para el PFL se consultó la base de datos marginales del mismo proyecto pero de la Legislatura 52. Encuesta Élités Políticas CEL-DCP (2008), extraído de Mata *et al* (2009: 866), para los partidos PCdoB, PSOL, PPS, PHS, PV, PMN, PRB, PSC, PTC y PR. México: Proyecto Élités Políticas en América Latina (2007) para los partidos PRI, PAN, PRD, PC, PVEM y PT.

**Anexo 5. Coaliciones del primer gobierno de Luiz Ignacio da Silva  
(2003-2007)**

	Coalición	Periodo	%	
			Partido presidente	Coalición
1	PCdoB-PDT-PL-PPS-PSB-PT-PTB-PV	01/01/2003-22/01/2004	18,0	42,88
2	PL-PMDB-PPS-PSB-PT-PTB-PV	23/01/2004-31/01/2005	17,7	62,38
3	PCdoB-PL-PMDB-PSB-PT-PTB-PV	01/02/2005-19/05/2005	17,7	57,07
4	PCdoB-PL-PMDB-PSB-PT-PTB	20/05/2005-22/07/2005	17,7	58,28
5	PCdoB-PL-PMDB-PP-PSB-PT-PTB	23/07/2005-31/01/2007	17,7	69,59

Fuente: Figueiredo (2007: 190)

## Anexo 6. Distribución política de Brasil



Fuente: Portal Mapas Electrónicos, en: <http://www.e-mapas.com/mapa/Brasil/222.html> [fecha de consulta, 7 de enero de 2014].