

La representación territorial en los parlamentos latinoamericanosPor Ariel D. Sribman, sribman.ibero@usal.es, Universidad de Salamanca

Uno de los principios fundamentales en los que se basa el diseño de las instituciones democráticas latinoamericanas es el de la representación. A través de ella se busca dar voz a los diversos sectores que componen la sociedad, y que a su vez la dividen. En este sentido, las dimensiones en las que se pueden apreciar intereses divergentes son numerosas: entre otras, el posicionamiento ideológico, las preferencias económicas, el género, los factores étnicos o las preferencias derivadas de la situación territorial (Manin, 1998).

Esta última es particularmente relevante, puesto que la configuración del Estado en algunos de sus aspectos fundamentales tiene su origen en la búsqueda de resolver los conflictos territoriales. Así, en los países latinoamericanos se han adoptado diversas soluciones institucionales para ello: por un lado, cabe distinguir entre modelos federales y no federales (de acuerdo a la distinción propuesta por Alcántara, García Montero y Sánchez López, 2005:188). En los primeros conviven "subunidades territoriales que se agrupan en igualdad de condiciones y que delegan ciertos aspectos del gobierno a un ente central"; en los segundos, mientras tanto, suelen existir subunidades con ciertas responsabilidades administrativas y con intereses propios, pero con una menor autonomía en una multiplicidad de dimensiones¹.

Por otro lado se puede diferenciar entre países con Poder Legislativo unicameral o bicameral. Existe en la Ciencia Política una tendencia a vincular bicameralismo con federalismo y representación de intereses territoriales, aunque esta asociación, correcta en algunos aspectos y casos, debe ser matizada (para el estudio de este vínculo en América Latina se puede destacar la aportación de Llanos y Nolte, 2003).

Tabla I: Organización institucional de los países latinoamericanos

País	Organización	Congreso
Argentina	Federal	Bicameral
Brasil	Federal	Bicameral
México	Federal	Bicameral
Venezuela	Federal	Unicameral
Bolivia	No federal	Bicameral
Chile	No federal	Bicameral
Colombia	No federal	Bicameral
Paraguay	No federal	Bicameral
República Dominicana	No federal	Bicameral
Uruguay	No federal	Bicameral
Costa Rica	No federal	Unicameral
Ecuador	No federal	Unicameral
El Salvador	No federal	Unicameral
Guatemala	No federal	Unicameral
Honduras	No federal	Unicameral
Nicaragua	No federal	Unicameral
Panamá	No federal	Unicameral
Perú	No federal	Unicameral

Fuente: Alcántara, García Montero y Sánchez López (2005: 192)

1. El debate en torno al federalismo ha ocupado un espacio central en la Ciencia Política durante las últimas décadas. Se puede citar como referencia de sus primeros pasos el trabajo de Riker (1975) y como ejemplo de su vigencia en la actualidad la serie Global Dialogue on Federalism Series, publicada por McGill-Queen's University Press.

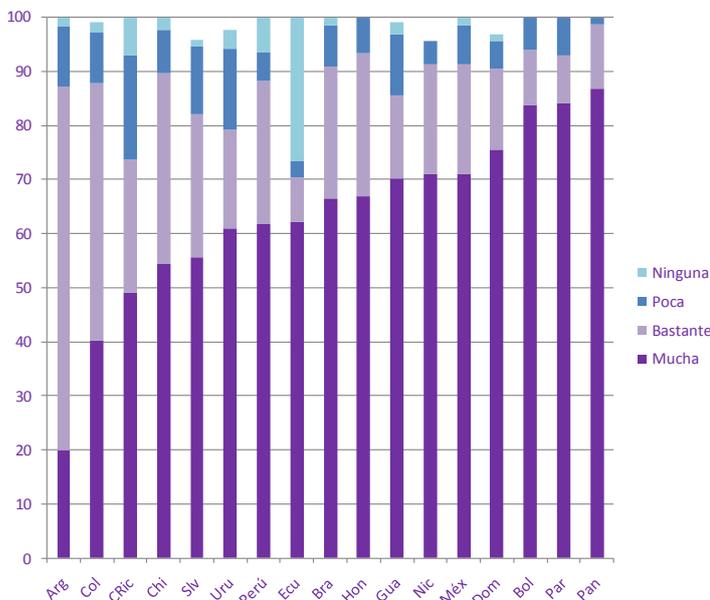
Este boletín pretende, precisamente, explorar las percepciones y actitudes de los legisladores latinoamericanos en relación a la representación territorial, enfocando la atención en dos aspectos fundamentales: por un lado, el vínculo –regular o no– entre el marco institucional de cada país y la tendencia de sus parlamentarios a priorizar o relegar la representación de los territorios; es decir: ¿se verifica algún patrón de relación entre a) la organización federal/no federal, b) el diseño unicameral/bicameral del Congreso, y c) las actitudes de los representantes? Por otro lado, el dilema entre las representaciones territorial y partidaria a que se encuentran sometidos los legisladores de manera permanente; esto es: ¿los parlamentarios priorizan los intereses del partido por el que fueron elegidos o las necesidades de su distrito?

Las preguntas que se consideran para este análisis son las siguientes: ¿qué importancia conceden los diputados a conseguir recursos para su distrito? Si hay un conflicto de intereses entre el distrito y el partido, ¿con cuál de ellos suelen votar? ¿Qué importancia dan durante su actividad parlamentaria a defender los intereses distritales? Y, ¿en qué medida consideran que representan fundamentalmente a los electores de su distrito?

La obtención de recursos

Los mecanismos a través de los cuales los representantes pueden defender los intereses de sus distritos son diversos. Uno de ellos es la obtención de recursos; en este sentido, al preguntar a los parlamentarios por la importancia que dan a conseguir recursos para el territorio al que representan, las respuestas son muy variadas a través de la región (Gráfico 1):

Gráfico 1. Importancia concedida por los representantes a conseguir recursos para su distrito



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PELA (2006-2008)

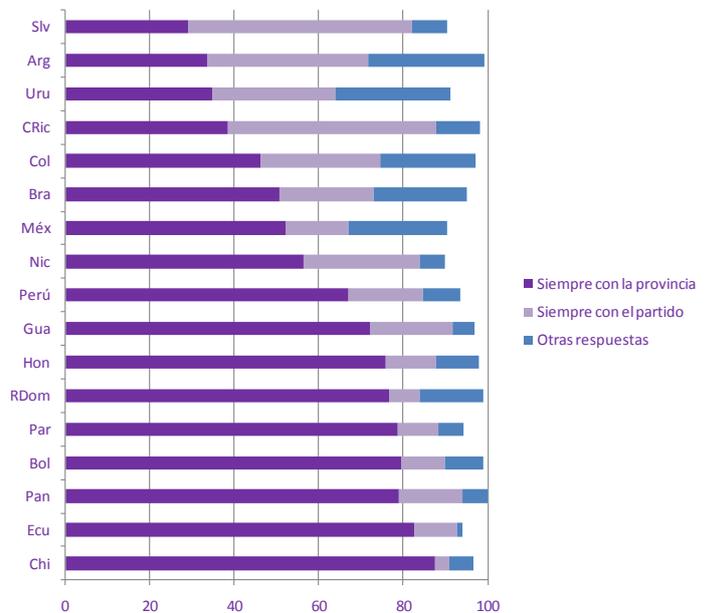
Debe tenerse en cuenta que esta pregunta no plantea al legislador una disyuntiva. Dar mucha importancia a conseguir recursos para su distrito no implica restar relevancia a otra dimensión de la representación. Aún así, se obtienen resultados sugerentes: es notable la baja proporción de parlamentarios argentinos que responde “Mucha importancia” (lo cual podría significar que en este caso el Senado

efectivamente asume la responsabilidad de la representación territorial); también destaca el caso de Ecuador, con la mayor proporción de respuestas “Poca” o “Ninguna importancia”. En este caso, similar al de Costa Rica, el carácter unicameral del Congreso no deja margen para que la obtención de recursos se produzca en otro espacio legislativo; asimismo son remarcables los casos boliviano y paraguayo, en los que el bicameralismo no obsta para que los diputados concedan mucha importancia a la obtención de recursos para el departamento (los más elevados junto con Panamá).

El dilema distrito-partido

Como se ha adelantado, uno de los inconvenientes fundamentales asociados a la representación territorial es el solapamiento con otras dimensiones de representación, entre las que destaca la partidaria. Es de gran importancia conocer, por lo tanto, a cuál de estas dos vertientes se favorece mayoritariamente en cada país.

Gráfico 2. Posición de los representantes ante conflictos de intereses entre distrito y partido



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PELA (2006-2008)

En términos generales, existe una alta priorización de los intereses territoriales frente a los partidarios, ya que incluso en los países que presentan valores más bajos (El Salvador, Argentina o Uruguay), las cifras son superiores al 30%.

En el Gráfico 2 destacan nuevamente Argentina, en donde la representación territorial queda relegada a un segundo plano; Ecuador, en donde –al contrario de lo observado en el Gráfico 1– los intereses territoriales priman con claridad sobre los partidarios; Bolivia y Paraguay, en donde se repite la priorización del elemento territorial a pesar del bicameralismo, y a los que ahora se suman Chile y República Dominicana; finalmente vale mencionar a El Salvador y Costa Rica, que no cuentan con un Senado y en cuyas Cámaras de representantes el factor partidario se impone sobre el territorial (Cotta, 1988, analiza en profundidad la representación de intereses ciudadanos en una sola Cámara).

Como sea, la principal conclusión que puede sacarse de este segundo gráfico es que en una amplia mayoría de los países estudiados, e

independientemente de su estructura institucional (federal o no federal, unicameral o bicameral), los legisladores priorizan la representación territorial frente a la partidista.

Los intereses territoriales en la actividad parlamentaria

La actividad de los legisladores abarca una serie de ámbitos, entre los que se encuentran la representación de la nación, la elaboración de leyes, la resolución de problemas nacionales, el control de la actuación del gobierno, la defensa de los intereses partidarios, la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y la representación de los intereses territoriales. Al preguntar a los parlamentarios latinoamericanos a cuál de ellos dan más importancia durante su actividad legislativa, la representación del distrito de origen tiene una importancia dispar según el país.

En este caso debe resaltarse que la respuesta “Representar los intereses de su Distrito” sí implica una relegación de otras dimensiones, a diferencia de lo que ocurría en el apartado de obtención de recursos.

Gráfico 3. Importancia concedida a la representación de los intereses distritales



Nota: el Gráfico considera únicamente la pregunta acerca del primer lugar en las prioridades, aunque el cuestionario incluye la importancia concedida a estos mismos aspectos en segundo y en tercer lugar.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PELA (2006-2008)

El Gráfico III aporta considerables cambios respecto a los resultados anteriores, en particular en relación a algunos países: México, que se había mantenido en el rango medio, aparece ahora como el país cuyos representantes dan menor importancia a la defensa de intereses distritales. Por el contrario, Argentina, cuyos diputados concedían una importancia mínima a la representación territorial, muestran en este caso una actitud diametralmente opuesta (si bien el valor de 37,3% no permite hablar de una verdadera mayoría que prioriza la representación de intereses territoriales, una mirada en el contexto regional da mejor cuenta del significado de dicha proporción). Chile, que había destacado en el dilema distrito-partido a favor del primero, es también el país cuyos representantes conceden una mayor importancia a los asuntos territoriales durante su actividad parlamentaria. El caso de Costa Rica, en coherencia con lo observado hasta ahora, se encuentra próximo al extremo de la baja importancia otorgada a los asuntos territoriales. Habiendo sido mencionados los casos de México y Argentina, vale hacer lo propio

con Brasil, otro de los países federales incluidos en el estudio. Tanto en esta dimensión como en las dos anteriores, Brasil se sitúa en el centro del espectro; una lectura intuitiva de estos resultados permitiría interpretar que en su Cámara baja predomina un equilibrio entre el territorial y los demás planos de representación.

El tuétano de la representación

El cuestionario del Proyecto Élités Parlamentarias en América Latina (PELA), incluye una pregunta propiamente orientada a conocer el grupo al que creen representar fundamentalmente los parlamentarios latinoamericanos. Las respuestas entre las que deben optar son: todos los votantes de su partido, todos los electores de su Distrito, el partido político al que pertenece, o todos los ciudadanos del país. El Gráfico 4 presenta la distribución por país de legisladores que estiman representar a los electores de su Distrito.

Gráfico 4 Parlamentarios que consideran representar a los electores de su Distrito



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PELA (2006-2008)

Si bien las preguntas anteriores permiten acercamientos relevantes a la cuestión de la representación territorial desde distintos puntos de vista, se puede afirmar que es éste el apartado en el que se refleja de manera más transparente e inmediata la medida en que los diferentes territorios son representados por los legisladores de cada país. Por un lado, es importante analizar los datos arrojados por esta pregunta, sacando provecho de su valor intrínseco; por otro lado es interesante observar estos resultados a la luz de las respuestas anteriores, procurando comprender la existencia de coherencias e inconsistencias.

Antes de analizar los resultados obtenidos es importante realizar una matización: en los casos de Panamá, Brasil, Ecuador, Uruguay y Paraguay se utilizó una versión anterior de cuestionario, en el que la opción “A todos los ciudadanos del país” no se leía. De ahí que para la comprensión de estos cinco casos (quizá Ecuador sea el más notable entre ellos) deba tenerse en cuenta esta desviación.

No obstante lo anterior, debe aclararse que si bien no era leída, la opción “A todos los ciudadanos del país” era válida como respuesta, y en efecto fue la elegida por un número variable –y en algunos casos muy considerable– de diputados: el 3,1% en Ecuador, el 29,1% en Paraguay, el 4,6% en Uruguay, el 9,0% en Brasil y el 2,9% en Panamá. Por añadidura, los resultados sostienen su interés y su validez en la medida en que permiten comparar, quizá complementando los

resultados del Gráfico 1, el interés por la representación territorial en oposición a la representación partidaria.

Una primera mirada muestra a Costa Rica con el porcentaje más bajo de legisladores que dicen representar a sus distritos, manteniendo coherencia con todas las preguntas anteriores. México ostenta la segunda posición en cuanto a menor representación de los votantes distritales, agudizando la tendencia que comenzaba a percibirse en el apartado anterior. Los diputados bolivianos, en abierta contradicción con lo observado hasta ahora, presentan el tercer índice más bajo de representación territorial (índice, no obstante, más coherente con el diseño institucional del país).

El Salvador permanece entre los países en los que la representación territorial adquiere menor relevancia, como lo había hecho en todas las preguntas previas; la coherencia y el equilibrio entre la territorial y otras facetas de la representación caracterizan también a Nicaragua, Honduras, Guatemala y Perú; nótese que tienen todos ellos Congresos unicamerales. Los otros dos países que reúnen estas características son Panamá, cuyos legisladores se encuentran a la cabeza de todas las mediciones sobre relevancia del aspecto territorial, con excepción de la representada en el Gráfico 3; y Ecuador, que presenta fluctuaciones notables.

República Dominicana presenta un valor (38,5%) que, además de ser coherente con los derivados de las preguntas anteriores, parece reflejar una importancia más bien alta de los asuntos territoriales (más aún teniendo en cuenta que el país tiene una Cámara alta, en la que podrían estar concentrados estos temas).

Los representantes paraguayos, por su parte, muestran también valores altos de compromiso con la representación de intereses territoriales. Esto se había reflejado ya en las respuestas anteriores, y ahora se confirma (téngase en cuenta que el casi 50% de los diputados que afirman representar a los electores de su Distrito significa una proporción igual a la suma de los que dicen representar a los electores de su partido, al partido mismo y a toda la nación).

En el caso colombiano, las variaciones a través de las diversas preguntas resuelven en un valor más bien alto de percepción de representación distrital, especialmente teniendo en cuenta que también en este caso estamos ante un país con Poder Legislativo bicameral. Uruguay aparece en una posición simétrica respecto de Bolivia: si bien en las anteriores preguntas sus diputados habían mostrado una coherencia situada en valores bajos de defensa de intereses territoriales, al preguntarles por el grupo al que creen representar, más de la mitad de ellos escoge la opción "los electores de su Distrito" (también el uruguayo es un Congreso bicameral).

Brasil arroja aquí un dato ligeramente distante de las cifras anteriores: si ellas lo situaban siempre entre los valores medios de América Latina, ahora se produce un salto que lo ubica entre los tres países con índices máximos de representación territorial. Junto a Brasil se encuentra Chile, de cuyos representantes se puede decir que habían mostrado coherencia en las preguntas anteriores, con la representación de sus territorios como prioridad.

Finalmente, los diputados argentinos se encuentran entre aquéllos con baja coherencia entre las respuestas anteriores y la que apunta directamente a la dimensión prioritaria de representación: a los valores cercanos a los máximos en algunas preguntas se oponen respuestas próximas a los mínimos en otras y, finalmente, una cifra intermedia en esta última pregunta.

Conclusiones

En primer lugar se observa que en la mayoría de los países estudiados se registra un grado alto de interés de los legisladores por la defensa de los intereses territoriales. Esto se hace particularmente claro en las respuestas a dos preguntas clave: aquélla acerca del dilema territorio-partido, y aquélla sobre a quién consideran los parlamentarios que representan. Es importante señalar que esta tendencia no reconoce diferencias sostenidas entre países federales y no federales, ni entre aquéllos con Congresos unicamerales o bicamerales.

Se puede afirmar, por lo tanto, que no se reconoce patrón de relación alguno entre el marco institucional de cada país y las respuestas de sus diputados en torno a la representación territorial. Entre los países cuyos representantes muestran valores más altos de atención a los asuntos territoriales se encuentran tanto Estados federales con Legislativos bicamerales, como Estados no federales con Congresos unicamerales y bicamerales.

Esto invita a indagar con mayor profundidad en cuál es el papel del Senado, tanto en los países federales como en los no federales: o bien en algunos casos duplican la función de representar a los territorios, o bien se han ido especializando en satisfacer necesidades de representación en otros planos (el trabajo de Tsebelis y Money, 1997, aporta respuestas de gran interés para estos interrogantes).

Por otro lado, ¿se puede afirmar que en los países con Congreso unicameral y con bajo índice de involucramiento parlamentario en la representación territorial, los intereses de las regiones no representan un eje de división y de demandas políticas divergentes? ¿O, por el contrario, esas diferencias existen y quedan desatendidas en la labor de los legisladores?

También cabe plantear a qué pueden deberse las variaciones e incoherencias de los representantes de un mismo país frente a diversas preguntas en torno al mismo tema. Son varios los factores que pueden tenerse en cuenta: por un lado, la solución que cada país da a los problemas asociados a su división territorial (por ejemplo, la distribución de recursos económicos, cuya conflictividad en algunos países puede generar que los parlamentarios concedan mayor importancia a la consecución de recursos, mientras que en otros casos una buena distribución puede relegar este tema a un plano secundario).

Por otro lado, esas variaciones pueden aportar una noción de los temas que producen en los parlamentarios mayor preocupación que la representación territorial, y los que concitan en menor medida su atención. Así, al pensar la defensa de los intereses distritales entre otras facetas de su actividad parlamentaria (como la elaboración de leyes), aquéllos no revisten la misma importancia que cuando se los concibe, por ejemplo, frente a la representación partidaria.

En términos generales se ha constatado que la territorial es una dimensión fundamental de la representación para los parlamentarios de la gran mayoría de países latinoamericanos. Ello hace que se plantee el interés de estudiar detenidamente cómo se reflejan estas opiniones y actitudes en la labor efectiva de los legisladores y que sea central conocer hasta qué punto la ciudadanía siente que los intereses de sus regiones son defendidos satisfactoriamente.

Bibliografía

- Alcántara, M. (Dir.). Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2008).
- Alcántara, M., García Montero, M. y Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad.
- Cotta, M. (1988). Parlamentos y representación. En Pasquino, G. (comp.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Llanos, M. y Nolte, D. (2003). Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. *Journal of Legislative Studies*, 9 (3): 54-86.
- Manin, B. (1998). *Los principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza.
- Riker, W. (1975). Federalism. En Greenstein, F. y Polsby, N. (eds.). *Governmental Institutions and Processes*. Reading: Addison-Wesley.
- Tsebelis, G. y Money, J. (1997). *Bicameralism*. Nueva York: Cambridge University Press.

Boletines anteriores

- “Los diputados latinoamericanos y su preocupación por la conflictividad”, por Claire Wright, Universidad de Salamanca, nº 1-09, marzo 2009.
- “La nueva dinámica de las relaciones entre América Latina y la República popular China”, por Inés Amezaga, Universidad de Salamanca, nº 2-09, marzo 2009.
- “El rol representativo de los legisladores latinoamericanos. ¿Qué intereses defienden y cómo actúan?”, por Vanesa Valverde, Universidad de Salamanca, nº 3-09, abril 2009.
- “Las mujeres en los parlamentos latinoamericanos”, por Michelle Fernández, Universidad de Salamanca, nº 4-09, abril 2009.
- “Vínculos programáticos e ideológicos en la elección de los diputados latinoamericanos”, por Ana Belén Benito, Universidad de Salamanca, nº 5-09, mayo 2009.
- “Jóvenes políticos en los parlamentos latinoamericanos”, por María García, Universidad de Salamanca, nº 6-09, mayo 2009.
- “Percepciones de las élites parlamentarias hacia los partidos políticos en América Latina”, por Lina María Cabezas, Universidad de Salamanca, nº 7-09, mayo 2009.
- “Explorando algunos vínculos entre la calidad de la democracia y las élites parlamentarias en América Latina”, por Alejandro Belmonte, Universidad de Salamanca, nº 8-09, junio 2009.