



VNIVERSIDAD
D SALAMANCA

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO GENERAL
ÁREA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN
DOCTORADO EN PROCESOS POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS

TESIS DOCTORAL

LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN EL
BICAMERALISMO: UN ESTUDIO SOBRE LOS
REGÍMENES PRESIDENCIALES

LA AMBICIÓN POLÍTICA COMO UN DETERMINANTE DEL
COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO

Adriana Paola Montilla Niño

Dirección:

Dr. Manuel Alcántara Sáez

Dr. Felipe Botero Jaramillo

Julio 2017

PARA
MYRIAM, LUCAS Y EMILIA

AGRADECIMIENTOS

Desde el momento en que inicié mis clases en la Universidad de Salamanca hasta hoy, que pongo el punto final a esta tesis, han transcurrido varios años. Por ello mis agradecimientos son extensos y alcanzan varias latitudes. En primer lugar, debo agradecer al profesor Manuel Alcántara, quien me abrió las puertas del Claustro Salmantino, y al profesor Felipe Botero, quien decidió participar en la dirección conjunta de este trabajo. Los dos me acompañaron, juiciosamente, en este ejercicio académico y en esta experiencia de vida.

La Fundación Carolina, la Universidad de Salamanca y la Universidad Externado de Colombia fueron actores importantes para la realización de este trabajo porque me brindaron el apoyo económico e institucional sin el cual esta tesis no habría sido posible. A los miembros del Área de Ciencia Política; al profesor Emiliano Grossman, del Instituto de Estudios Políticos de París —Sciences Po—; a Daniel Chasquetti, Daniel Buquet, Juan Andrés Moraes, de la Universidad de la República de Uruguay; y a Valeria Palanza, de la Universidad Católica de Chile, les quiero manifestar mi agradecimiento por haber escuchado mis ideas y haber hecho valiosos aportes a esta investigación.

De igual manera, Alejandra Carvallo, Hernán Figueroa en el Congreso de Chile y Daniel Ferreira, Carmen Lerena en el Parlamento de Uruguay se merecen toda mi gratitud, pues estuvieron atentos a responder las inquietudes que me surgían en el tratamiento de los datos. Y a todos los congresistas que abrieron un espacio en su agenda para dialogar conmigo, pues sus opiniones y experiencias son la piedra angular de este trabajo.

Esta investigación se fue forjando poco a poco, y en este recorrido muchas personas me acompañaron: Karen, Laura, Jairo, Valentina, Cata, David y el incansable Sabino; todos ellos me brindaron una ayuda invaluable. A mis amigos que siempre han estado allí apoyándome desde la distancia, especialmente, Diana, Beira, Mauro, Fer y Martha. A todos ellos, un enorme gracias.

A mis padres, mis abuelas y mi tía Olga, que fue mi fiel escribana, quiero agradecerles su paciencia y apoyo. A Montis, Alex, Mona ‘la Tita’, Sebas y Caro, gracias por acompañarme en las jornadas de trabajo y por ayudarme a cambiar la angustia por una sonrisa.

Las últimas palabras son para los tres pilares de mi vida. El agradecimiento que siento hacia ellos es inexpresable. El amor y el ejemplo de mi Mamá han sido mi bastón; sus palabras de aliento me dieron la energía suficiente para llegar hasta este punto. Ella se merece todo mi amor y reconocimiento. Lucas... mi compañero incondicional, siempre estuvo atento a escuchar mis dudas y a inmiscuirse en reiteradas discusiones metodológicas. Emilia... mi chiquita del alma, gracias a ella este proceso se hizo más liviano; sus risas y mimos fueron un respiro diario.

La producción legislativa en el bicameralismo: un estudio sobre los regímenes presidenciales. La ambición política como un determinante del comportamiento legislativo

Resumen: el objetivo de la investigación es indagar cómo la ambición política de los representantes afecta su comportamiento legislativo. Es un estudio comparado de tres países: Chile, Uruguay y Colombia durante las últimas cuatro legislaturas. En la primera parte aborda la estructura de las carreras, se describen las trayectorias que han seguido los senadores y diputados y, a partir de esto, se definen cuatro tipos de ambición: estática, progresiva, cesante y discreta. La segunda parte profundiza en el comportamiento de los congresistas y propone cuatro indicadores para medir las actividades que desarrollan en la Asamblea y en el distrito. Los dos primeros evalúan las relaciones particulares que establecen los legisladores, el tercero se refiere al vínculo que tiene el congresista con su territorio y el último mide las acciones de posicionamiento público. Los resultados muestran que la ambición es uno de los factores que influyen en la cercanía que los representantes tienen con sus electores, en el número de acciones que hacen por sus circunscripciones y en los actos de posicionamiento. Además, permite contrastar cómo la antigüedad, el hecho de ser del gobierno o de la oposición y el ciclo electoral determinan el trabajo legislativo.

Palabras clave: ambición, comportamiento legislativo, carreras políticas, Chile, Colombia y Uruguay

Abstract: The objective of this investigation is to question how the political ambition of the legislators affect their legislative behavior? This work considers the findings in a comparative analysis from three case studies: Chile, Colombia and Uruguay during the last four legislative periods. To explore these issues, Part I outlines the career structures, describes the paths of senators and deputies and defines four types of political ambition: static, progressive, absent and discreet. Part II concerns the legislative behavior and proposes four indicators to measure the legislative work in the Assembly and Districts. Indicators I and II evaluate the different types of relationships established by the legislators. Indicator III explores the linkage between the legislators and their territories. Indicator IV measures the actions for political positioning. The conclusion summarizes the findings and shows that political ambition is one of the *influencing factors* in the definition of the relationship between legislators and their electorate, the number of political actions conducted for their territories and the path for political positioning. It also considers other influencing factors such as how being a part of the opposition and the electoral cycle can determine the legislative work.

Key words: ambition, *legislative behavior*, *political career*, *Chile*, *Colombia* and *Uruguay*

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	1
Capítulo 1. Ambición política y comportamiento legislativo como objetos de estudio	
1.1. Introducción.....	19
1.2. Carreras políticas y ambición política.....	21
1.2.1. La teoría de la ambición política.....	22
1.2.2. El político como actor racional	23
1.2.3. Ambiciones dinámicas y la estructura de oportunidades	25
1.2.4. La estructura de oportunidades.....	28
1.2.5. Factores individuales.....	31
1.3. Ambición y comportamiento legislativo: la teoría de Mayhew.....	34
1.4. Más allá de Mayhew: otros estudios sobre ambición y comportamiento.....	37
1.5. La ambición política en América Latina: diferencias y similitudes en las trayectorias políticas.	42
1.6. Comportamiento legislativo y ambición en los sistemas latinoamericanos.....	46
1.7. Otros factores que influyen en el comportamiento legislativo.....	50
Capítulo 2. La estructura de oportunidades: la estructura de los cargos, el sistema electoral y el sistema de partidos	
2.1. Introducción.....	53
2.2. Uruguay.....	56
2.2.1. Introducción.....	56
2.2.2. Los cargos en competencia.....	58
2.2.3. Las particularidades del sistema electoral uruguayo.....	61
2.2.4. Selección de candidatos.....	65
2.3. Chile.....	69
2.3.1. Introducción.....	69
2.3.2. Los cargos en competencia en la democracia chilena.....	71
2.3.3. El sistema binominal.....	74
2.3.4. Selección de candidatos: las coaliciones como unidades negociadoras.....	77
2.4. Colombia.....	82
2.4.1. Introducción.....	82
2.4.2. Cargos en competencia.....	84
2.4.3. Las reformas electorales.....	87
2.4.4. Los procesos de selección de candidatos.....	90
2.5. Conclusiones.....	94

Capítulo 3. La composición de los congresos: ¿ciudadanos o políticos profesionales?	
3.1. Introducción.....	99
3.2. ¿Quiénes llegan al Congreso?.....	101
3.2.1. Edad	101
3.2.2. Género.....	109
3.2.3. Profesión.....	113
3.3. Socialización política de los legisladores.....	117
3.4. La continuidad en la política: vocación, profesión u oportunidad.....	121
3.5. Conclusiones.....	127
Capítulo 4. Trayectorias políticas de los legisladores.	
4.1. Introducción.	133
4.2. De ediles a senadores: el caso de Uruguay.....	134
4.3. De diputados a senadores: el caso de Chile.....	138
4.4. De concejales municipales a congresistas: el caso de Colombia.....	144
4.5. Conclusiones.....	147
Capítulo 5. Ambición: ¿siempre un cargo superior?	
5.1. Introducción.....	151
5.2. Ambición progresiva: el camino hacia el Senado.....	154
5.3. Los que buscan la reelección: ambición estática.....	159
5.4. Ambición discreta y cesante: los que se van.....	165
5.5. Antecedentes políticos y legislativos de los congresistas y ambición.....	171
5.6. Conclusiones.....	175
Capítulo 6. <i>Credit claiming</i> : trabajando por sus electores	
6.1. Introducción.....	179
6.2. ¿Qué acciones son <i>credit claiming</i> ?.....	181
6.2.1. Políticas distributivas: clientelismo, <i>constituency service</i> y particularismo.....	183
6.3. Chile: <i>constituency service</i> y particularismo.....	189
6.4. Uruguay: ¿el fin del clientelismo o la aparición de un vínculo distinto?.....	198
6.5. Colombia: entre el clientelismo tradicional y un clientelismo de mercado.....	206
6.6. Conclusiones.....	216
Capítulo 7. <i>Credit claiming</i> : trabajando por los territorios	
7.1. Introducción.....	221
7.2. Chile.....	226
7.2.1. Entre legisladores y “alcaldes grandes”.....	226
7.2.2. Las acciones distritales.....	232
7.2.3. La gestión distrital y la ambición.....	236
7.3. Uruguay.....	243
7.3.1. Solo legisladores y no intendentes.....	243
7.3.2. Las acciones distritales.....	245
7.3.3. El comportamiento distrital y la ambición.....	250

7.4. Colombia.....	256
7.4.1. Legisladores como determinadores del gasto.....	256
7.4.2. Acciones distritales en Colombia	264
7.4.3. Acciones distritales y ambición política.....	266
7.5. Conclusiones.....	272
Capítulo 8. <i>Acciones de posicionamiento público: buscando nuevos votantes</i>	
8.1. Introducción.....	277
8.2. Chile.....	280
8.2.1. Las acciones de posicionamiento público: entre los objetivos del partido y los individuales.....	280
8.2.2. Acciones de posicionamiento y ambición.....	286
8.3. Uruguay.....	291
8.3.1. Las acciones de posicionamiento público en un escenario de fuerte control político.....	291
8.3.2. Acciones de posicionamiento público y ambición.....	298
8.4. Colombia.....	303
8.4.1. Las acciones de posicionamiento público: cuando lo más importante es la reputación personal.....	303
8.4.2. Acciones de posicionamiento público y ambición.....	308
8.5. Conclusiones.....	312
Conclusiones.....	317
Referencias.....	329
Bibliografía complementaria.....	353
Anexo 1. Formato de Entrevistas.....	363
Anexo 2. Formato de Encuesta.....	365
Anexo 3. Códigos y sub-códigos Atlas.Ti.....	373
Anexo 4. Chile. Regresión binomial negativa para el número de acciones distritales.....	375
Anexo 5. Uruguay. Regresión binomial negativa para el número de acciones distritales.....	383
Anexo 6. Colombia. Regresión binomial negativa para el número de acciones distritales.....	395
Anexo 7. Chile. Regresión binomial negativa para el número de acciones posicionamiento público.....	401
Anexo 8. Uruguay. Regresión binomial negativa para el número de acciones posicionamiento público.....	409
Anexo 9. Colombia. Regresión binomial negativa para el número de acciones posicionamiento público.....	423

LISTA DE FIGURAS

Capítulo 3

Figura 3.1	Edad de los legisladores en Colombia en el periodo 1998-2014....	104
Figura 3.2	Edad de los legisladores en Uruguay en el periodo 1995-2015.....	104
Figura 3.3	Edad de los legisladores en Chile en el periodo 1994-2018.....	105
Figura 3.4	Ambición estática.....	107
Figura 3.5	Ambición progresiva.....	107
Figura 3.6	Ambición cesante.....	108
Figura 3.7	Ambición discreta.....	108
Figura 3.8	Rangos de edad en la primera legislatura.....	112
Figura 3.9	Número de legislaturas para mujeres y hombres.....	113
Figura 3.10	Profesiones de los legisladores.....	116
Figura 3.11	Categorías de los legisladores de acuerdo con su trayectoria.....	126

Capítulo 4

Figura 4.1	Diagrama de carrera de diputados Uruguay, periodo 1995-2010.....	136
Figura 4.2	Diagrama de carrera de senadores Uruguay, periodo 1995-2015....	137
Figura 4.3	Diagrama de carrera de diputados en Chile, periodo 1998-2014.....	140
Figura 4.4	Diagrama de carrera de senadores en Chile, periodo 1994-2018.....	141
Figura 4.5	Diagrama de carrera de senadores en Chile, periodo 1994-2002.....	143
Figura 4.6	Diagrama de carrera de senadores en Chile, periodo 2010-2018.....	143
Figura 4.7	Diagrama de carrera de diputados Colombia, periodo 1998-2014..	145
Figura 4.8	Diagrama de carrera de senadores Colombia, periodo 1998-2014..	146

Capítulo 5

Figura 5.1	Ambición progresiva en Chile, Colombia y Uruguay.....	156
Figura 5.2	Ambición progresiva y rangos de edad.....	157
Figura 5.3	Ambición estática en Chile, Colombia y Uruguay.....	160
Figura 5.4	Ambición estática y rangos de edad.....	162
Figura 5.5	Ambición cesante y rangos de edad	166
Figura 5.6	Ambición cesante en Chile, Colombia y Uruguay.....	167
Figura 5.7	Ambición discreta en Chile, Colombia y Uruguay.....	169
Figura 5.8	Ambición discreta y rangos de edad	170

Capítulo 6

Figura 6.1	Solicitudes de los individuos en Chile.....	190
Figura 6.2	Número de oficinas en los distritos, Chile.....	196
Figura 6.3	Solicitudes de los individuos en Uruguay.....	203
Figura 6.4	Solicitudes de los individuos en Colombia	214

Capítulo 7

Figura 7.1	¿En su trabajo legislativo usted a quien tiene más en cuenta? Chile	228
Figura 7.2	¿Cuál es el motivo de sus intervenciones en la hora de incidentes?.	233
Figura 7.3	Oficios de fiscalización Cámara de Diputados Chile.....	235
Figura 7.4	Histograma número de actos de gestión distrital presentados en Chile.....	237

Figura 7.5	¿En su trabajo legislativo usted a quién tiene más en cuenta? Uruguay.....	244
Figura 7.6	Porcentaje de acciones distritales Uruguay 1995-2015.....	247
Figura 7.7	Actos presentados por el Gobierno y la Oposición en Uruguay.....	250
Figura 7.8	Histograma y diagrama de cajas de número de actos distritales en Uruguay.....	251
Figura 7.9	Índice de concentración electoral de senadores colombianos 1998-2014.....	257
Figura 7.10	¿En su trabajo legislativo usted a quién tiene más en cuenta? Colombia.....	258
Figura 7.11	Último estado de los proyectos de ley distritales en el Senado y la Cámara de Colombia.....	265
Figura 7.12	Histograma del número de proyectos distritales presentados en Colombia.....	268
 Capítulo 8		
Figura 8.1	Actividad a la que le dan más importancia los congresistas en Chile.....	282
Figura 8.2	Último estado de los proyectos de ley en Senado y Cámara de Chile.....	283
Figura 8.3	Proyectos de ley.....	284
Figura 8.4	Proyectos de acuerdo.....	284
Figura 8.5	Histograma número de actos de posicionamiento público presentados en Chile.....	287
Figura 8.6	¿Cuándo hay un conflicto de intereses entre sus electores y las posiciones de su partido político, usted suele votar?.....	292
Figura 8.7	Acciones legislativas colectivas e individuales en Uruguay 1995-2015.....	294
Figura 8.8	Actividad a la que le dan más importancia los congresistas en Uruguay.....	295
Figura 8.9	Proyectos de ley individuales por partido en Uruguay.....	296
Figura 8.10	¿Cuál es el motivo de sus exposiciones en la media hora previa.....	298
Figura 8.11	Histograma número de actos de posicionamiento público presentados en Uruguay.....	299
Figura 8.12	Actividad a la que le dan más importancia los congresistas en Colombia.....	304
Figura 8.13	Último estado de los proyectos de ley en Senado y Cámara de Colombia.....	306
Figura 8.14	¿Cuál es el motivo de sus intervenciones en las sesiones plenarias?	307
Figura 8.15	Histograma número de actos de posicionamiento público presentados en Colombia.....	308

LISTA DE TABLAS

Capítulo 3

Tabla 3.1	Media de edad de los legisladores.....	103
Tabla 3.2	Número de legislaturas por rangos de edad.....	105
Tabla 3.3	Porcentajes de ambición.....	107
Tabla 3.4	Participación de las mujeres en el Congreso	111

Capítulo 5

Tabla 5.1	Ambición progresiva y número de períodos.....	158
Tabla 5.2	Ambición progresiva y género.....	159
Tabla 5.3	Ambición estática y número de períodos.....	160
Tabla 5.4	Tasas de reelección.....	162
Tabla 5.5	Ambición estática y género.....	163
Tabla 5.6	Ambición cesante y número de períodos en el Congreso.....	168
Tabla 5.7	Número de períodos en el Congreso.....	169
Tabla 5.8	Ambición discreta y género.....	170
Tabla 5.9	Ambición de los legisladores profesionales.....	172
Tabla 5.10	Ambición de los políticos profesionales	172
Tabla 5.11	Ambición de los amateurs.....	173
Tabla 5.12	Tipos de legisladores.....	174

Capítulo 6

Tabla 6.1	Políticas distributivas no programáticas.....	186
Tabla 6.2	Número de horas de atención a individuos en Chile.....	194
Tabla 6.3	Número de horas de atención a individuos de acuerdo con la ambición, en Chile.....	197
Tabla 6.4	Número de horas de atención a individuos por partido en Uruguay...	201
Tabla 6.5	Número de horas de atención a individuos en Uruguay.....	204
Tabla 6.6	Número de horas de atención a individuos en Uruguay según la ambición.....	204
Tabla 6.7	Número de horas de atención a individuos en Colombia.....	214
Tabla 6.8	Número de horas de atención a individuos de acuerdo con la ambición, en Colombia.....	215

Capítulo 7

Tabla 7.1	Media y varianza condicional del número de acciones distritales por tipo de ambición en Chile.....	237
Tabla 7.2	Modelos binomial negativo para las acciones distritales en Chile.....	240
Tabla 7.3	Tasas de incidencia de las variables en Chile.....	242
Tabla 7.4	Media y varianza condicional del número de acciones distritales por tipo de ambición en Uruguay.....	251
Tabla 7.5	Modelo binominal negativo para las acciones distritales en Uruguay	253
Tabla 7.6	Tasas de incidencia para las variables en Uruguay.....	255
Tabla 7.7	Índice de desempeño integral por departamentos en Colombia.....	262

Tabla 7.8	Media y varianza condicional del número de proyectos distritales por tipo de ambición para la Cámara en Colombia.....	266
Tabla 7.9	Media y varianza condicional del número de proyectos distritales por tipo de ambición para Senado en Colombia.....	267
Tabla 7.10	Modelo binomial negativo para proyectos distritales en Colombia...	270
Tabla 7.11	Tasas de incidencia de las variables en Colombia.....	271
Capítulo 8		
Tabla 8.1	Número de oficios individuales en la Cámara de Chile.....	286
Tabla 8.2	Media y varianza condicional del número de acciones de posicionamiento público por tipo de ambición en Chile.....	287
Tabla 8.3	Modelo binomial negativo para las acciones de posicionamiento público en Chile.....	289
Tabla 8.4	Tasas de incidencia de las variables en Chile.....	290
Tabla 8.5	Número de pedidos de informe y exposiciones verbales individuales en la Cámara de Uruguay.....	297
Tabla 8.6	Media y varianza condicional del número de acciones de posicionamiento público por tipo de ambición en Uruguay.....	299
Tabla 8.7	Modelo binomial negativo para las acciones de posicionamiento público en Uruguay.....	300
Tabla 8.8	Tasas de incidencia de las variables en Uruguay.....	302
Tabla 8.9	Número de citaciones por legislador en Colombia.....	307
Tabla 8.10	Media y varianza condicional del número de acciones de posicionamiento público por tipo de ambición en Colombia.....	309
Tabla 8.11	Modelos binomial negativo para las acciones de posicionamiento público en Colombia.....	310
Tabla 8.12	Tasas de incidencia de las variables en Colombia.....	312

INTRODUCCIÓN

Los legisladores son individuos que tienen aspiraciones profesionales y políticas, y muchas de sus acciones están guiadas por estos objetivos. Si bien están insertos dentro de un mismo sistema político que limita su comportamiento, las acciones que cada uno emprende para conseguir sus propósitos son diferentes. Los legisladores son piezas fundamentales para el juego democrático y son tomadores de decisiones trascendentales en el diseño de las políticas públicas. Sin embargo, cuál es su comportamiento y qué motiva su acción han sido preguntas, de cierta manera, omitidas en los estudios de política comparada latinoamericana. En el Congreso, cada legislador percibe la representación de una manera distinta y prioriza un conjunto de acciones. Al respecto surgen algunas preguntas: ¿por qué algunos legisladores son más proactivos que otros?, ¿por qué algunos se especializan y otros no?, ¿qué tipo de legislación promueven?, ¿qué tipo de intereses representan?, ¿qué estrategias asumen para lograr reelegirse?, ¿por qué algunos promueven más políticas con beneficios particulares? y ¿por qué otros inician leyes más distributivas?

El análisis sobre los órganos de representación —el Congreso— y la acción de los representantes, en particular en Latinoamérica, se ha centrado en las instituciones. Sin lugar a dudas, las reglas formales e informales moldean el papel de cada uno de los actores políticos (presidente, legisladores, jueces, partidos políticos y burocracia) y la forma como ellos interactúan. El primer “límite” que tiene un político para definir su comportamiento son las reglas institucionales. Las normas de selección, de elección y las normas internas constriñen sus acciones. No obstante, el acento que se le ha dado al estudio de las variables institucionales ha ensombrecido el rol que tiene el legislador como un actor político individual. En este sentido, es necesario considerar que el núcleo de las acciones políticas se ubica en los objetivos de cada representante. Los legisladores, al igual que otros políticos, tienen aspiraciones que interfieren en sus decisiones y en las acciones que llevan a cabo.

Para la teoría de la ambición, el comportamiento de los legisladores se explica por su ambición. Los congresistas se comportan como actores racionales, que, teniendo en cuenta el contexto en el que se encuentren, deciden desarrollar las conductas más apropiadas para obtener sus objetivos (Schlesinger, 1966; Black, 1972; Hibbing, 1986; Fenno, 2000). Cada político, de acuerdo con la estructura de oportunidades y con sus ventajas personales, asume más o menos riesgos para lograr sus fines. En esta lógica, los

legisladores toman decisiones afines a sus ambiciones y eligen una estrategia de acción en el Congreso y en su distrito que maximice la probabilidad de conseguir el cargo al que aspiran (Mezey, 1970).

Este trabajo pretende poner el foco en el comportamiento individual del legislador. El objetivo es analizar si la ambición política de los legisladores afecta su comportamiento legislativo. En este orden de ideas, la pregunta principal que guía la investigación es ¿cómo la ambición política de los representantes afecta su comportamiento legislativo?

La investigación no desconoce que las estructuras institucionales y los contextos políticos influyen en el comportamiento legislativo. El desarrollo democrático, la modernización del Estado y la manera en que los partidos se han insertado en la sociedad, entre otros aspectos, afectan las acciones de los actores políticos. Como se verá más adelante, las interrupciones democráticas o los conflictos internos dejan cicatrices en las relaciones políticas y en como la sociedad interactúa con la política y lo político. Lo que intenta poner en relieve este estudio es que dentro de un mismo sistema político, y al interior de un mismo partido, cada legislador tiene una ambición —un cargo al cual aspira acceder— y para alcanzarlo asume una conducta particular en el Congreso; se puede enfocar en proponer más leyes, en realizar más intervenciones en plenaria o en incrementar sus gestiones para ayudar a las personas en su distrito. Por ejemplo, acelera un trámite administrativo para conseguir una pensión o, solicita explicaciones sobre el retraso en la construcción del hospital.

En otras palabras, aquí se sustenta que la acción del legislador es multidimensional; no se limita a sus labores en el Congreso, sino que trasciende a un conjunto de tareas que realiza para representar a sus electores. El comportamiento del congresista se despliega por una amplia gama de actividades en el legislativo y en sus distritos. Algunas de ellas son formales —proyectos de ley, actividades de control político, pedidos de informe, etc.—, pero otras se desarrollan por canales más informales; son relaciones particulares que muchas veces concentran la atención del legislador que no son cuantificables, pero sirven para asegurar la elección. Este comportamiento depende de múltiples factores: el ciclo de vida, el contexto institucional, el partido, su cargo y sus objetivos de carrera (Hibbing, 1991; Fenno, 2000).

Las aspiraciones políticas no son homogéneas ni constantes. Aunque el concepto de *ambición* evoca una noción de ascenso, es necesario tener en cuenta que el objetivo de

todos los políticos no es escalar posiciones dentro o continuar en la política. No todos ellos tomarían un cargo más alto si se les ofreciera, algunos trabajan para llegar al Senado o conseguir una intendencia, mientras que otros se alejan de la política. Cada individuo tiene una idea de progreso particular y una aversión al riesgo distinta¹. Para muchos diputados, acceder a un escaño en el Congreso no significa mayores ventajas. En este sentido, el concepto de ambición hace referencia a la decisión que toma un político de mantenerse, retirarse o postularse a otro cargo (Schlesinger, 1966).

Por otra parte, la ambición que tiene el legislador también depende de la estructura de oportunidades, de sus características individuales y, en última instancia, de la apertura de una ventana de oportunidad, en un momento específico, que le permita acceder o postularse a un cargo. Un político puede anhelar cambiar de puesto, pero las condiciones objetivas (el número de cargos, su posición en el partido, su margen de victoria) no le permiten postularse. Es decir, existe una diferencia entre el deseo que puede expresar un político y su aspiración real. En cada periodo electoral, el legislador decide cuál es su próximo cargo, teniendo en cuenta sus características personales y las condiciones impuestas por el sistema. En estos términos, la ambición no responde, exclusivamente, a un deseo personal, sino que depende de la estructura política. Por tanto, la ambición —el cargo al cual aspira— no mide un deseo subjetivo, sino una oportunidad concreta que tiene un político, en una coyuntura, de postularse a un cargo (Hibbing, 1993; Maestas et al., 2006; Pereira & Renno, 2013).

Como lo han manifestado muchos críticos, esta teoría no logra sustentar todos los factores que pueden intervenir en el comportamiento (Satz & Ferejohn, 1994; Cox, 2004). La acción del político siempre va a estar determinada por intereses personales —psicológicos, neurológicos y morales— que no son percibidos y, por tanto, escapan a una investigación en ciencia política. A pesar de esto, el cargo al cual se postula un legislador da indicios sobre cuáles son los objetivos que, en teoría, influyen en su conducta (Mayhew, 1974). Analizar la ambición como un factor que determina el comportamiento del legislador es establecer una relación entre las instituciones, los objetivos políticos y su acción. Por tanto, el interés de la investigación no es explicar por qué el legislador decide postularse a un cargo, sino conocer cómo se comporta el congresista una vez que sabemos

¹ No todos los legisladores aspiran a un cargo cuando los costos son menores y las probabilidades de ganar son mayores; esto depende de la aversión al riesgo de cada individuo (Pereira & Renno, 2013).

por cuál cargo competió y definimos su ambición. El interés es indagar si la ambición política puede inducir diferencias en el comportamiento legislativo.

En este sentido, se espera comprender, en un primer momento, cómo son las carreras y a cuáles cargos se postulan los parlamentarios, para luego determinar qué labores priorizan los legisladores y entender cómo es la acción de los representantes cuando su objetivo es reelegirse, cuando buscan avanzar a un cargo de mayor jerarquía y cuando se retiran.

El estudio del comportamiento legislativo y la manera como los legisladores desarrollan sus carreras es relevante por varias razones: primero, existen pocos trabajos empíricos sobre la acción de los legisladores en el Congreso; los estudios legislativos en América Latina son relativamente recientes; finalmente, tras el surgimiento de las nuevas democracias, las agendas de investigación se concentraron en el diseño institucional y en los desafíos que debían enfrentar los Estados para consolidar sus democracias (Alemán, 2013; Alcántara & García, 2011). En este contexto, y con la configuración de poderes ejecutivos fuertes, los Congresos fueron dejados de lado por otros temas de interés (García Montero, 2009; Alcántara & García, 2011; Alemán & Calvo, 2010; Fisk, 2011). Si bien un gran número de trabajos han abordado las relaciones ejecutivo-legislativo, las votaciones en el pleno, la eficacia legislativa, el veto presidencial, el trabajo interno de las comisiones y las coaliciones de gobierno, aún faltan algunos temas por explorar (Calvo & Sagarzazu, 2011). La delegación de poder en el Congreso, la organización del trabajo legislativo en los partidos, las reglas formales e informales de funcionamiento interno, los determinantes de las carreras legislativas y del comportamiento son todavía temas pendientes.

Un segundo aspecto que justifica esta investigación es la necesidad de incluir nuevos estudios que complementen las teorías legislativas en sistemas con un nivel de institucionalización diferente al Congreso estadounidense que es el centro por excelencia de este tipo de estudios. La mayoría de las premisas que se tienen en torno al comportamiento de los legisladores se derivan de la literatura estadounidense; en específico, de la Cámara de Representantes. Sin embargo, cuando uno sale de su órbita y analiza el comportamiento de los legisladores latinoamericanos, es inusual encontrar legisladores longevos, proactivos y especializados.

Las carreras políticas en América Latina no se ciñen a los parámetros expuestos por la literatura estadounidense. Las tasas de reelección son menores. En Costa Rica la elección

inmediata no es permitida y en México no lo era hasta el 2013. En otros países, como Brasil y Argentina, e incluso Uruguay, los legisladores prefieren cargos a escala subnacional. Para muchos, por ejemplo, ser miembro del Congreso Nacional es un paso para alcanzar la jefatura de un departamento (Samuels, 2003; Jones, 2002; Micozzi, 2013; Chasquetti & Micozzi, 2014). En Chile y Colombia, donde los porcentajes de reelección son muy altos, la acción de los representantes es distinta. Los incentivos que proporciona el sistema electoral hacen que en Colombia se “premie” el trabajo individual, mientras que en Chile se promueve una acción más alineada con los intereses del partido.

Por otra parte, la proactividad no es un común denominador entre los legisladores. La heterogeneidad en los procesos de selección de candidatos, el clientelismo y el desinterés en la reelección, entre otros aspectos, desestimula la creación de vínculos estables con los electores. Para muchos representantes, legislar no es una herramienta para mantenerse en la política, ni para distinguirse de sus homólogos. Finalmente, la organización interna de los congresos, que en algunos casos obliga a pertenecer a más de una comisión o a cambiar cada año, no permite la especialización temática de los legisladores.

En este sentido, la investigación ofrece evidencia sobre la producción legislativa en las dos cámaras. Pese a que en los sistemas políticos latinoamericanos, en la mayoría de los casos, las dos cámaras son congruentes y simétricas (Llanos, 2002), los estudios legislativos se han centrado en la Cámara Baja. Poco se sabe acerca del control (negativo y positivo) que ejerce el Senado sobre la agenda, sobre su funcionamiento interno (por ejemplo, la designación de comisiones, el manejo de las sesiones, la definición del orden del día, etc.) y sobre su composición (trayectoria política y profesional, posición dentro de la estructura del partido, etc.). Este trabajo busca comprender la “otra parte de la historia”; es decir, analizar la producción legislativa del Senado y de la Cámara Baja.

Un tercer aspecto que sustenta esta investigación es que el estudio permite profundizar sobre el papel de los políticos como actores relevantes para la comprensión de los sistemas políticos (Alcántara, 2008, 2011; Cabezas, 2012). Si bien el enfoque neoinstitucional acentúa el rol de las instituciones en la definición de la acción individual, el estudio del comportamiento del legislador como un actor independiente también brinda elementos para entender el funcionamiento del poder legislativo. Estudiar la evolución de los legisladores ayuda a comprender el funcionamiento del Congreso, la calidad de las políticas públicas (Meserve, Pemstein, & Bernhard, 2009), las formas de representación

(Eulau & Karps, 1977) y la capacidad que tienen las instituciones de moldear las acciones políticas (Prewitt, 1970).

Revisar la manera de actuar de los representantes proporciona indicios de cómo asumen la representación, qué tipo de representantes son, cómo responden a sus electores (*responsiveness*) y qué tipo de intereses representan. Para la teoría de la ambición, un político que busque seguir en la política, en los regímenes representativos, debe responder a las expectativas de sus electores e intentar atraer a nuevos votantes. Fue lo que Mayhew (1974) denominó *conexión electoral*. La renovación periódica de los representantes les permite a los ciudadanos “castigar” o “recompensar” a los políticos electos (Pitkin 1985 [1967]; Przeworski, 1995; Manin, 1999). Así, los políticos que esperan mantenerse en el ejercicio político se *conectan* o buscan, por diversos mecanismos, que sus electores reconozcan su acción, representar sus intereses y mantener su apoyo. O, en otros casos, están interesados en que un mayor número de electores los conozcan y por eso cambian de estrategia y se enfocan en otras acciones que les permitan llegar a otros votantes.

Finalmente, la investigación aporta ciertas luces sobre la relación entre la calidad de la democracia y las carreras políticas. Algunos teóricos han señalado que son preferibles políticos con largas trayectorias que representantes novatos con carreras efímeras, pues los políticos experimentados son más responsables frente a las demandas de sus electores. Los representantes con más tiempo en el Congreso consiguen ser más eficientes en la presentación de los proyectos de ley, adquieren una mayor experiencia en la discusión y en la aprobación de las iniciativas que promueven (Hibbing, 1991; Carey, 2006). Sin embargo, en Chile, un país con tasas de reelección muy elevadas, diversos actores han puesto sobre el tapete la posibilidad de limitar el número de periodos en el Congreso. En cambio en México, la elección consecutiva no estaba permitida, pero la reelección fue aprobada recientemente².

El debate sobre representación y experiencia de los legisladores aún no está zanjado. El inconformismo que ronda entre un gran porcentaje de ciudadanos frente a las instituciones democráticas y a los representantes cuestionan que la democracia deba estar guiada por legisladores experimentados. No obstante, la inclusión de políticos con poca experiencia legislativa también afecta las tasas de aprobación. En este sentido, y aunque el debate es complejo, por la multiplicidad de factores que pueden interferir en la relación

² Los diputados podrán reelegirse hasta en tres ocasiones y los senadores, en una. La medida entrará en vigor para los diputados que resulten electos en 2015 y para los senadores que resulten electos en 2018.

de los representantes con los electores y con las instituciones políticas, este trabajo puede mostrar evidencia sobre cómo es el comportamiento de los legisladores más antiguos y lo más novatos, y sobre cómo es la acción de quienes están interesados en un segundo mandato y de quienes no lo están. De ahí se pueden derivar futuras reformas, no electorales, que creen nuevos incentivos para que los legisladores modifiquen su acción y se atenúe la desafección política.

La falta de confianza en las instituciones democráticas y el sentimiento de insatisfacción hacia los políticos puede estar motivado por diferentes causas: la infracción de normas de procedimiento, el contenido real de la política o la confusión de “para quién” está hecha la política, o a quiénes representan los políticos (Montero & Torcal, 2006). De esta manera, conocer cómo se comportan los políticos en los órganos de representación da pistas sobre el tipo de democracias que se están edificando.

Comportamiento legislativo y ambición política como objetos de estudio

Los estudios sobre la relación entre las aspiraciones políticas y el comportamiento legislativo no son un tema nuevo en la literatura. Desde la década de 1960 los teóricos norteamericanos lo han abordado (Prewitt, 1970; Mayhew, 1974; Uhlman & Kritzer, 1979; Hibbing, 1986). Desde el primer trabajo de Schlesinger (1966), que argumentó cómo la ambición política determina el comportamiento de los legisladores, un gran número de estudios han analizado cómo es el comportamiento de los diputados que buscan reelegirse, de aquellos que aspiran a un escaño en el Senado y de los que esperan retirarse de la política.

En América Latina, los estudios legislativos estuvieron disociados de las carreras políticas. A finales de 1990 aparecieron los primeros trabajos que abordaron las trayectorias de los legisladores latinoamericanos y las características institucionales. En un libro pionero, Morgenstern y Nacif (2002) mostraron que en América Latina los congresistas tenían diferentes rutas de ascenso. No en todos los sistemas los diputados aspiraban a reelegirse, no solo porque la prohibición de mandatos sucesivos se los impedía, sino porque los cargos a escala subestatal proporcionaban mayores ventajas. Este estudio y otros más que se desarrollaron en la época sustentaron que las diferentes tasas de renovación y la prevalencia, en algunos países, de carreras en el ámbito subestatal convertían las legislaturas latinoamericanas en casos atípicos, que no eran comparables con el Congreso estadounidense (Carey 2006 [1996]; Morgenstern & Nacif, 2002).

Posteriormente, otros análisis (Samuels, 2003; Micozzi, 2009; Chasquetti & Micozzi, 2014) demostraron, ampliamente, cómo las aspiraciones políticas de los representantes afectaban su comportamiento.

Estos trabajos analizaron la acción de los legisladores con una ambición *extralegislativa*³; es decir, estudiaron la conducta de los congresistas que aspiraban a un cargo ejecutivo subnacional. Para los casos de Brasil, Argentina y Uruguay, se demostró que los congresistas que son candidatos a una gobernación o a una intendencia orientan su trabajo en el Congreso hacia los intereses de sus regiones. Sin embargo, aún falta conocer cómo es el comportamiento de los legisladores que buscan la reelección, o pasar al Senado, o simplemente no están interesados en seguir en la política. La estructura de las carreras en Chile, Colombia y Uruguay tiene una tendencia ascendente y lineal; inician en un cargo local y gradualmente van escalando dentro de la estructura del Estado hasta llegar al Congreso. Es decir, a excepción de Uruguay, donde un grupo de congresistas aspiran a una intendencia, los legisladores buscan permanecer en el Congreso, ya sea en la Cámara o en el Senado.

Al respecto surgen varias preguntas: ¿implementan un uso estratégico de la legislación distrital?, ¿qué otras actividades desarrollan los legisladores para lograr su reelección?, ¿cómo se comportan los representantes que buscan una curul en el Senado? Y, finalmente, ¿existen diferencias en el comportamiento de acuerdo con la ambición? Este trabajo tiene como objetivo aportar algunos elementos para llenar este vacío teórico y proporcionar evidencia empírica sobre la acción de los representantes con una ambición política no territorial.

A diferencia de los trabajos previos, que se han enfocado en la ambición subnacional⁴, esta investigación busca analizar el comportamiento de los legisladores que siguen una carrera en el Congreso. El trabajo analiza el comportamiento de los legisladores en tres circunstancias: primero, cuando los miembros de la Cámara buscan un escaño en el Senado; segundo, cuando los legisladores tienen como objetivo permanecer en el mismo cargo, ya sea en el Senado o en la Cámara; tercero, cuando el

³ Entre otros trabajos podemos mencionar el de Samuels (2003) que analiza cómo es el comportamiento de los diputados brasileños que aspiran a la Gobernación. En esa misma línea Micozzi (2009) analiza la actividad legislativa de los senadores y diputados argentinos que postulan a la Alcaldía o a la Gobernación, destacando que solo el 15% busca la reelección en el Congreso. Y, Chasquetti y Micozzi (2014) estudian cómo es la acción de los diputados que se postulan a la Intendencia; mostrando que alrededor del 30 % de los diputados no buscan de nuevo un escaño en la Cámara. En el capítulo 1 se desarrollarán los principales planteamientos de estos trabajos.

⁴ Con este término queremos hacer referencia a cargos a escala territorial —alcaldía, gobernación—.

congresista no busca ser elegido en ningún cargo, es decir, abandona la carrera política. Este estudio permite analizar la evolución de los legisladores mientras están en el Congreso y entender cómo es la conducta de los representantes que llegan, se mantienen o salen. Un estudio agregado sobre las carreras políticas nos puede ayudar a comprender los cambios en las políticas y en las instituciones legislativas.

La presente investigación es un estudio comparado que analiza tres regímenes presidenciales: Chile, Uruguay y Colombia. La selección de los casos se debe a que son Estados centralizados, bicamerales, en los que las carreras políticas se caracterizan por ser ascendentes y lineales; es decir, inician en un cargo local y, habitualmente, terminan en el Congreso. Aunque los patrones que tienen las carreras son distintos y los diseños institucionales —los sistemas de nominación y el tipo de lista— le imprimen características muy singulares al comportamiento de los actores políticos, la mayoría de legisladores desarrollan la mayor parte de sus carreras en el Congreso.

En Uruguay, los legisladores presentan carreras cortas, las tasas de elección son más bajas y las carreras de los políticos están supeditadas a las organizaciones políticas y, en específico, a las fracciones de los partidos (Chasquetti, 2010). Los congresistas que buscan avanzar en su carrera deben permanecer fieles a los líderes de las fracciones, pues ellos controlan la nominación de los candidatos para las futuras elecciones. Además, el sistema electoral —múltiple voto simultáneo, lista cerrada y bloqueada— crea incentivos para que los representantes forjen su carrera dentro de las colectividades (Buquet, Chasquetti, & Moraes, 1998; Altman & Chasquetti, 2005).

Chile es el país con las tasas de reelección más altas; los políticos se mantienen por varios periodos en el Congreso. El sistema electoral binominal ha configurado un sistema de partidos institucionalizado y unos patrones de carrera muy estables (Carey, 2006; Botero, 2008). Aunque la decisión final de la candidatura recae en manos de las directivas de las coaliciones, el binominalismo incentiva una competencia intrapartidaria. Los políticos buscan aumentar su reputación para diferenciarse de sus homólogos.

Por el contrario, en Colombia, la selección de los candidatos es más flexible, la influencia que tienen los directorios de los partidos varía según la colectividad y la región. El sistema electoral ha promovido un voto personal, y la debilidad institucional de los partidos ha vigorizado el comportamiento individual de los políticos (Crisp & Ingall, 2002; Rodríguez-Raga, 2001). No obstante, las tasas de reelección en el Senado son elevadas; los congresistas luego de alcanzar el cargo permanecen en él por largos periodos.

El trabajo de Botero (2010) muestra que los diputados de la Cámara de Representantes y de las Asambleas Departamentales, en la mayoría de los casos, aspiran a un cargo en el Congreso y luego se mantienen en él.

Las particularidades que tienen las carreras en estos tres países y los diferentes comportamientos que asumen los políticos para conseguir sus objetivos justifican esta investigación. Aquí se argumenta que, independientemente de la estructura institucional, los legisladores buscan aumentar sus probabilidades de elección y para ello desarrollan diferentes estrategias: pueden incrementar las acciones particularistas o de posicionamiento público, promover políticas distributivas o cultivar sus redes clientelistas. En síntesis, el objetivo de esta tesis es explicar el comportamiento legislativo de tres grupos de individuos: aquellos que tienen una ambición progresiva, estática o cesante. Se parte de un supuesto muy sencillo: cada legislador tiene un objetivo de carrera distinto y para alcanzarlo debe desarrollar una estrategia particular, que se reflejará en su comportamiento en el Congreso.

El estudio aporta evidencia sobre el comportamiento de los diputados y senadores que desarrollan una carrera en el Congreso, lo cual proporciona nuevos elementos para el análisis de la dinámica interna del legislativo. Al mismo tiempo, permite contrarrestar algunas de las hipótesis que se han desarrollado para el caso estadounidense sobre la relación entre reelección y comportamiento. ¿Los legisladores que buscan la reelección, al igual que en los Estados Unidos, entregan beneficios a sus distritos? ¿O el control que ejerce el partido sobre el futuro político de los legisladores y las diferencias electorales implica que los legisladores no usen estratégicamente la legislación local? Además, el estudio puede contribuir a un debate recurrente en los regímenes democráticos: ¿qué comportamiento fortalece la representación y, por tanto, la calidad democrática?

La representación es un componente crucial, no el único, de la democracia, y entender la manera en que los legisladores representan a los electores da pistas sobre cuáles preferencias ciudadanas están siendo reflejadas en las políticas (Kitschelt, Hawkins, Luna, Rosas, & Zechmeister, 2010).

Estrategias de análisis

Para entender si la ambición determina el comportamiento legislativo, la investigación se divide en dos grandes partes. La primera de ellas se refiere a la estructura de las carreras, pues para definir la ambición era necesario entender cuáles eran los recorridos que

seguían los políticos. En la segunda parte se aborda cómo es el comportamiento de los congresistas y los indicadores para medir su trabajo. Se utilizaron técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas, pues el interés era cuantificar el comportamiento, pero al mismo tiempo obtener ciertos elementos de análisis sobre cómo los congresistas percibían su labor.

En primer lugar, para comprender cómo eran las carreras y tener elementos para definir la ambición se diseñó una entrevista semiestructurada (anexo 1). Uno de los objetivos de este diálogo era conocer la percepción que tenían los congresistas de cada una de las oficinas —gobiernos, senado, alcaldías— y así comprender la jerarquía de los cargos. El otro objetivo era saber cómo y por qué habían ingresado a la política, en cuáles cargos se habían desempeñado, cómo había sido su experiencia en el Congreso⁵; además de otros aspectos sobre su trabajo, por ejemplo, cómo era el proceso de selección en las comisiones o cómo se negociaba la aprobación de un proyecto de ley.

Esta conversación estuvo acompañada de una encuesta (anexo 2), realizada personalmente por la autora⁶, en la que se preguntaba sobre las actividades que realizan en la Asamblea y su relación con los votantes; por ejemplo: ¿a cuál actividad le da más prioridad?, ¿con qué frecuencia presenta proyectos o hace llamados de control al gobierno?, ¿cuánto tiempo dedica a atender consultas de sus electores? Para el tratamiento de estos datos se utilizó el programa Atlas. Ti; así, se establecieron 4 códigos y 16 subcódigos (anexo 3) que daban cuenta del proceso de socialización —cómo ingresaron a la política—, la forma en que fueron nominados, su experiencia en el Congreso y su ambición. En este último punto, el interés era conocer por qué razón decidían postularse a cada uno de los cargos en el Senado, Gobernación o Cámara.

En segunda instancia, para saber los cargos que habían ocupado los legisladores e identificar la estructura que tenían las carreras, se revisó la trayectoria política de 2.100

⁵ En Uruguay, entre el 1 de marzo y el 15 de abril de 2014; en Chile, entre el 20 de marzo y el 10 de mayo de 2015; en Colombia, en junio de 2014 y marzo de 2015. Adicionalmente, logré algunos encuentros con líderes sociales de Bogotá y con ciertos asesores legislativos, entre septiembre y diciembre de 2016.

⁶ El primer objetivo con la encuesta era tener una muestra representativa; sin embargo, en el transcurso del trabajo de campo fue imposible conseguir una aleatoriedad de las entrevistas, pues las reuniones con los congresistas dependían de su disponibilidad. Antes de iniciar el trabajo campo, se enviaron correos para solicitar a todos los congresistas una audiencia; el porcentaje de respuesta fue bajo, por tanto se definió como objetivo realizar 20 encuestas a diputados y 10 a senadores, para mantener una proporción con el número de integrantes de cada una de las cámaras. Al final, se lograron realizar 90 encuestas y 86 entrevistas a congresistas en ejercicio.

congresistas elegidos en Senado y Cámara entre 1998 y 2015⁷. En Chile se trabajó con la información que aparece en la Biblioteca Nacional del Congreso, y en Uruguay y Colombia se examinaron las hojas de vida que escriben los congresistas y que están depositadas en los archivos del Congreso. Luego, esta información fue complementada con fuentes de información secundaria, como páginas web oficiales de los representantes y de los partidos políticos, notas de prensa y portales académicos especializados —por ejemplo, Congreso Visible—. A partir de estos datos se dibujaron diagramas de carrera para mostrar los recorridos que seguían los legisladores para cada una de las cámaras en cada país. Adicionalmente, se recopilaron datos biográficos de los representantes, como fecha, lugar de nacimiento, profesión.

En un tercer momento, y una vez precisada la estructura de las carreras y conocida la percepción que tenían los congresistas sobre cada uno de los cargos, se pasó a definir la ambición. La *ambición* se entiende como la decisión que toma el legislador, antes de las elecciones, sobre el cargo al cuál se va a presentar. Por lo tanto, se revisa quiénes habían sido candidatos al Congreso, a una gobernación y a una alcaldía⁸. Más allá de saber si habían ganado o no, el interés era conocer el cargo al que se habían postulado. Teniendo en cuenta lo planteado por Schlesinger (1966), se establecieron cuatro categorías⁹: cuando se postula al mismo cargo se cataloga como *ambición estática*; cuando estaba en la Cámara y compite por un escaño en el Senado se considera que es *ambición progresiva*; cuando no compite por otro cargo de elección ni en el Ejecutivo, ni en el Legislativo, es decir, cuando se retira de la política, se define como *ambición cesante* si llevaba más de un periodo en el Congreso, y *ambición discreta* cuando solo estuvo una legislatura.

⁷ En el estudio solo se incluyen los congresistas titulares. En Chile se revisaron las trayectorias de 570 congresistas elegidos entre 1994 y 2014; en Uruguay, de 480 legisladores que formaron parte del Congreso entre 1995-2015; y en Colombia se trabajó con las hojas de vida de 990 políticos que fueron elegidos entre 1998 y 2014.

⁸ En Chile se revisaron los resultados de las elecciones parlamentarias de 2001, 2005, 2009 y 2013. En Colombia se examinaron los resultados de las elecciones al Congreso de 2002, 2006, 2010, 2014, y las elecciones locales (gobernaciones y alcaldías) de 2003, 2007, 2011 y 2015. En Uruguay revisamos las hojas de votación para las elecciones nacionales de 1999, 2004, 2009, 2014, y los resultados de las elecciones departamentales (intendencias) de 2000, 2005, 2010, 2015. En Uruguay, los legisladores pueden presentarse simultáneamente a Senado y Cámara, y además competir al año siguiente por una intendencia; esto nos obligó a tomar algunas decisiones metodológicas para definir la ambición, las cuales se explicarán en el capítulo 5.

⁹ Estas cuatro categorías corresponden a los cuatro valores que puede tomar la variable *ambición*.

Aunque Schlesinger no diferencia entre ambición cesante y discreta, es importante contrastar entre el trabajo legislativo de un congresista que lleva años de servicio y ha ganado experiencia, y la labor de un congresista *amateur*, que por primera vez se aproxima a la dinámica política y que además no está interesado en crear o mantener un vínculo con sus electores. También, existe la posibilidad de presentarse a un cargo de elección en el ámbito subestatal; por ejemplo, una gobernación o una alcaldía. Sin embargo, este tipo de ambición, denominada *subnacional* (Chasqueti & Micozzi, 2014; Micozzi, 2009), no se estudia en este trabajo. Finalmente, se creó una matriz que contenía los datos biográficos del legislador, el cargo que ocupó antes de llegar al Congreso, el cargo al que se postuló en las siguientes elecciones y la ambición.

En cuarto lugar, para definir la variable dependiente, que es el comportamiento legislativo, se recogió información sobre los actos legislativos que realizaron los congresistas durante cuatro periodos. En cada país, los representantes cuentan con diferentes herramientas; por ejemplo, proyectos de ley, oficios, proyectos de acuerdo, pedidos de informe, exposiciones escritas, entre otros. En Chile y Uruguay, los datos fueron suministrados por las oficinas de informática de los respectivos Congresos¹⁰. En Colombia, la mayor parte de la información fue proporcionada por el proyecto de Congreso Visible, de la Universidad de los Andes¹¹.

A partir de esta información, se creó una base de datos para cada país que contenía detalles de los actos: fecha, clase de acto (proyecto de ley, oficio, informe etc.), número de autores, nombre de los legisladores, título, síntesis del acto, tema, comisión, cámara de origen, estado (aprobado, rechazado, archivado). Como nuestra unidad de análisis es el legislador, esta información fue desagregada por autor. En otras palabras, si el proyecto de ley fue presentado por cinco senadores, se repetía la información del proyecto de ley

¹⁰ Tanto en Chile como en Uruguay esta información es pública y aparece consignada en las páginas web de Senado y Cámara; sin embargo, durante el trabajo de campo se solicitó la información a los directores de las oficinas de informática. En el caso de Uruguay, los datos estaban en archivos con extensión .mdb (son archivos de bases de datos creados utilizando Microsoft Access), y el procedimiento que se hizo fue más dispendioso. Primero se importaron los datos a Excel, luego se tuvieron que identificar los códigos que manejaba cada tabla de información y después asociarlos entre sí. Así, en una tabla aparecía el nombre del congresista (Psn_Apellido_Nombre) y el código que lo identificaba (Psn_Codigo), en otra tabla estaban los códigos de los actos (Ast_CsA_Codigo) (por ejemplo, los pedidos de informe tenían el código 17, los proyectos de ley el código 1, las exposiciones escritas el 16 y así sucesivamente); en otras, los códigos de las comisiones (Cms_codigo), de los actos (Ast_codigo), etc. Luego concatenamos la información de cada una de las tablas para obtener una sola matriz.

¹¹ Ya que Congreso Visible tiene información sobre las citaciones a partir de 2006, fue necesario completar la base con los datos que están registrados en las secretarías de Senado y Cámara de Representantes.

cinco veces, porque nuestro objetivo era identificar cuántos proyectos patrocinaba cada congresista.

Utilizando esta información y tomando como referencia los tres tipos de acciones —*advertising*, *credit claiming* y *position taking*— que detalló Mayhew (1974), se definieron cuatro indicadores para medir el trabajo legislativo de los congresistas. Los dos iniciales evalúan la relación que tiene el congresista con individuos particulares. El primer indicador es el número de horas que dedica el congresista a atender a personas; mientras que el segundo es el número de oficinas que tiene en el territorio. Estos indicadores se construyeron a partir de las encuestas que se hicieron a los 90 parlamentarios. Aunque Mayhew definió las audiencias con los electores y las visitas a los distritos como una acción de *advertising*, las características que asume este tipo de vínculos en Chile, Colombia y Uruguay las convierte también en acciones de *credit claiming*. Los “pequeños favores” que puede hacer el congresista a sus electores, o a un ciudadano cualquiera, es una forma de ganar reconocimiento. Muchos vínculos entre el político y el elector se ubican en una zona gris. La frontera en la que comienza o termina cada una de estas acciones es difusa; en algunos casos se suministra un bien y se condiciona el voto, pero en otros casos no. Sin embargo, lo importante es reconocer que este contacto directo puede ser una estrategia electoral y que la intensidad de estos lazos depende de la ambición.

El tercer indicador es el número de *actos de gestión distrital*. Son acciones formales (por ejemplo, redactar oficios, hacer exposiciones verbales) que los congresistas ejecutan para reivindicar o visibilizar los problemas de sus distritos. Cada país tiene particularidades muy distintas, pero, en esencia, son acciones individuales sobre las que el congresista reclama su responsabilidad, o en otras palabras, se “apropia” de ellas para que los electores lo vean como una persona competente e interesada en atender sus necesidades.

En este orden de ideas, el cuarto indicador es el número de actos individuales del congresista que no se refieren a su distrito; es decir, no contabilizamos los actos que él patrocina con tres o más colegas, porque por medio de una proposición colectiva el parlamentario no puede marcar su posición ideológica. Este último indicador mide las acciones de posicionamiento público que, a diferencia de las actividades anteriores, no impactan directamente sobre la circunscripción del congresista. Estas acciones están dirigidas a un público más amplio, y con ellas el legislador no busca solucionar un

problema, sino plantear su posición sobre un tema específico. En una apretada síntesis, podemos decir que con las acciones de *credit claiming*, los congresistas buscan ganar el reconocimiento de sus votantes, y con los actos de *position taking*, ellos esperan que otros electores los conozcan.

En este sentido, la última matriz contenía el número de actos de gestión distrital y de posicionamiento público de cada uno de los legisladores, año tras año. Además de la ambición se incluyeron otras variables independientes de carácter individual (edad, sexo, antigüedad), partidistas (si hace parte del gobierno o de la oposición) e institucionales (magnitud del distrito).

Finalmente, para contrastar las hipótesis, se llevaron a cabo análisis multivariados para determinar la influencia que tenían la ambición y otros factores sobre el comportamiento legislativo. Teniendo en cuenta que nuestra variable dependiente consiste, principalmente, en conteos, y que en la mayoría de los casos presentaba una sobredispersión y una alta concentración de ceros, se optó por utilizar un modelo binomial negativo (Lindsey, 1995).

Estructura del trabajo

Este trabajo se estructura en ocho capítulos. El primer capítulo ofrece algunos elementos teóricos sobre la ambición y el comportamiento legislativo. El objetivo es explicar tres supuestos sobre los cuales se sustenta esta investigación: primero, el político es un actor racional; segundo, las ambiciones son dinámicas, porque cada sistema define una estructura de oportunidades distinta y los incentivos de cada legislador son diferentes; tercero, la ambición determina el comportamiento político.

Por otro lado, se sustenta que el comportamiento de los congresistas no se puede pensar por fuera del sistema político —sistema de partido y reglas electorales—, y tampoco se puede desligar de factores individuales, como la edad o los antecedentes políticos. Por esta razón, también se hace alusión a algunos planteamientos teóricos que justifican cómo el sistema de nominación, las características de los distritos y las características personales afectan la ambición y el comportamiento legislativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la segunda sección se hace una presentación de los tres casos de estudio, con una breve mención a los contextos sociopolíticos en los cuales emergen los legisladores, algo que ayuda a entender el desenvolvimiento político de los congresistas. Por otra parte, se señala la estructura de los cargos y se abordan las

principales características del sistema electoral y del sistema de partidos, especialmente de los mecanismos de nominación.

El tercer capítulo describe la composición de los congresos. Se explican ciertas características sociodemográficas —edad, profesión, género—, que, de una u otra forma, inciden en las decisiones que toman los políticos sobre sus carreras. También, se indaga sobre su vocación; específicamente, se analizan los procesos de socialización. Finalmente, se examinan los antecedentes políticos de los congresistas, con el objetivo de ofrecer una nueva categorización de los legisladores que toma en consideración la experiencia política y legislativa.

Posteriormente, el cuarto capítulo se refiere a las trayectorias políticas que han tenido los congresistas, ya que indagar sobre las posiciones públicas en las que se han desempeñado da indicios sobre la manera como se construyen las carreras políticas en cada uno de los países de estudio. Por lo tanto, el objetivo es determinar si existe una secuencia jerárquica en los cargos que ocupan los legisladores y definir cómo es la estructura.

En el capítulo quinto se analizan los diferentes tipos de ambición: *progresiva*, *estática*, *cesante* y *discreta*. Se hace énfasis en la ambición progresiva, pues pocos análisis, en América Latina, sustentan que pasar de la Cámara al Senado puede ser interpretado como un ascenso. En cada sección se ahonda sobre una categoría de ambición. Por un lado, se observa la relación que tiene cada ambición con la edad, el género y la antigüedad; por otra parte, se estudia la influencia de las reglas institucionales en las decisiones de carrera de los congresistas.

Los últimos tres capítulos estudian las acciones que llevan a cabo los congresistas para lograr sus objetivos de carrera. El capítulo seis profundiza sobre las relaciones cara a cara que el legislador mantiene con sus electores. Para movilizar a sus votantes, los congresistas combinan diferentes estrategias electorales; algunas de ellas pueden ser programáticas, pero otras son relaciones particulares. En este sentido, en la primera parte de dicho capítulo se presenta una discusión sobre las políticas distributivas, que permite caracterizar el tipo de vínculos que se presentan en cada uno de los países de estudio. Luego, se analizan las relaciones particulares que tejen los legisladores con los ciudadanos, país por país, para justificar el cambio de la intensidad de estas interacciones según la ambición.

Si bien los legisladores utilizan las relaciones particulares para construir apoyos electores, también se valen de mecanismos formales. El capítulo siete estudia las acciones de gestión distrital que realiza el congresista. Al igual que las relaciones particulares, son estrategias de *credit claiming* por medio de las cuales los congresistas esperan ganar el reconocimiento de sus votantes. Los procesos de descentralización y el rol que tienen las autoridades locales en sus territorios definen el tipo de acciones que puede asumir el congresista. Por esta razón, en cada una de las secciones se hace una reflexión sobre estos elementos, se presenta el tipo de acciones que el legislador puede llevar a cabo y se concluye con un análisis estadístico que permite determinar si la ambición influye en el número de actos distritales que patrocina un legislador.

En el capítulo ocho se dejan de lado las acciones de *credit claiming* y se analizan los actos de posicionamiento público. El principal argumento de este capítulo es que los legisladores no solo realizan una representación retrospectiva, sino que también se inclinan hacia una representación anticipada. Las acciones de *position taking* son una estrategia electoral, pero, a diferencia de las acciones de gestión distritales, no tienen un impacto directo sobre los votantes. En muchos casos, son pronunciamientos o proyectos de ley simbólicos que el congresista efectúa para visibilizar su postura frente a un tema y acercarse a nuevos electores. El desarrollo del capítulo se da país por país; en un primer momento se explica este tipo de acciones, para luego mostrar que los congresistas con ambición progresiva son quienes privilegian este tipo de actos. Finalmente, se exponen las principales conclusiones de este trabajo y se plantean algunas líneas de investigación sobre las que se puede continuar.

Capítulo 1. Ambición política y comportamiento legislativo como objetos de estudio

La ambición en política es un componente importante para todos, no creo que nadie pueda decir que no tiene ambiciones en política, porque si alguien no tiene ambiciones en política, entonces realmente algo importante está pasando porque quiere decir que no valora suficientemente la potencialidad de la actividad a la que se está dedicando para originar cambios en la realidad. Si la política es la acción colectiva que realizamos para lograr determinados resultados, en la práctica, entonces tenemos que tener ganas de hacer política y tener ganas de hacer política es aspirar a ocupar lugares desde los cuales hacer política.

(Legislador 4, comunicación personal, marzo de 2014)

1.1 Introducción

Los políticos como individuos y profesionales tienen ambiciones. La ambición es un concepto que evoca una mejora en los objetivos de una persona; lleva intrínseca una noción de movimiento o perfeccionamiento. De esta manera, un político ambicioso busca permanecer en el gobierno o en el partido, en el cargo que mayores beneficios le conceda, o puede querer usar la política como trampolín para otras actividades fuera de ella. A partir de esta premisa, la ciencia política construyó la teoría de la ambición política. El principal supuesto sugiere que los políticos son actores racionales que buscan ocupar el cargo que mayores beneficios les conceda (Schlesinger 1966; Black 1972; (Rohde, 1979); Hibbing 1986). Este principio ha quedado ampliamente demostrado en diferentes trabajos que fundamentalmente examinan las carreras políticas de los representantes norteamericanos. Los políticos, de acuerdo con sus estructuras de oportunidades, dirigen sus acciones hacia la alternativa que les resulte más ventajosa, dadas sus restricciones.

Si se trasposa este racionamiento a la acción de los políticos en el Congreso, se puede esperar que cada uno de los miembros tenga objetivos distintos y que asuma diferentes estrategias para alcanzarlos. Uno de los primeros trabajos que demostró cómo la ambición moldea el comportamiento legislativo fue el presentado por Mayhew (1974). Su tesis, que luego fue recogida por otros autores, sostiene que los objetivos electorales de los legisladores determinan su conducta en el Congreso (Hibbing 1989, Herrick 1993, Meserve, 2009; Rhode 1979, Black, 1972, Arnold, 1990).

En las páginas siguientes se presentarán los principales planteamientos de la teoría de la ambición y de algunos trabajos que han sustentado cómo las aspiraciones políticas determinan cambios en el comportamiento legislativo. El objetivo es inferir algunos supuestos que puedan ser aplicables a los estudios de caso.

Los primeros trabajos que relacionaron algunas características individuales de los legisladores y su comportamiento lo hicieron desde un enfoque sociológico. En la década de 1960, varios estudios, en especial sobre el caso estadounidense¹², analizaron cómo algunos factores sociales podían explicar la acción de los representantes en el Congreso¹³. Los trabajos argumentaban que las bases sociales y económicas de los legisladores influían en su comportamiento; por ejemplo, en las votaciones y en la orientación ideológica de las propuestas (Matthews 1960; 1984; 1954; Fiellin 1967; Githens y Prestage 1978).

Los resultados de estos trabajos fueron poco concluyentes. La relación entre el *background social* de los representantes y su comportamiento en el Congreso es espuria. Las asociaciones que se pueden establecer son complejas y, además, están limitadas a un tiempo y un lugar específicos (Matthews, 1984). Sin embargo, no se puede excluir que un cambio en la composición social del Congreso puede afectar los resultados de la Asamblea; o que la experiencia política previa de un representante puede influir posteriormente en su comportamiento (Dometrius & Ozymy, 2006; Fiorina, 1994; Meinke & Hasecke, 2003)¹⁴.

¹²Aunque en un primer momento la mayoría de los trabajos se enfocaron en la Cámara de Representantes estadounidense, en años posteriores se ubican trabajos que abordan las dinámicas del Reino Unido y Noruega.

¹³ (Matthews, 1954) edita un primer trabajo que considera cómo los antecedentes sociales de los senadores estadounidenses influyen en la especialización de los representantes y en su rendimiento en los comités. A partir de este momento aparecen algunos estudios que centran su análisis en el comportamiento de los senadores. Por ejemplo, (Fiellin, 1967) realizó un estudio sobre los antecedentes sociales de los representantes demócratas de Nueva York, y concluyó que las experiencias políticas de los legisladores, los cargos que habían ocupado, contribuían a su ineficiencia en el pleno de la Cámara. Por su parte, (Githens & Prestage, 1978)(Githens & Prestage, 1978)(Githens & Prestage, 1978) encontraron una asociación entre el género de los representantes y los temas que proponían: demostraron que las mujeres eran más activas en temas de salud, educación y bienestar social. En 1984, Matthews volvió a hacer un estudio sobre las carreras de los legisladores. Analizó las motivaciones, los incentivos y los objetivos que tienen las personas que buscan ocupar un cargo en el Legislativo. Por ejemplo, señaló que un aliciente para formar parte del Legislativo es la capacidad que tienen de influir en la formulación de políticas; pero en sistemas caracterizados por un fuerte Ejecutivo o partidos muy disciplinados, el escenario puede ser menos atractivo para los futuros miembros que cuando el sistema permite un mayor protagonismo a los legisladores individualmente (Matthews, 1984, 553).

¹⁴ Algunos estudios sobre los congresistas estadounidenses mostraron que la ocupación —la diferencia en los ingresos— de los congresistas afecta los grados de profesionalización de los legisladores. Los miembros del Partido Republicano, menos profesionalizados, se caracterizaban por tener mayores ingresos y se desempeñaban en el sector privado. Por su parte, los miembros del Partido Demócrata, más

Como lo advierte la teoría de la ambición, es necesario distinguir entre los antecedentes sociales del representante y sus antecedentes políticos. Como lo menciona Schlesinger (1966, 14), analizar los efectos que tienen los antecedentes sociales de un representante sobre su acción en el Congreso obliga a mirar al político como el resultado de un sistema social. En cambio, hablar de la relación entre ambición política y comportamiento legislativo es referirse a la influencia que ejerce el sistema político sobre los representantes. La carrera política de un representante se puede entender como la historia de su ambición y como un determinante de su comportamiento en el presente.

1.2 Carreras políticas y ambición política

Los políticos tienen una infinidad de motivos que los impulsan a actuar. Pueden tener objetivos personales, pero también pueden promover intereses colectivos. Si bien la teoría de la ambición circunscribió los objetivos políticos a un plano individual, no es posible desconocer que los representantes pueden encausar sus acciones hacia la consecución de una buena política pública o, simplemente, ejercer presión sobre el Gobierno (Fenno, 1978) Cox & McCubbins, 2007 [1993]).

En la mayoría de los casos, los representantes perciben que su labor lleva intrínsecos un interés social y un servicio a la comunidad que lo eligió. Para ellos, el ejercicio de representación implica un *actuar por otros* (Pitkin, 1985 [1967]). Es decir, consideran que la representación política es hacer que los electores estén “presentes” en las decisiones públicas. Es un proceso dinámico que se mueve entre ser un delegado y un fideicomisario de los intereses de sus electores. Para cada uno de los representantes, el “otro” puede variar. Si bien un gran número se percibe como representante de los ciudadanos en su totalidad, para otros su acción debe responder a los intereses de un distrito, una comunidad o un grupo de individuos —social, económico— particular.

Sin embargo, no todos los políticos, o en este caso, no todos los representantes, buscan permanecer en su cargo. Para algunos de ellos, su paso por el Congreso es circunstancial y prefieren otras actividades. Para otros, su trabajo político es más fructífero en cargos desde los cuales puedan ejecutar las políticas. Pero un gran número de legisladores aspira a seguir en la política y asume el ejercicio de la política como su

profesionalizados, percibían menores ingresos y, en general, pertenecían al sector público. Seguir la carrera legislativa es más atractivo para los demócratas que para los republicanos. En otros términos, trabajar a tiempo completo en el Congreso genera mayores costos de oportunidad para los republicanos y menores beneficios (Fiorina, 1994).

profesión. Como sucede con otras profesiones, los políticos buscan avanzar en sus carreras, perfeccionar sus destrezas y obtener mejores beneficios. La aspiración de este grupo de políticos es la base de la teoría de la ambición política.

1.2.1 La teoría de la ambición política

“La ambición está atada al corazón de los políticos” es la contundente afirmación que hace Schlesinger (1966) al iniciar su libro, uno de los principales soportes teóricos que ha guiado el estudio del comportamiento político. Para el autor, uno de los objetivos más relevantes de los políticos es mantenerse en la política. Los políticos se caracterizan por ser individuos que buscan, constantemente, cargos de elección o de designación. Según esto, los políticos actúan de la manera que ellos consideran más apropiada para lograr ganar el cargo al que ellos aspiran (Schlesinger 1966, 194). El congresista, el concejal, el alcalde o el gobernador que quiere ser senador o presidente toma una serie de decisiones estratégicas que lo conducen a obtener el cargo. Es decir, la teoría de la ambición asume que el político que busca ganar un cargo es un actor racional.

Por otra parte, la teoría de la ambición considera que las ambiciones son dinámicas. Cada sistema político proporciona una estructura de oportunidades distinta para cada político. Por tanto, las ambiciones de los políticos cambian en el tiempo y según el contexto. En otras palabras, cada político sigue una línea de carrera distinta de acuerdo con el distrito, el partido y el sistema electoral en el cual esté inserto. Pero también según su edad, sus aspiraciones personales y su experiencia política. Aunque se pueden inferir características comunes en las trayectorias de los políticos, eso no descarta que en cada elección un actor competitivo pueda apostar a ganar un cargo y romper con la línea de la carrera política.

Por último, la teoría asume que la ambición determina el comportamiento político. Según esto, el político, como actor racional, busca ganar un cargo, toma decisiones y actúa para lograr su aspiración. Por tanto, los objetivos políticos moldean la acción del actor político. Si bien, como lo escribe Schlesinger, la teoría de la ambición no se preocupa por la forma en que los políticos consiguen el cargo, sino por *quién* lo hace, otros teóricos sí han desarrollado esta premisa (Mayhew, 1974; Hibbing 1989, Herrick 1993, Meserve, 2009; Rhode 1979, Black, 1972, Arnold, 1990).

En las páginas siguientes, el objetivo es detenerse y presentar no solo los argumentos de Schlesinger, sino de otros teóricos, en tres supuestos que nos permiten

sustentar esta investigación. Primero, el político es un actor racional. Segundo, las ambiciones son dinámicas, porque cada sistema define una estructura de oportunidades distinta y los incentivos de cada legislador son diferentes. Tercero, la ambición determina el comportamiento político. En esta lógica, entendemos que el legislador es un actor racional que actúa conforme con un objetivo —su ambición—; y, como la ambición no es constante, cada vez que cambie su aspiración también cambia su comportamiento.

1.2.2 El político como actor racional

Desde la teoría de la elección racional, los individuos tienen deseos que buscan satisfacer de la mejor manera. Cada decisión se toma a partir de los juicios que cada individuo construye, y cada acción se ejecuta para cumplir con unos objetivos previamente trazados (Cox 2004). No obstante, y como lo exponen los principales críticos de la elección racional, en las decisiones interfiere un sinnúmero de fenómenos mentales que no pueden verse reducidos a dos categorías (i. e. preferencias y creencias)¹⁵. Según esto, los teóricos racionales desconocen las emociones, los estados de ánimo, la moral y otros procesos cognitivos, no observables, que interfieren en la decisión de una persona (Satz & Ferejohn, 1994 ; Cox, 1999 ; 2004).

Sin embargo, en los análisis sociales, en especial desde la ciencia política, las preferencias —qué se quiere obtener— y las creencias —qué motiva a actuar— son categorías suficientes para derivar generalidades sobre las interacciones políticas. El objetivo de la ciencia política no es explicar el comportamiento de un agente en particular, sino señalar un conjunto de regularidades que rigen la acción de un grupo más amplio de agentes —i. e. los legisladores—. En estos casos, las explicaciones del comportamiento político no dependen, necesariamente, de fundamentos psicológicos¹⁶ (Cox, 1999; Satz & Ferejohn, 1994). El objetivo no es rastrear cada uno de los motivos que pueden llevar a un político a actuar: intereses personales o colectivos, convicciones, reconocimiento, etc. El interés es establecer, a partir de un indicador común, ciertos patrones de comportamiento. Desde la teoría de la ambición, este indicador es la *ambición*; por ende,

¹⁵ Otras críticas señalan los problemas que tiene un agente para obtener la información. La teoría de la elección racional señala que las decisiones se toman con información completa. Sin embargo, hay procesos cognitivos que dañan el procesamiento de la información; por ejemplo, la memoria y la emoción. Véase al respecto Cox (2004).

¹⁶ Sin embargo, cuando la pregunta del investigador es distinta, y el interés es estudiar el comportamiento de un solo individuo y entender su acción, la teoría de la elección racional es débil y debe apoyarse en las teorías cognitivas.

el cargo al que aspira un congresista es un dato seguro sobre sus objetivos. En este sentido, el trabajo supone que el político es un actor racional que hace una elección —ganar un cargo— y, por tanto, sus actos políticos y decisiones son apropiados para ganar el cargo que busca. De allí que se pueda establecer una relación entre el cargo al que aspira y su comportamiento. Desde la teoría de la elección racional, todas las acciones pueden ser descritas a partir de los objetivos individuales. Las personas actúan para conseguir un deseo. En este sentido, para esta teoría, si se conoce el objetivo de una persona, en nuestro caso el cargo al que aspira, es posible explicar sus acciones (Ryan, 2004; Satz & Ferejohn, 1994).

Así las cosas, las preferencias y las creencias se deben entender como dos construcciones teóricas que se infieren a partir de una acción individual. Es claro que estos dos conceptos en ningún caso involucran todos los fundamentos cognitivos y psicológicos que intervienen en una decisión, pero la acción de un individuo sí expresa una selección que previamente se ha hecho, y esta decisión no es fortuita. Cada individuo considera que, dentro de un conjunto de acciones posibles, la acción que elige es la alternativa más apropiada. Es decir, cada actor político realiza un cálculo de utilidad y trata siempre de maximizar sus beneficios. No todos los legisladores aspiran a un cargo cuando los costos son menores y las probabilidades de ganar son mayores, esto también depende de la aversión al riesgo de cada individuo.

En síntesis, en la decisión que toma un político pueden interferir muchos factores —psicológicos, ideológicos y emocionales—, pero la conducta que asume dentro del Congreso se puede explicar, parcialmente, en función de su ambición política; es decir, del cargo al cual aspira.

No obstante, como lo explican Satz y Ferejohn (1994), asumir los principios de la teoría de la elección racional no implica un individualismo metodológico, ni centrar las explicaciones exclusivamente en las preferencias y creencias de los actores políticos. La conducta de un individuo siempre se desarrolla dentro de un contexto que limita las acciones. En el caso de los políticos, sus acciones están constreñidas por las estructuras políticas a las cuales pertenecen. En estos términos, el comportamiento de un legislador no se puede pensar por fuera del sistema político —sistema de partido y reglas electorales—. Cada una de las estructuras define las preferencias objetivas de los individuos; de hecho, si la ambición se mide como una oportunidad política y no como un deseo; si se observa como un factor exclusivamente psicológico, todos los legisladores

buscarán mejorar sus condiciones. Pero, precisamente lo que muestra la teoría de la ambición es que la ambición está determinada por una estructura objetiva; en otras palabras, por el sistema político. La ambición no solo depende de los deseos personales de un individuo, sino, también, de la estructura política. La ambición de un político va a depender del sistema y de sus condiciones individuales. Desligar la ambición de un deseo, exclusivamente, personal (psicológico) es lo que permite estudiar la ambición desde la ciencia política.

1.2.3 Ambiciones dinámicas y la estructura de oportunidades

Desde la teoría de la ambición, los políticos están interesados, principalmente, en mantenerse en la política. Lograr su reelección es un prerrequisito para conseguir sus siguientes objetivos, ya sean políticos, personales o de cualquier otro tipo (Mayhew, 1974; Aldrich & Rohde, 2001). A partir de este objetivo, los políticos van edificando una carrera política que, en general, está asociada con una larga trayectoria¹⁷ en el gobierno, ya sea como legislador o en un cargo en el Ejecutivo (i. e. secretario, ministro). Es decir, cuando se habla de carreras políticas se está refiriendo a una secuencia definida de los cargos en los cuales se puede desempeñar un político¹⁸. En algunos casos esta trayectoria es lineal; es decir, existe una secuencia en los cargos de gobierno desde el ámbito local al nacional. Pero en otros casos oscila de un cargo nacional a uno regional. Adicionalmente, (Borchert, 2011) sostiene que las carreras políticas pueden ser horizontales, cuando el *linkage* se produce entre cargos del mismo nivel.

En la mayoría de los sistemas democráticos, los ciudadanos interesados en participar en política tienen la posibilidad de ocupar un cargo en el gobierno. Constitucionalmente, todo individuo tiene probabilidades de obtener un cargo político — ya sea de nominación o elección—. Sin embargo, algunas condiciones económicas y/o familiares, entre otras, restringen o favorecen esta posibilidad. Por otra parte, dependiendo de la organización política de cada Estado, existe una proliferación de

¹⁷ Para Alcántara (2013), las carreras políticas tienen un carácter secuencial y es un proceso que da cabida a tres momentos: inicio, desarrollo y final.

¹⁸ La mayoría de los estudios sobre carreras políticas han analizado las trayectorias de los políticos que se presentan a cargos de elección; es decir, de los políticos que asumen un rol de representación. Sin embargo, otros trabajos han analizado las carreras de los miembros que conforman el gabinete. En el presente trabajo me voy a referir a las carreras políticas de los representantes; es decir, de los políticos que se presentan a elecciones.

oficinas de gobierno en distintos ámbitos: local, federal, estatal y nacional, desde las cuales los políticos pueden ingresar a la política.

No obstante, las posibilidades de ganar un cargo dependen de múltiples factores. Algunos de ellos son de carácter individual, como la edad, la experiencia, el dinero con que se cuenta, el entorno familiar, la posición dentro del partido y las convicciones del candidato; otros se relacionan con el contexto electoral e institucional: la opinión pública, el distrito y la organización interna del partido. Cada uno de estos elementos interviene en la valoración que hace el político antes de presentarse a las elecciones o postularse como candidato a un cargo de designación. El político, al final de su mandato, hace un cálculo de la utilidad que tiene buscar el cargo y obtenerlo. Evalúa las probabilidades que tiene de ganar, los costos que representa competir y los beneficios que supone alcanzar el puesto (Black, 1972; Rohde, 1979). Los políticos, en la mayoría de los casos, deciden competir cuando las probabilidades de ganar son altas y los costos que supone presentarse son menores a los beneficios del cargo. Sin embargo, la percepción de los riesgos y las preferencias para cada persona son distintas, por lo cual algunos políticos son más proclives a asumir alternativas riesgosas y competir bajo condiciones adversas¹⁹ (Rohde, 1979).

En este sentido, las carreras políticas no son homogéneas, para cada individuo la dirección es distinta y la ambición política no es constante. Un político, en cada elección, puede tener una ambición distinta. Los propósitos de un político varían a lo largo del tiempo y, además, están sujetos a los cambios en las estructuras políticas. El político, de acuerdo con sus intereses personales y con los cálculos de oportunidad²⁰ que realiza, decide su participación en los comicios y/o en el próximo gobierno. Al principio puede tener una ambición discreta y luego tener una ambición estática o progresiva. Esto dependerá de las posibilidades de cada uno de ellos y de lo que Schlesinger denomina *la estructura de oportunidades*.

Schlesinger (1966, 10) distinguió tres tipos de ambición, que se relacionan con la dirección que puede tener la carrera política. *Discreta*: cuando el político quiere ocupar

¹⁹ Para Rohde (1979), los legisladores, en cada elección, hacen un cálculo en función de la utilidad del cargo. Introduce el concepto de tomadores de riesgo —*risk taking*—. Un tomador de riesgo tiene más probabilidades de presentarse para competir por un cargo mayor.

²⁰ Como lo expone Rohde, la dirección que puede tomar la carrera política no es algo que se decide *a priori*, es una decisión que se toma luego de calcular los riesgos y la utilidad de acceder a otro cargo. “Es un patrón de comportamiento que se manifiesta por un miembro debido a los riesgos de la estructura de oportunidades en particular que se encuentra, y su falta de voluntad de asumir los riesgos” (Rohde 1979, 3).

un cargo solo por un periodo específico y luego se retira. *Estática*: cuando el político busca mantenerse en la misma oficina. *Progresiva*: cuando el político aspira a ocupar un cargo más importante al que ocupa. Esta tipología parte de un análisis retrospectivo del comportamiento del representante (Rohde 1979); es decir, la dirección de la ambición se define sobre la base de la conducta que manifiesta el político. Los representantes que sirven un periodo y se van voluntariamente tienen una ambición discreta; los que intentan permanecer en la Cámara tienen la ambición estática, y los que corren para una mejor oficina tienen ambición progresiva.

También los representantes pueden tener ambiciones intrainstitucionales: presidente, vicepresidente de la Cámara, presidente de comisión, portavoz, etc. (Herrick & Moore, 1993) Se definen como posiciones de liderazgo que los políticos buscan alcanzar dentro de la institución a la cual pertenecen²¹. Esto significa que un representante de la Cámara Baja puede aspirar a ser presidente dentro de esta Asamblea y no aspirar a ocupar un cargo en un nivel superior; puede tener una ambición estática e intrainstitucional y no una ambición progresiva. En otras palabras, entre los representantes que tienen una ambición estática se pueden diferenciar dos subgrupos: aquellos que buscan un cargo directivo en el mismo cuerpo y aquellos que no tienen una aspiración intrainstitucional.

Este tipo de ambiciones, habitualmente, están asociadas con una profesionalización legislativa. Varios estudios han argumentado que las legislaturas con una membresía estable tienden a desarrollar una jerarquía interna y reglas obligatorias para acceder a los cargos directivos internos²². Por el contrario, la ausencia de largas carreras legislativas desestimula la creación de normas no discrecionales que rijan el acceso a estas posiciones (Polsby, 1968; Epstein, Brady, Kawato, & O'Halloran, 1997; Hibbing, 1999; Samuels, 2000). Así, la ambición intrainstitucional sería más frecuente en sistemas en los que se desarrollen trayectorias legislativas extensas y en los que acceder

²¹ Schlesinger (1966, 136) distingue entre ambiciones de primer y de segundo orden. Las primeras se refieren a los cargos de elección, tanto ejecutivos como legislativos. Las segundas hacen referencia a las posiciones internas de la legislatura. Para el autor, los partidos organizan ellos mismos la distribución de las posiciones. Los partidos mayoritarios acceden a los cargos más importantes: presidencia de comisiones, presidente de la Asamblea, etc.

²² Samuels (2002) menciona que en Brasil, las altas tasas de rotación en el Congreso desestimulan la creación de una jerarquía interna. Por su parte, Epstein *et al.* (1997) afirman que en Estados Unidos se crea un sistema de antigüedad para acceder a los cargos internos del Congreso. Por ejemplo, para ser presidente de una comisión se deben pasar varios periodos en el mismo comité.

a cargos internos sea ventajoso²³. Sin embargo, este tipo de aspiraciones son más difíciles de identificar, pues por lo general se realizan a puerta cerrada y solo algunos de los miembros del propio partido logran conocerlas.

En este sentido, elección tras elección, el político decide cuál es el próximo paso en su carrera, teniendo en cuenta, en primer lugar, sus intereses y, en segunda instancia, las oportunidades que le brinda el sistema político. Por lo tanto, en los tres casos de estudio se deberán observar diferencias en las trayectorias políticas de los legisladores. En cada uno de los países existirá variación en los porcentajes de renovación para cada uno de los cargos, no solo porque las decisiones personales difieren, sino, también, como se discutirá en el capítulo 2, porque cada sistema proveerá un número de cargos distintos, y las condiciones partidarias y electorales limitan las carreras.

1.2.4 La estructura de oportunidades

La estructura de oportunidades determina las aspiraciones que puede tener un político; es decir, afecta directamente la carrera política de los representantes, pues define la decisión de quedarse, retirarse o aspirar a otro cargo. La estructura de oportunidades interfiere en los cálculos de utilidad que hacen los representantes (Black 1972, 145). Cada uno de los sistemas políticos delimita una estructura diferente, aunque pueden existir algunas similitudes entre ellas; las oportunidades de ascenso para los políticos son privativas de cada sistema.

En cada sistema se configura una serie de posiciones —oficinas—, cada una de ellas con diferentes costos y beneficios; por ejemplo, aspirar a ser gobernador en Colombia genera unos costos de campaña más reducidos que competir por un escaño en el Senado, pero este cargo tiene una menor remuneración y un estatus más bajo que ser senador. En cambio, en Argentina o Brasil e incluso México, competir por una gobernación puede implicar costos de campaña más elevados que competir por un escaño en el Congreso nacional, pero es un cargo que trae grandes beneficios: mayor control sobre el presupuesto, más capacidad de ejecución y mejores perspectivas profesionales²⁴.

²³ Las ventajas de ocupar un cargo directivo interno van a depender del sistema de partidos y de las reglas de funcionamiento interno de cada Congreso. En algunas legislaturas, ser presidente de la Asamblea o de la Comisión no genera un mayor control sobre la agenda y constituye más una labor administrativa. Este puede ser el caso de Uruguay, donde un gran porcentaje de legisladores manifestaron que acceder a estos cargos nominativos no implicaba una mayor injerencia sobre la agenda de la Comisión.

²⁴ Véase el trabajo de (Squire & Fastnow, 1994), y (Stein, 1990). Los autores muestran que en los Estados federados, los gobernadores y los senadores operan en contextos políticos diferentes. Los votantes asignan diferentes responsabilidades a los gobernadores (educación, salud, seguridad) y a los senadores (política

Los beneficios de una oficina no solo incluyen salarios y otras prebendas, también están relacionados con el tamaño del presupuesto que pueden controlar, la capacidad de influir en las políticas, la duración del mandato, las posibilidades de reelección y de seguir avanzando en su carrera (Samuels, 2003; Leoni, Pereira, & Renno, 2004).

Así, la estructura de oportunidades define el orden y las alternativas que puede tener un político. Primero, define el número de cargos en disputa; segundo, las ventajas de cada oficina —reconocimiento, recursos, visibilidad, etc.—; tercero, las restricciones formales para acceder al puesto —edad, reelección, etc.— (Schlesinger, 1966; Borchert & Zeiss, 2003; Chasqueti, 2010). En este sentido, el sistema genera una serie de “condiciones” formales e informales respecto a la ruta que, habitualmente, siguen los políticos: las tasas de renovación, el promedio de años en cada cargo, la experiencia que se requiere para aspirar, entre otros factores (Schlesinger, 1966).

Sin embargo, las reformas en la organización estatal y los cambios en el sistema electoral pueden alterar la manera como se avanza en la carrera política. Puede citarse el caso de Uruguay, donde luego de 1989 se observó un cambio sustantivo en las trayectorias de los políticos, pues ser intendente adquirió mayor importancia. Como lo señala Chasqueti (2010), diferentes cambios constitucionales y el proceso de descentralización hicieron más atractivo este cargo. Por un lado, desde la reforma de 1967 se disminuyeron las prerrogativas que podía tener un representante de la Cámara Baja; por otra parte, el incremento de los presupuestos departamentales, a inicios de la década de 1990, aumentó la capacidad de las autoridades locales para desarrollar políticas públicas desde los territorios.

Otro cambio en la estructura, derivado de una reforma política, se presentó en Colombia a partir de 1988, cuando los políticos comenzaron a competir por las alcaldías municipales y las gobernaciones. Antes de este año²⁵, las autoridades locales eran nombradas por los gobernadores, que a su vez eran designados por el presidente; sin embargo, el proceso de descentralización, que se inició a mediados de los años ochenta, creó nuevos espacios de participación política y una redistribución de las responsabilidades administrativas en el manejo de los recursos fiscales (García, 2000). Este cambio institucional adicionó un escalón a la carrera política que puede seguir un

exterior). Los votantes conocen y tienen una opinión más clara sobre los jefes de sus Estados que sobre los senadores, de allí que los gobernadores sean electoralmente más vulnerables.

²⁵ La elección de autoridades departamentales se reglamentó con la Ley 11 de 1986. Los primeros comicios se realizaron en 1988.

representante.

Por otra parte, la estructura de oportunidades interactúa con otros factores que también definen las posibilidades que tiene un político de acceder a un cargo: el sistema de partidos y la competencia en el distrito. El sistema de partidos en cada circunscripción limita las probabilidades reales que tiene cada uno de los políticos de avanzar en el cargo (Schlesinger, 1966). Para la teoría de la ambición, cada organización política tiene una estructura de oportunidades interna distinta, de allí que el político que desea construir una larga carrera, a la hora de decidir su afiliación debe calcular las posibilidades que tiene de ser nominado dentro del partido²⁶. Para Schlesinger, el único objetivo de los partidos políticos no es solo ganar elecciones, sino, también, satisfacer las necesidades que tienen los políticos ambiciosos de avanzar en política²⁷.

El número de partidos políticos que disputan un distrito afecta las posibilidades de cada político en dos ámbitos: primero determina su nominación y luego, las probabilidades de ganar. Las nominaciones en el partido se definen a partir de las reglas internas de la organización y del nivel de competencia en el distrito. Con pocas excepciones, en los partidos mayoritarios las oportunidades de ser nominado son más bajas que en los otros partidos; en general se tiende a nominar a representantes en ejercicio que han demostrado su fuerza electoral. En cambio, en los partidos minoritarios las tasas de rotación en las nominaciones son más altas (Schlesinger 1996, 146). Los representantes de los partidos dominantes tienen mayores ventajas de seguir en la carrera que los miembros de organizaciones minoritarias (Ansolabehere & Gerber, 1997; Brady, Buckley, & Rivers, 1999; Ansolabehere, Snyder, & Stewart, 2000).

Al mismo tiempo, el control electoral que tiene el partido en cada uno de sus distritos determina su oferta. Si el partido es minoritario, las candidaturas se presentan, normalmente, en el ámbito local (Schlesinger 1966, 150). Estos partidos deben ganar en repetidas ocasiones y en distintos ámbitos para poder desarrollar una promoción ordenada de sus miembros y conseguir que su nominación pueda ser efectiva. Por el contrario, los partidos que dominan electoralmente el distrito tienen la capacidad de presentar candidatos a cargos nacionales y locales; además, cuando el distrito es controlado por pocos partidos, los miembros de las agrupaciones minoritarias se retiran o presentan

²⁶ (Desposato, 2006) coincide en afirmar que los legisladores cambian de partido con el objetivo de maximizar sus posibilidades de avanzar en la carrera.

²⁷ Para (Epstein, Brady, Kawato, & O'Halloran, 1997), los partidos políticos deben cumplir dos necesidades de los legisladores: la reelección y participar en el diseño de las políticas públicas.

candidaturas a cargos menores. Un candidato tiene mayores probabilidades de ser derrotado si el número efectivo de partidos es bajo en el distrito en el que compite (Botero, 2008; Chasqueti, 2010).

Hasta el momento, solo se ha mencionado cómo el sistema de partido y la competencia en el distrito pueden afectar las oportunidades de ganar un cargo. Sin embargo, cada uno de estos factores es sensible a los atributos individuales del político. Las oportunidades que tiene un político de avanzar en su carrera también dependen de consideraciones personales, como lo veremos en el siguiente punto (Schlesinger 1966, 174).

1.2.5 Factores individuales

La decisión de presentarse a la elección, ya sea para el mismo cargo o para uno nuevo, no solo depende de la estructura de oportunidades; los factores personales, como la edad, la experiencia, el dinero con que se cuenta, el entorno familiar y el margen de victoria, también determinan la decisión de competir. En el cálculo de utilidad que hace un político interviene la valoración que cada uno tiene del cargo y sus propias características. Las prerrogativas asociadas con el cargo son condiciones estables; por lo tanto, un político ambicioso debe pretender acceder a ellas. Sin embargo, no todos las buscan. Para algunos políticos, cambiar de cargo —de la Cámara al Senado— no significa mayores ventajas, por lo cual nunca compiten. Otros, en cambio, sí esperan acceder a otros cargos, pero esperan el momento oportuno para presentarse (Maestas, Fulton, Maisel, & Stone, 2006).

La decisión de competir se relaciona con factores personales. Así, el momento en que un político comienza su carrera delimita su trayectoria política²⁸ (Prewitt & Nowlin, 1969). Por ejemplo, si ingresa a una edad avanzada (i. e. más de 55 años), teóricamente debe haber ejercido otra ocupación; por tanto, la política no será su única actividad o muy posiblemente no se convierta en su profesión. Así mismo, los políticos que están cerca de alcanzar su edad de jubilación no están interesados en iniciar una carrera o en avanzar a otros cargos (Maestas et al., 2006). En el caso de Estados Unidos, Schlesinger observó que la edad de los miembros crecía, paralelamente, a la jerarquía del cargo que desempeñaban; es decir, la edad impone restricciones a las ambiciones políticas, pero

²⁸ La edad es una de las principales variables en los análisis de liderazgo y reclutamiento. La edad con la que se llega al puesto se relaciona con ¿qué tan lejos quiere llegar? Véanse al respecto (Prewitt, 1970) y (Matthews, 1984).

también al comportamiento. (Brace, 1984) mostró que los diputados con más años —no mayores a 60— tenían más probabilidades de competir por un cargo en el Senado; en contraste, los diputados más novatos eran menos propensos a aspirar a un nuevo cargo. Para el autor, la edad ejerce una influencia sustancial sobre la ambición progresiva.

Otro estudio sobre el comportamiento de los miembros del Parlamento Europeo señaló que la disciplina de los parlamentarios estaba relacionada con su ambición política y con su edad (Meserve, Pemstein, & Bernhard 2009). Para estos autores, los miembros del Parlamento tienen dos posibilidades: escalar dentro del Parlamento o regresar y competir en el ámbito nacional, pero con mayores oportunidades. Los más jóvenes que quieren continuar su carrera votan con el partido, pues las directivas del partido controlan la nominación a los cargos nacionales; por el contrario, los de una edad mediana no tienen tantos motivos para seguir en la línea del partido. Ellos pueden desertar a otros grupos más pequeños y seguir una carrera intrainstitucional. Esto significa que la edad a la cual ingresa el legislador al Congreso es una variable por tener en cuenta a la hora de analizar su trayectoria y, por ende, su comportamiento.

Por su parte, la teoría de la *incumbency advantage* menciona que las probabilidades de vencer en una elección son más altas para los titulares del cargo y más bajas para los retadores (Alford & Hibbing, 1981; Cox & Katz, 1996) Por tanto, la presencia de un *incumbent* en la elección puede disuadir la entrada de otros competidores. Los políticos en ejercicio tienen un mayor acceso a información y a recursos —visitas a los distritos, más visibilidad en las campañas, equipo legislativo— que benefician a sus votantes, lo que les proporciona una ventaja sobre sus oponentes (Mayhew, 1974; Fenno, 1978; Fiorina, 1989; McKelvey & Riezman, 1992). Además, los electores son propensos a votar por los representantes que conocen. Los representantes en ejercicio, en general, tienen más visibilidad en los medios de comunicación y un mayor reconocimiento, lo que también les significa un privilegio frente a sus oponentes (Ferejohn, 1977; Franklin, 1993; Pierce & Converse, 1981).

Sin embargo, no todos los titulares tienen las mismas ventajas. Varios estudios han demostrado que durante la primera y la segunda legislaturas los representantes tienen mayor riesgo de derrota. A medida que ellos acumulan más periodos en el cargo, las posibilidades de ganar también se incrementan. En la mayoría de los casos, la antigüedad está en consonancia con una mayor experiencia en la oficina y una alta conexión con sus electores. Por tanto, un político con una larga experiencia tiene más probabilidades de

mantenerse en el cargo (Cover, 1980; Dawes & Bacot, 1998); así, el número de legislaturas también es una variable por tener en cuenta en el análisis. La reelección para un legislador después de un primer periodo legislativo puede tener mayores riesgos que para otro que lleve más de tres legislaturas.

El desempeño electoral del representante en las últimas elecciones también interfiere en las probabilidades de ganar. Tanto para los nuevos competidores como para los actuales representantes, las votaciones previas pueden determinar su decisión de competir (Alford & Hibbing, 1981; Dawes & Bacot, 1998). Cuando el margen de victoria es muy amplio, el representante tiene una base electoral consolidada y su reelección es segura. En un contexto opuesto, cuando el margen de victoria es menor, el *incumbent* y los otros candidatos tienen las mismas posibilidades de ganar nuevos electores y la elección de los oponentes es factible.

En conclusión, para la teoría de la ambición, las aspiraciones políticas son dinámicas. Un político es un actor racional que dependiendo del cálculo de utilidad que realice decide si se mantiene, avanza o se retira del cargo. En este sentido, puede tener una ambición estática y, tras varios periodos, buscar un cargo con mayores beneficios o retirarse. Las preferencias de los políticos se forman teniendo en cuenta el contexto institucional en el cual se encuentran. La estructura de oportunidades define el número de cargos, sus ventajas y los requisitos para acceder. Por otra parte, la estructura de oportunidades es interdependiente del sistema de partidos y de la naturaleza del distrito. Las características del sistema de partidos y el nivel de competencia en cada uno de los distritos definen las probabilidades que tiene el político de ser nominado y de ganar. No obstante, cada uno de estos elementos es vulnerable a los atributos individuales del político, como la edad, la antigüedad, el margen de victoria y si es titular o no. Es decir, las carreras políticas dependen de la estructura de oportunidades y de los incentivos que tiene cada actor.

Teniendo en cuenta lo anterior, el capítulo 2 revisa cómo es la estructura de oportunidades y las principales particularidades del sistema electoral, del sistema de partidos, haciendo énfasis en los procesos de nominación. El capítulo 3 estudia la secuencia que tienen las carreras políticas. Luego, el capítulo 4 da cuenta de las características sociodemográficas de los congresistas. Y el capítulo 5 analiza cómo la edad, el género y la antigüedad pueden afectar la ambición de los congresistas.

En las páginas que siguen se exponen los planteamientos teóricos que sustentan cómo la ambición determina el comportamiento legislativo, que es la segunda parte de nuestro trabajo. Para ello se hará referencia al trabajo de Mayhew (1974), que, al igual que el trabajo de Schlesinger, hace parte de la columna vertebral de esta investigación. Además, se hace referencia a otros trabajos que han justificado cómo los diferentes tipos de ambición —progresiva, estática y discreta— motivan un comportamiento distinto en el Congreso.

1.3 Ambición y comportamiento legislativo: la teoría de Mayhew

Para Mayhew, la actividad de los congresistas tiene un impacto electoral, por tanto el comportamiento legislativo de un político no puede desligarse de sus intereses electorales. Aunque es cierto que un gran número de políticos, en cualquier nivel, están satisfechos con su cargo y buscan la reelección, hay otros políticos que desean avanzar en su carrera y otros que prefieren retirarse²⁹. En estos casos, el comportamiento de los representantes debe ser distinto. Las preguntas son: ¿cómo se comporta un representante que no busca reelegirse?, ¿cómo se comporta el legislador que busca avanzar? La literatura norteamericana ha dado respuestas muy precisas sobre la acción de los representantes que buscan avanzar en su carrera y la de aquellos que no buscan competir.

El primer trabajo que abordó la relación entre la ambición y el comportamiento legislativo fue el de Mayhew (1974), un estudio de la Cámara de Representantes estadounidense que sustentó cómo los diputados estaban principalmente motivados por la reelección, y cómo, dadas las circunscripciones uninominales y las reglas de elección mayoritaria, ellos entregaban beneficios constantes a sus distritos, con el objetivo de ganar las elecciones.

Para el autor, los representantes desarrollan tres tipos de actividades en el Congreso y con sus distritos: *advertising*, *credit claiming* y *position taking*. La mención a este tipo de acciones es relevante, pues a partir de ellas esta investigación propone cuatro indicadores para medir el comportamiento legislativo. El primero son las actividades de publicidad (*advertising*), que son acciones con poco contenido político y que resaltan las

²⁹ En un trabajo previo a la obra de Mayhew, (Prewitt & Nowlin, 1969) en un estudio sobre los concejales de la Bahía de San Francisco, demostraron que los políticos que quieren avanzar a otro cargo asumen puntos de vista y roles distintos a los de sus compañeros no ambiciosos. A partir de un conjunto de entrevistas lograron demostrar que los concejales con ambición progresista identifican más problemas y asumen aptitudes distintas a los políticos con ambición estática.

cualidades del legislador —experiencia, honestidad, trabajo—, en las que el objetivo es crear una imagen favorable de él y que sea cada vez más conocido. Hay algunas rutinas comunes, por ejemplo: visitas a los distritos, audiencias con sus electores, informes regulares de sus actividades por radio local o emisión de boletines semestrales (Mayhew 1974, 50).

El segundo son las acciones de *credit claiming*, que son los esfuerzos que hace el representante para beneficiar a su distrito o a un grupo social con “beneficios particulares”, que el legislador expone como su responsabilidad. Algunas de ellas implican una transferencia de recursos al distrito; este tipo de leyes han sido denominadas como políticas *pork barrel* (Lancaster, 1986). Otras simplemente pueden ser leyes simbólicas que el legislador inicia con el objetivo de defender o promover intereses particulares de su región, pero que no necesariamente implican una asignación del presupuesto y tampoco tienen como objetivo ser aprobadas. Es decir, son iniciativas que el legislador propone para que los electores reconozcan su trabajo, pero que en ningún caso tienen como objetivo convertirse en ley. Y otras no implican un pronunciamiento dentro del Congreso, pues son acciones que se realizan concretamente en el distrito y pueden ser tanto acciones de *constituency service*, como acciones particularistas (Fenno, 1977, 2000; Stokes, Dunning, Nazareno, & Brusco, 2013; Luna, 2014).

El tercero son las actividades de *position taking*, que son pronunciamientos públicos que hace el representante sobre un tema de interés (i. e. una guerra, un impuesto, una política del gobierno). Pueden ser acciones explícitas e implícitas, que por ejemplo solo hacen alusión al respaldo o rechazo de una decisión ya tomada. Este tipo de acciones no son muy frecuentes. En general, se producen en coyunturas políticas, y el objetivo del legislador es resaltar su posición. También, los legisladores pueden presentar proyectos de ley que, aunque no tengan muchas probabilidades de ser aprobados, demuestran su postura frente a un problema. Por ejemplo, en Colombia, luego del asesinato de una menor de edad que conmovió masivamente a la opinión pública, muchos congresistas presentaron proyectos de ley que pedían cadena perpetua para los homicidas de niños.

La literatura se ha concentrado ampliamente en el segundo tipo de acciones — *credit claiming*—. Varios trabajos que han seguido el argumento de Mayhew han demostrado empíricamente que los representantes que buscan reelegirse asignan grandes recursos a sus distritos. No solo al aprobar legislación local, sino, también, al aumentar

los servicios para las personas de sus circunscripciones —*constituency service*— (Fiorina, 1977; Cain, Ferejohn, & Fiorina, 1984).

Estas acciones tienen un resultado práctico, ya que muestran la capacidad de respuesta que puede tener un representante frente a una petición de su electorado; sin embargo, otras son acciones simbólicas. En muchos casos, los legisladores presentan proyectos de ley que no tienen ninguna posibilidad de aprobarse y sobre los que ellos tampoco tienen interés de defender. Sin embargo, presentan las iniciativas para complacer a un grupo de electores: pueden ser políticas que beneficien a un sector vulnerable, o iniciativas que respalden a una organización social o económica en particular. (Mayhew, 1974; Eulau & Karps, 1977; Fenno, 1977;). En estos casos el legislador busca generar una relación de confianza y de responsabilidad frente a sus electores³⁰.

Aunque la argumentación de Mayhew está encaminada al análisis del comportamiento de los representantes que buscan la reelección, el autor también hace importantes referencias a la acción de los diputados que tienen una ambición progresiva. El político que quiere mantener el cargo busca conectarse con los intereses de sus distritos. En cambio, el representante que quiere avanzar está interesado en persuadir a otros votantes. El representante con ambición estática se enfoca en actividades que generan beneficios a sus distritos o a algunos de sus votantes. Será mucho más perceptivo a escuchar y a responder a solicitudes precisas. En cambio, los legisladores que buscan pasar a otra oficina deben incitar a otros electores. En ese este caso, deben proyectar una nueva imagen. A partir de estrategias de publicidad, el representante exhibe las capacidades que tiene —experiencia, especialización—; intenta que los nuevos votantes se identifiquen con él, y para esto puede aumentar sus pronunciamientos sobre temas que interesan al público atento. En muchas de estas acciones, el objetivo del representante es crear lazos de confianza y empatía con sus nuevos votantes (Fenno, 1977). En este sentido, los representantes que aspiran a cambiar de la Cámara al Senado o del Senado a la Presidencia dejan de lado las actividades de *credit claming* y enfatizan otras más efectivas, como publicidad o posicionamientos públicos (Mayhew, 1974).

Como advierte Mayhew, muchas veces las variaciones entre estas actividades son mínimas, pues las tres son esenciales para la labor de representación. Sin embargo, y sin

³⁰ Para (Eulau & Karps, 1977), los estudios de la representación se centran en establecer la congruencia entre los intereses de los electores y las políticas que ellos promueven en el Congreso. Ellos sostiene que para estudiar la representación es importante tener en cuenta por lo menos cuatro posibles respuestas: *policy responsiveness, services responsiveness, allocation responsiveness y symbolic responsiveness*.

que eso se refiera a un comportamiento determinista, la argumentación que hace la teoría de la ambición y que recoge el autor supone que deben existir diferencias en la conducta de los políticos, dependiendo de su ambición. Es preciso reconocer que en muchos casos, el ascenso o el retiro de un político no está precedido por un cambio en su comportamiento. El cambio en la carrera política puede estar relacionado con un hecho circunstancial que no es posible medir. Pese a esta eventualidad, deben observarse algunos rasgos comunes en el comportamiento de los representantes en función de su ambición. Demostrar si estas premisas se aplican a Chile, Colombia y Uruguay es el objetivo de este trabajo.

En los apartes que siguen se presentarán los resultados de otros estudios empíricos que caracterizaron el comportamiento de los legisladores con ambición estática, progresiva y discreta, para luego poder emitir algunas hipótesis de trabajo.

1.4 Más allá de Mayhew: otros estudios sobre ambición y comportamiento

Como se mencionó, el argumento más validado ha sido la relación entre reelección y las gestiones que hace el congresista para ayudar a las personas de su distrito (Fiorina, 1977; Cain et al., 1984). Como lo muestra la teoría de *incumbency advantage*, los titulares de los cargos pueden construir una relación directa con sus votantes y tienen mayores recursos para lograr ser elegidos consecutivamente. Ellos cuentan con personal de apoyo, un presupuesto asignado, una mayor especialización y la posibilidad de sancionar políticas locales. Las ventajas que tienen los titulares frente a los otros competidores hace que puedan fortalecer su reputación y consolidar sus electores en las circunscripciones vulnerables³¹ (Ansolabehere et al., 2000). De ahí que el representante que busque la reelección se concentre en responder a las demandas de sus electores, ya sea al proponer una ley o al prestar un servicio puntual a sus votantes. Por ejemplo: podrá impulsar leyes en el Congreso o interferir en la asignación de recursos (hospitales, escuelas, vías etc.), conseguir una beca, acelerar un proceso administrativo.

Dentro de los representantes con una ambición estática se deben distinguir aquellos que tienen una ambición intrainstitucional. En este caso, se espera que los representantes que aspiran a un cargo directivo en la misma oficina logren aprobar un

³¹ Mayhew (1974), al respecto, también señala que los congresistas “vulnerables”, que tienen más probabilidades de perder, en general aumentan sus actividades en los distritos —visitan la zona, audiencias, reportan sus labores— y presentan más enmiendas. En cambio, los legisladores que tienen una base electoral consolidada desarrollan menos acciones de *credit claiming*.

mayor número de iniciativas³², ya que una parte de su reconocimiento pasa por demostrar su capacidad de liderazgo dentro del cuerpo legislativo (Herrick & Moore, 1993, p. 768).

Los políticos que no están interesados en la reelección tienen un comportamiento opuesto. Sus acciones en el Congreso disminuyen drásticamente en comparación con los legisladores con ambición estática. El número de intervenciones, los proyectos de ley que presentan y su participación en las votaciones es inferior en comparación con sus homólogos. Los legisladores que no aspiran a competir nuevamente no tienen incentivos para mantenerse visibles en sus distritos; por esta razón, los viajes a sus distritos se restringen y su equipo se reduce a unas pocas personas que lo apoyan (Herrick, Moore, & Hibbing, 1994)³³.

Sin embargo, la desconexión con sus electores no es sinónimo de un desinterés por los temas legislativos. Herrick (1994) mostró que la especialización temática aumenta. La lectura que se hace es sencilla. Cuando el legislador está libre de la presión de sus distritos, no tiene la obligación de responder a sus votantes ni de buscar nuevos electores; por tanto, no presenta un gran número de iniciativas. Pero las pocas leyes que inicia son en la misma área temática. La libertad electoral le permite concentrarse en la legislación que más le importa, y especializarse. En cambio, los legisladores que se van a reelegir presentan más proyectos de ley, pero en diversos temas, muchos de ellos con el objetivo de enviar un mensaje directo a sus electores, pero sin que sean aprobados³⁴.

Sobre la eficiencia legislativa, el estudio de estos autores no arroja una conclusión definitiva, pero se pueden hacer dos lecturas. La primera es que el legislador que no va a ser reelegido no está interesado en mostrar resultados a sus votantes y no va a propiciar negociaciones largas y desgastantes para conseguir aprobar su proyecto. Por lo tanto, se podría pensar que la eficiencia legislativa cae cuando la conexión con sus electores desaparece. Por otro lado, el interés por ciertos temas y la consiguiente especialización

³² Aunque el trabajo de (Miquel & Snyder, 2006) solo se centra en el Congreso de Carolina del Norte, los autores concluyen que los legisladores más efectivos (calculan la efectividad a partir de tres variables) tienen una mayor tasa de reelección y tienden a ganar, con mayor frecuencia, cargos directivos en el Congreso y a jubilarse con menos rapidez.

³³ Como lo resaltan los autores, se debe tener en cuenta que el comportamiento de los miembros más antiguos y de los más jóvenes es marcadamente diferente. El trabajo de estos autores no controla el tiempo que llevan en el Congreso los legisladores que no se presentan a elecciones. En este sentido, es necesario distinguir entre los legisladores que tienen una ambición discreta, aquellos que se retiran luego de varios periodos (jubilados) y quienes participan solo un periodo, porque su vocación no es la política.

³⁴ Arnold (1990), en un trabajo muy interesante sobre la acción de los congresistas, reproduce este mismo pensamiento. Según él, si la reelección no es un fin o no está en riesgo, el legislador tiene la posibilidad de seguir otros objetivos políticos, como impulsar políticas con beneficios generales y no geográficos.

pueden desembocar en una mayor eficiencia; el legislador que no piensa reelegirse en ningún otro cargo puede ver sus últimos años en el Congreso como la oportunidad para asegurar la aprobación de legislación clave (Herrick et al., 1994).

Por su parte, los políticos que aspiran a un cargo superior desarrollan una actividad más emprendedora. La actividad política y legislativa de los diputados que buscan llegar al Senado y de los senadores que aspiran a la Presidencia es distinta a la de los diputados que quieren permanecer en su cargo. Los políticos que buscan avanzar deben apelar a un conjunto más amplio y heterogéneo de electores; por esta razón, su actividad ya no se va a concentrar, exclusivamente, en su distrito³⁵, sino en acciones con una audiencia más amplia (Maestas 2000; 2003). El objetivo es expandir su base electoral y lograr que nuevos votantes se identifiquen con él. En general, los legisladores incrementan las intervenciones en los medios de comunicación (Jewell, 1982; Prior, 2006) e invierten más tiempo en actividades de comunicación e información para sus electores: reuniones con los ciudadanos, emisión de boletines (Mayhew 1974; Herrick & Moore, 1993).

En el Congreso, los políticos con ambición progresiva tienden a cambiar la tendencia en las votaciones³⁶ (Hibbing, 1986; Treul, 2008), son más dinámicos en los debates —aumentan sus intervenciones— y son más proactivos en la presentación de iniciativas de ley. Cada legislador, dependiendo del contexto, decide una estrategia de acción distinta; algunos pueden demostrar su compromiso por un tema y especializarse en él; otros pueden comunicar diferentes prioridades políticas e impulsar iniciativas en diversos temas. Para Víctor (2011), los diputados se enfrentan a una disyuntiva: pueden inclinarse por demostrar una mayor experiencia política (especialización o mayor tasa de aprobación), exponer una mayor amplitud de intereses para apelar a otra franja de votantes o buscar equilibrar ambas opciones. La conclusión de la autora demuestra que a los políticos que aspiran a un cargo superior les interesa aumentar su reputación (ser percibidos como competentes, eficaces y expertos), y lograr una especialización temática

³⁵ Para Maestas (2000; 2003), los legisladores con una ambición progresiva no olvidan las preferencias de sus viejos electores. Los políticos ambiciosos están mejor informados de las preferencias de sus distritos y de los electores que van a ganar en el futuro. Ellos están atentos a responder a sus circunscripciones tradicionales y simultáneamente intentan conectarse con sus próximos votantes.

³⁶ Hibbing (1986), en un estudio longitudinal sobre las votaciones de los diputados, encontró que los representantes ambiciosos cambian la tendencia de su voto, y los que buscan la reelección, no. Cuando el diputado buscaba ser reelegido, su voto era un reflejo de los intereses de su distrito. En otro trabajo, Treul (2008) demostró que los senadores que esperan alcanzar la Presidencia son más propensos a votar con el partido. El senador que busca llegar a la Casa Blanca debe ganar en primer lugar la nominación y, por esta razón, su estrategia es adherirse al partido para atraer más votantes en las primarias.

es una forma de conseguirlo. Sin embargo, durante la campaña adoptan un comportamiento legislativo distinto y diversifican sus temas de interés para acercarse a otros votantes fuera de su distrito.

En el momento en que el diputado decide presentarse a la otra cámara se distancia de las posiciones de su distrito y asume una postura más general sobre distintos temas. De este modo, los representantes son más activos en el Congreso y se ven involucrados en proyectos de ley que tienen beneficios más difusos. Normalmente, sus acciones — iniciativas de ley, intervenciones y voto— no reflejan los intereses de sus electores “tradicionales”. Por el contrario, buscan expresar las preferencias —potenciales— de los electores que esperan ganar mañana (Van Der Slik & Pernacciaro, 1979; Hibbing, 1986). Esto no significa un desconocimiento de los intereses de su “circunscripción tradicional”; en general, el legislador sigue representando a su distrito, es su base electoral, pero debe acercarse a otros públicos y lograr nuevos votos.

Como lo hacen notar algunos estudios sobre la representación, la relación entre representante-elector no se debe pensar, exclusivamente, como una acción retrospectiva, en la cual el legislador representa las preferencias consolidadas de sus electores. En las democracias puede existir una representación *anticipada*³⁷, en la cual los representantes no solo se centran en lo que prometieron durante la campaña, sino que piensan en los ciudadanos que pueden dar su voto en las próximas elecciones. En ese sentido, a los legisladores les preocupa que sus actividades tengan un impacto electoral en el futuro.

En conclusión, los estudios legislativos han demostrado una relación causal entre la ambición de los representantes y sus acciones en el Congreso. Las decisiones de los legisladores, normalmente, están relacionadas con sus objetivos electorales. De este modo, tanto en las votaciones como en la presentación de proyectos de ley o en sus intervenciones, el representante “calcula” las consecuencias de sus actos. El representante usa sus conocimientos, su experiencia y su intuición para evaluar las ventajas y las desventajas de hacer cualquier tipo de pronunciamiento (Arnold 1990). El legislador, pocas veces, se inmiscuye en acciones que en el corto plazo provoquen externalidades negativas a sus votantes³⁸. En general, intenta que sus decisiones provoquen altos

³⁷ Mansbridge (2003) define cuatro formas de representación en las democracias modernas: promisoria, anticipada, giroscópica y sustituta.

³⁸ Para Arnold (1990), las políticas tienen distintas etapas y en cada una de ellas se producen efectos diferentes. En general, los políticos tienden a estar más atentos a los efectos que se producen en la etapa más temprana —efectos de primer orden—.

beneficios y bajos costos para sus electores; por ejemplo, un representante de un distrito cuya principal actividad económica es la agricultura objetará un incremento en los precios de los fertilizantes.

En este sentido, podemos describir tres escenarios en los cuales, de acuerdo con la ambición, el legislador construye una relación con el elector. En el primer escenario, cuando el legislador busca la reelección representa las preferencias que ya han sido percibidas —*preferencias consolidadas*—. En el segundo, cuando el legislador tiene una ambición progresiva, hace una representación de las *preferencias potenciales* de sus electores y de los intereses de sus electores tradicionales. Y en un tercer escenario, cuando el legislador espera retirarse —ambición discreta—, la conexión con sus electores se anula y su comportamiento no tiene un objetivo electoral. Es decir, cada una de las categorías de ambición determina una relación particular con el votante y, por tanto, un comportamiento distinto en el distrito y en el Congreso.

A partir de los desarrollos teóricos que se han expuesto podemos plantear las primeras hipótesis de investigación:

- H1: los congresistas con ambición estática dedican más tiempo a atender consultas de individuos particulares.
- H2: los diputados con ambición estática ejecutan más actos de gestión distrital. Por el contrario, los diputados con ambición progresiva y cesante disminuyen las acciones que benefician a sus distritos.
- H3: los diputados con ambición progresiva realizan más acciones de posicionamiento público que los diputados con ambición cesante y estática.

Sin embargo, la relación entre el legislador-elector descrita para el caso de la Cámara de Representantes de Estados Unidos es única; así, muchas de estas hipótesis no son aplicables a la realidad latinoamericana. Las conclusiones para el caso estadounidense tienen el sesgo del contexto específico en el que se han llevado a cabo. Por un lado, la estructura de las oficinas lleva a que los diputados construyan sus expectativas en el Congreso, y buena parte de la carrera de los legisladores se desarrolle en el legislativo; en América Latina, en algunos Estados las trayectorias políticas toman distintas vías. Por otro lado, las características electorales —elecciones cada dos años, sistemas mayoritario, circunscripciones uninominales—, el sistema de partidos y la organización del Congreso hace que los diputados sean sumamente especializados y muy activos en las respuestas a sus electores.

En Latinoamérica, aun cuando los representantes desarrollen una carrera en el Congreso, su comportamiento difiere con el de los miembros del Capitolio norteamericano. El sistema proporcional, la influencia que pueden tener algunos líderes en la selección de los candidatos, la prohibición de mandatos sucesivos, entre otros aspectos, imprimen ciertas particularidades en el comportamiento. Aunque los legisladores latinoamericanos están motivados por sus objetivos electorales, el tipo de comportamiento que desarrollan para mantener y/o ganar nuevos electores es distinto a lo que nos ha demostrado la literatura estadounidense. En las siguientes páginas se hará referencia a las singularidades en las carreras políticas latinoamericanas, para luego examinar la relación entre ambición y comportamiento legislativo en América Latina.

1.5 La ambición política en América Latina: diferencias y similitudes en las trayectorias políticas

Las carreras políticas tienen diferentes patrones de ascenso. Cada sistema define la jerarquía de las oficinas y los incentivos institucionales. Como lo plantean (Borchert & Zeiss, 2003), la estructura institucional puede ser dividida en seis componentes³⁹: la organización del Estado, el rol de las legislaturas nacionales, la estructura interna del legislativo (el número de escaños), el sistema electoral, los partidos políticos y la financiación política. La variación de cada uno de estos elementos determina diferentes trayectorias políticas.

La organización del Estado es una característica importante de la estructura de oportunidad. En sistemas federales, los cargos regionales implican otro grado de competencia, ya que aumentan el número de cargos disponibles, y en algunos casos las ventajas de los cargos locales superan a las de las oficinas nacionales. En sistemas multinivel, las posibilidades de carrera son mayores que en los estados unitarios; sin embargo, el acceso a los cargos depende de distintas lógicas de competencia. El sistema de partidos, los mecanismos de selección de candidatos y el sistema electoral delimitan las posibilidades de ascenso de los políticos.

Mientras que en Estados Unidos la estructura profesional está organizada jerárquicamente y es vertical, en los países latinoamericanos el recorrido, en algunos

³⁹ Los tres primeros se relacionan con la estructura de oportunidades y los tres últimos corresponden a elementos del sistema de partidos y del sistema electoral, que, de acuerdo con Schlesinger, son interdependientes de la estructura de oportunidades.

casos, no es escalonado y rompe con este ascenso directo. Los políticos en el sistema estadounidense inician en cargos locales, luego se eligen en las legislaturas estatales, y la meta, para la gran mayoría, es alcanzar un cargo en el Congreso nacional; solo un 10 % desvía momentáneamente su carrera y se elige a la gobernación⁴⁰ (Schlesinger, 1966; Borchert, 2009).

Sin embargo, en los estados federales, como Brasil, las trayectorias políticas no tienen la misma dinámica; los políticos no asumen un recorrido lineal ni jerárquico. (Samuels, 2003) demostró que el objetivo final de los políticos brasileños no era conseguir un escaño en la Asamblea Nacional, las carreras políticas tienden a desarrollarse fuera del legislativo y en el ámbito territorial. Un gran número de legisladores, luego de ocupar un cargo en lo nacional regresan a la política estatal o local, pues los beneficios que brindan son mayores. Un comportamiento similar se puede observar en Argentina, donde los cargos subnacionales son un referente para la mayoría de los políticos que buscan construir una carrera (Spiller & Tommasi, 2007). En estos casos, ser un representante federal es una etapa dentro de su carrera, pero no es el escalón final.

Por el contrario, en los estados no federados, las trayectorias políticas tienen una ruta distinta; el número de cargos es más reducido y el ascenso, en general, tiene una sola dirección. Normalmente, la entrada para muchos políticos es el nivel local (intendente o edil, alcalde), luego ascienden a la Cámara de diputados, de allí al Senado o a un ministerio, y el último nivel sería la presidencia (Altman & Chasquetti, 2005; Botero, 2008). Esta sería la situación de los tres casos de estudio: Chile, Colombia y Uruguay. En estos países, el Congreso ofrece mayores atractivos para la carrera de los políticos, pues existen menos posiciones políticas atractivas fuera de la legislatura.

Por otro lado, el tipo de reglas electorales y las características del sistema de partido imprimen diferencias en los recorridos políticos. Las conclusiones de Schlesinger están estrechamente relacionadas con las particularidades del sistema electoral; sin embargo, en otras latitudes estas condiciones son atípicas. En Estados Unidos, los políticos compiten en distritos uninominales, bajo un sistema de mayoría simple y en un contexto de baja competencia intrapartidaria, que les permite establecer una conexión directa con el electorado. La decisión sobre la nominación es controlada por los votantes,

⁴⁰ Aunque la oficina permite tener un mayor control en la ejecución de las políticas, la baja accesibilidad evita que muchos miembros se presenten (Borchert, 2009).

en las elecciones primarias, y no por los líderes del partido. Su futuro político es independiente de los propósitos del partido. Los políticos que quieren avanzar en su carrera podrán diseñar, casi de manera personal, las estrategias de acción para ganar el cargo.

En cambio, en América Latina los sistemas de elección proporcional, los distritos plurinominales, las listas cerradas, la alta competencia intrapartidaria y la elevada fragmentación del sistema de partidos determinan otros comportamientos (Morgenstern y Nacif 2002). En cada país, la conjunción de algunas de estas variables y el desarrollo histórico pueden determinar diferentes prácticas legislativas. En el caso de Brasil, la lista abierta con voto preferente y la fórmula electoral (D'Hondt) favorecen el incremento del número efectivo de partidos y conducen a una fuerte personalización de la política. Los políticos en cada elección tienen la capacidad de cambiar de partido y decidir de manera unilateral su destino político (Samuels, 2003; Borchert, 2009).

Pero en el caso de Uruguay, el voto simultáneo, la lista cerrada y bloqueada, y la representación proporcional condicionan un comportamiento orientado al partido (Buquet *et al.*, 1998, Morgenstern, 2001; Chasquetti, 2010). En el sistema uruguayo, los líderes de las facciones controlan la selección de los candidatos (Moraes, 2008); la nominación y la decisión de avanzar en la carrera no están en manos del legislador, sino del partido, y específicamente de la facción. Como lo menciona Chasquetti (2010, 81), la estructura de oportunidades para un legislador uruguayo está seriamente restringida no solo por las características institucionales, sino, también, por las preferencias de los líderes. En este contexto, los políticos tienen poco control sobre su futuro político; sus acciones individuales no son suficientes para ganar el cargo o la nominación.

Otro factor que marca diferencias en las trayectorias políticas latinoamericanas es el sistema de partidos. Los políticos estadounidenses desarrollan sus carreras en un sistema bipartidista que da estabilidad a las carreras de los legisladores. En el Congreso se configura una dinámica de *suma cero*, en la cual el partido mayoritario gana el control de los recursos y los utiliza para su beneficio, y el minoritario los pierde. En contravía, los sistemas multipartidistas latinoamericanos llevan a que el juego político no se reduzca a un ganador y un perdedor. La pluralidad de fuerzas políticas disminuye la capacidad de decisión de los representantes. Los legisladores del gobierno no tienen la misma capacidad para entregar beneficios a sus circunscripciones. Además, los sistemas de partidos en América Latina son más volátiles y, en ciertos casos, poco institucionalizados.

En algunos sistemas —especialmente en los países andinos—, la baja institucionalización, el rechazo a la clase política y a los partidos tradicionales han alterado la secuencia en las carreras políticas. Por ejemplo, desde la década de 1990, los congresistas bolivianos y ecuatorianos son políticos menos experimentados, con una edad más baja y que pertenecen a nuevos movimientos ciudadanos (Araujo, Mejía, Pérez-Liñán, & Saiegh, 2004; Cabezas Rincón, 2013).

Por último, y tal vez la diferencia más importante, se encuentra el supuesto de la reelección (Morgenstern & Nacif, 2002). Los congresistas estadounidenses, cuando consiguen un cargo en el legislativo nacional buscan mantenerlo, por tanto las tasas de renovación son muy bajas; por el contrario, en América Latina la reelección no es una constante. En algunos casos, las reglas constitucionales prohíben la elección consecutiva —como en Costa Rica—; en otros contextos, permanecer indefinidamente en el legislativo nacional no es el objetivo de los representantes. Como se mencionó, los beneficios de cada uno de los cargos son variables. En algunos sistemas, regresar a la política local o estatal es más ventajoso. En este sentido, mientras que en Estados Unidos buena parte de las carreras políticas transcurren en el Congreso; en algunos países latinoamericanos, los políticos prefieren cargos fuera del legislativo⁴¹. En el caso de México y de Costa Rica, los representantes esperan ocupar cargos en el Ejecutivo federal o una jefatura provincial (Taylor, 1992; Langston & Aparicio 2008).

En resumen, los políticos norteamericanos y latinoamericanos tienen diferentes incentivos —institucionales, electorales y partidistas— para construir sus carreras políticas. En Estados Unidos, al igual que en algunos estados unitarios latinoamericanos, la carrera se desarrolla en el Congreso Nacional, tiene una sola dirección y es jerárquica. En otros estados federales, la dirección de las carreras no tiene un sentido piramidal y, además, es extralegislativa. Los políticos se mueven entre cargos nacionales, municipales y estatales.

Por otro lado, las diferencias institucionales —procesos de nominación y reglas electorales— implican que las estrategias que asumen los legisladores para lograr la

⁴¹ (Morgenstern & Nacif, 2002) afirman que cuatro supuestos de la teoría de Schlesinger no pueden ser aplicados en América Latina: primero, la reelección; segundo, la estabilidad que otorga el sistema bipartidista; tercero, las características del sistema electoral; cuarto, las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Para los autores, el equilibrio entre estos dos poderes ha incentivado la institucionalización y la profesionalización legislativa. En América Latina, la profesionalización legislativa, que se relaciona con un profesionalismo institucional y con un carrerismo, es más débil. La alta rotación en algunos congresos desestimula la formación de una experiencia legislativa y el crecimiento de los recursos institucionales. Rosenthal (1996); Woods et al, (2006); Maestas (2000).

reelección o un cargo de mayor jerarquía difieran de las acciones que emprenden los representantes estadounidenses. El control que tienen los partidos de los procesos de nominación y las reglas electorales proporcionales disipan la relación entre el representante y el elector. Los congresistas en Estados Unidos, gracias al sistema electoral, construyen una relación directa con sus electores y tienen una mayor autonomía para decidir su futuro político. Ellos movilizan sus propios recursos para ganar la nominación y la elección. Aspirar a un mandato consecutivo motiva a los legisladores a distribuir beneficios a sus distritos —legislación local—. En la mayoría de los casos, sus decisiones son independientes de las directrices del partido. En cambio, en algunos sistemas latinoamericanos, la autonomía de los legisladores es más restringida. La reelección no depende de los beneficios que entreguen a sus distritos, sino de la coordinación con las decisiones del partido. Esto hace que muchas veces no sean legisladores tan proactivos como sus homólogos estadounidenses.

En este sentido, los legisladores están motivados por un conjunto muy amplio de incentivos (estructura de oportunidades, sistema de partidos, sistema electoral) y, por lo tanto, desarrollan diferentes estrategias para continuar en la política. Sin embargo, en cualquier contexto, los legisladores actúan en función de sus objetivos electorales. Y aunque cambien los mecanismos causales, la ambición es un determinante de su comportamiento legislativo.

1.6 Comportamiento legislativo y ambición en los sistemas latinoamericanos

En un trabajo pionero sobre los congresos latinoamericanos, Carey (2006 [1996]) derribó lo que para él era un axioma politológico: que el comportamiento legislativo se funda en la reelección. El objetivo del autor era indagar cómo se comportaban los legisladores en sistemas en los que la reelección no estaba permitida y establecer cuáles diferencias existían con los diputados que eran elegidos elección tras elección. En un estudio comparado⁴², mostró que los legisladores costarricenses entregaban bienes particulares a sus distritos, aunque carecían de incentivos para la reelección. Los políticos en Costa Rica, motivados ya no por la reelección, sino por la necesidad de ser considerados por los líderes de sus partidos en las próximas elecciones, dirigían sus acciones hacia sus votantes. A diferencia de los políticos estadounidenses, el objetivo no era fortalecer su reputación,

⁴² Estudio sobre Costa Rica, Venezuela y Estados Unidos.

sino la del partido. El trabajo, además, aportó una de las principales premisas para el estudio de las carreras políticas en América Latina: “los límites a la reelección de los legisladores afectan sus carreras políticas pero no las elimina” (Carey 2006, 139). El trabajo de Carey mostró que, independientemente del contexto, los legisladores utilizaban los recursos legislativos para avanzar en su carrera.

Los trabajos posteriores, siguiendo esta línea de argumentación, han sustentado que la prohibición de mandatos sucesivos y las diferentes vías que pueden tomar las carreras políticas repercuten sobre la política legislativa. La imposibilidad de ser nuevamente elegido implica que los representantes desarrollen diferentes trayectorias políticas y construyan legislaturas disímiles. En concreto, la variación en las tasas de renovación del Congreso afecta la unidad del partido, la relación entre el ejecutivo y el legislativo, y la organización del Congreso (Morgenstern y Nacif, 2002, 415- 417). Para sus cuatro casos de estudio —Chile, México, Brasil y Argentina—, los autores exponen que la posibilidad de reelección genera conductas dispares en el Congreso. En Chile — con tasas de reelección elevadas—, los legisladores buscan una mayor institucionalización del legislativo y un mayor reconocimiento de sus votantes. Por el contrario, en México, donde la reelección no se permitía⁴³, la relación entre el representante y los electores se disipaba y el presidente dominaba la dinámica interna. En un lugar intermedio entre estos dos casos se ubicarían Argentina y Brasil, donde las bajas tasas de reelección desestimulan la profesionalización de la legislatura y obstaculizan el trabajo con el poder ejecutivo.

En este sentido, los legisladores latinoamericanos son políticos ambiciosos que buscan avanzar en su carreras, ya sea en el legislativo o fuera de él, y la mayoría de sus acciones están guiadas por sus objetivos de carrera. Como han demostrado los trabajos de Samuels (2002), Micozzi (2009), Chasqueti y Micozzi (2014), los diputados usan estratégicamente la legislación local para ganar cargos en el ámbito subnacional. Samuels (2003), en un estudio sobre los diputados brasileños, resaltó que el objetivo de estos representantes no era la reelección. Sin embargo, la ausencia de una carrera legislativa de largo plazo no quiere decir que los diputados no actúen racionalmente para avanzar en sus carreras. Sus acciones en el Congreso están encaminadas a ganar un cargo subnacional, y para ello favorecen los intereses de los gobiernos municipales y estatales. Mientras los

⁴³ Aunque la reciente reforma constitucional ha incorporado la posibilidad de la reelección legislativa a partir de 2018.

representantes estadounidenses utilizan las políticas de *pork barrel* como una herramienta para ganar la reelección, los diputados brasileños suministran beneficios a los estados con el objetivo de ganar una gobernación. El diputado que aspira a la gobernación busca fortalecer su base electoral y, por tanto, propone enmiendas para transferir recursos a varios distritos. Por el contrario, el diputado que aspira a la alcaldía concentra sus iniciativas en el municipio en el que quiere ganar.

Desde una perspectiva similar, el trabajo de Micozzi (2009, 2013) sobre Argentina explica el comportamiento de los diputados con ambición progresiva subnacional. Al igual que en Brasil, la trayectoria política de los legisladores continúa fuera del Congreso, y para muchos de ellos un cargo territorial tiene mayores ventajas. Los hallazgos de la investigación permiten sustentar que los diputados interesados en cargos territoriales, en especial en el ámbito de la alcaldía, también utilizan la legislación local para ganar su siguiente cargo. En general, orientan su actividad hacia los votantes, los grupos y los líderes provinciales. Los futuros alcaldes, a diferencia de los exgobernadores, necesitan aumentar su reconocimiento electoral; no únicamente para ganar votantes, también para ganar el reconocimiento de los líderes del partido. Los legisladores argentinos no pueden desarrollar un comportamiento completamente independiente del partido. Eso significaría grandes costos para su carrera, pues la decisión de nominación está en manos de los jefes provinciales de la organización (Jones & Hwang, 2005).

Una investigación posterior (Chasqueti & Micozzi 2014) pone en manifiesto que los legisladores, aun en entornos con un fuerte control de partido, pueden encontrar formas para mejorar su desempeño individual y conseguir una trayectoria política exitosa. En concreto, los autores proporcionan datos que respaldan cómo la ambición de los representantes afecta su desempeño en el Congreso. Luego de estudiar el trabajo legislativo de los diputados uruguayos, concluyen que los representantes que aspiran a la intendencia presentan un mayor número de proyectos de ley enfocados a sus distritos, especialmente si pertenecen a unidades pequeñas o periféricas.

Los estudios sobre Argentina, Brasil y Uruguay demuestran que los representantes usan estratégicamente la legislación local y las políticas de *pork barrel*. No obstante, estos trabajos han analizado el comportamiento de los diputados que están interesados en un cargo en el nivel regional, pero dejan algunas preguntas sin resolver: ¿cómo es el comportamiento de los diputados que quieren mantenerse en la Cámara? Al igual que en el sistema estadounidense, ¿entregan beneficios constantes a sus distritos? ¿El control que

tienen los partidos en las nominaciones hace que la conexión electoral desaparezca? En los sistemas con un fuerte control en la nominación, ¿qué comportamiento tienen los legisladores que quieren avanzar en sus carreras? Por otra parte, la mayoría de los estudios en América Latina han tomado como indicador del comportamiento legislativo el número de proyectos de ley que presentan; es decir, acciones que según Mayhew son actividades de *credit claiming*. Por tanto, es importante analizar las otras actividades de representación: *position taking* y *advertising*.

Pese a las diferentes trayectorias que pueden tener las carreras en América Latina, estos trabajos han demostrado que los legisladores cambian su comportamiento de acuerdo con su ambición, al usar estratégicamente las herramientas legislativas para conseguir sus objetivos de carrera. En Chile, Colombia y Uruguay las carreras políticas tienen una dirección ascendente, y gran parte de los políticos que llegan al Congreso aspiran a quedarse. En este sentido, las hipótesis que se derivaron del caso estadounidense pueden ser validadas para estos tres países. En otras palabras, podemos esperar que los diputados con ambición estática tengan una mayor conexión con sus electores y desarrollen más acciones de gestión distrital, y que los diputados con ambición progresiva promuevan más acciones de posicionamiento público.

Sin embargo, las características institucionales denotan algunas variaciones en las estrategias que desarrollan los legisladores para lograr sus objetivos. En Chile, el sistema binominal y el rol que han tenido los legisladores como intermediarios entre los ámbitos nacional y local hacen que la relación entre el político y los electores sea más fuerte y clara. En los otros dos países de estudio, este vínculo no es tan claro; por un lado, los distritos tienen una magnitud variada y, por otra parte, las autoridades locales tienen una mayor injerencia. En este sentido, otra hipótesis que podemos expresar es:

- H4: los legisladores chilenos son los que dedican más tiempo a atender consultas de individuos particulares. En Colombia y Uruguay el número de horas que destinan a esta actividad será menor.

Por otro lado, el control que tienen los partidos en la nominación de los candidatos en Chile y Uruguay incentiva un comportamiento orientado al partido. Los congresistas, pese a que pueden emprender acciones individuales para aumentar su reputación, también deben promover acciones colectivas que respalden las posturas ideológicas del partido. En cambio, en Colombia la baja institucionalización de los partidos y la flexibilidad que

tienen los procesos de selección de candidatos implica un trabajo más individual de los congresistas.

- H5: los diputados colombianos patrocinarán, individualmente, un mayor número de proyectos de ley.

Así mismo, un rasgo común en los senadores de Chile y de Uruguay es su experiencia legislativa y su liderazgo en las organizaciones políticas. La mayoría de los senadores en estos dos países han tenido carreras ascendentes dentro del partido, y en general, ellos son miembros visibles de sus colectividades. En Colombia, el voto preferente y la persistencia de las prácticas clientelistas han hecho que los senadores, pese a ser elegidos en una circunscripción nacional, construyan su base electoral en un solo departamento.

- H6: en Chile y en Uruguay, los senadores con ambición estática iniciarán más acciones de posicionamiento público.
- H7: en Colombia, los senadores con ambición estática promoverán un mayor número de acciones de gestión distrital.

Las hipótesis sobre los diputados y senadores con ambición discreta son ambiguas. Por un lado, se puede pensar que su falta de interés por continuar en la política implicaría una acción pasiva en el Congreso. Por otro lado, es posible que su comportamiento sea similar al de otros legisladores novatos, que se inclinan por desarrollar una carrera progresista y ser más proactivos durante sus primeras legislaturas (Araujo et al., 2004; Mejía-Acosta, Pérez-Liñán, & Saiegh, 2009)⁴⁴.

1.7 Otros factores que influyen en el comportamiento legislativo

Aunque nuestro objetivo es demostrar que la ambición determina el comportamiento legislativo, es importante tomar en cuenta otras variables que afectan el desempeño de los congresistas. Varios trabajos sobre América Latina han señalado que los diseños electorales —la magnitud, el tipo de lista, etc.— y las características del sistema de partidos influyen en el tipo de iniciativas que promueven los representantes. Por ejemplo, el trabajo de Carey y Shugart (1995) señaló la articulación que existe entre la magnitud

⁴⁴ En las entrevistas con los legisladores se pudo observar que aquellos que llevan más de dos legislaturas en el Congreso afirman que su trabajo con el paso del tiempo ha cambiado: su especialización aumenta y, también, su conocimiento sobre la dinámica interna. Por su parte, los representantes más novatos reconocen que deben adaptarse a las estructuras de poder informal que se imponen en las asambleas.

de distrito y el tipo de intereses que representan los legisladores. En sistemas proporcionales, con una circunscripción nacional, los elegidos no tienen incentivos para representar un área geográfica concreta. En oposición, en sistemas con varias circunscripciones uninominales, los diputados están más motivados en representar un territorio subnacional. Por otra parte, el trabajo de Crisp *et al.* (2004) concluye que las listas abiertas provocan una alta competencia intrapartidista, que se traduce en una sobrevaloración de los intereses locales frente a los nacionales; mientras que las listas cerradas fomentan un voto más programático.

Otros autores, Siavelis y Morgenstern (2004), Langston, (2008) y Taylor y Díaz (1999), se han centrado en los procesos de nominación de los candidatos. Para ellos, un fuerte control en la selección de los aspirantes contribuye a que los congresistas inicien políticas de carácter nacional, ya que los legisladores tienen un compromiso mucho más amplio para iniciar políticas programáticas que consoliden la “reputación” nacional de la colectividad. A la inversa, cuando la nominación está precedida por elecciones primarias, la probabilidad de iniciar leyes regionales aumenta. Los candidatos, para ganar su designación, se comprometen más con intereses particulares que colectivos.

También, distintos análisis han subrayado que las características individuales de los legisladores —antigüedad y/o pertenecer al partido de gobierno o de oposición, o formar parte de una colectividad tradicional— pueden determinar el tipo de iniciativas que se promueven. Araújo y otros autores (2004) en un trabajo sobre Ecuador, señalaron que en sistemas con una tradición clientelista, el gobierno, habitualmente, hace concesiones particularistas a los representantes para lograr desarrollar su agenda. Mientras que los partidos de gobierno realizan acuerdos programáticos, los partidos de oposición forman alianzas coyunturales que beneficien distintos grupos “regionales”. Sin embargo, en Ecuador, en contra de lo que convencionalmente se espera, los legisladores no inician políticas locales, pues los líderes de los partidos tienen mayores posibilidades de negociar prebendas con el presidente a cambio de su lealtad en las votaciones.

En la misma línea de argumentación, el trabajo de Mejía-Acosta, Pérez-Liñán y Saiegh (2009), que examina la propensión de los legisladores a iniciar leyes particulares, en Ecuador y Paraguay sostiene que los representantes que acumulan más años en el Congreso presentan un comportamiento disímil de aquellos que inician su carrera. Samuels (2003), al respecto, comprobó que los “viejos” congresistas tienden a construir “preferencias estáticas” para mantener sus bastiones electorales, y que los diputados

“novatos” que no sean herederos de feudos electorales se inclinan por desarrollar una carrera más progresista. Finalmente, Crisp e Ingall (2002) concluyeron que en Colombia, luego de 1991, los legisladores que formaban parte del partido Liberal o Conservador estaban más dispuestos a mantener su orientación regional. En cambio, los legisladores novatos estaban menos amparados por las viejas prácticas políticas y construyeron un electorado más nacional.

Estos estudios nos permitieron inferir otras variables explicativas. Así, ser del gobierno o de la oposición, la antigüedad del legislador y la magnitud del distrito son variables que también se contrastan en los análisis multivariados. Las hipótesis son las siguientes:

- H8: los diputados que son elegidos en magnitudes pequeñas emprenderán un mayor número de acciones de gestión distrital.
- H9: los diputados de la oposición tendrán un mayor número de actos de gestión distrital y de posicionamiento público.
- H10: los diputados más antiguos iniciarán menos actos de gestión distrital y de posicionamiento público.

Capítulo 2. La estructura de oportunidades: la estructura de los cargos, el sistema electoral y el sistema de partidos

2.1 Introducción

Los individuos se van moviendo de un cargo a otro y, con el transcurso del tiempo, van describiendo trayectorias que denominamos *carreras políticas*. Sin embargo, la ruta que siguen los políticos está determinada por las reglas institucionales: el sistema electoral, los procesos de selección y, de hecho, por las atribuciones constitucionales de cada uno de los cargos. Por otro lado, los contextos sociopolíticos en los cuales emergen los legisladores e irrumpe la construcción democrática son factores clave para comprender el desenvolvimiento político de los actores. La configuración de los partidos nacionales crea variaciones en la relación que teje la sociedad y la política. Por ejemplo, en Chile y Uruguay, la vida política transcurrió con y por medio de los partidos. Las redes partidistas han sido un importante canal, mediante el cual los ciudadanos han desarrollado lazos con los centros de poder (Caetano, Rilla, & Pérez, 1988; Valenzuela, 1995; Siavelis, 2000; Lanzaro, 2013). Los partidos políticos tienen raíces muy profundas en la sociedad, y la *partidización* de la política es un rasgo común. Por el contrario, en Colombia, la debilidad institucional de los partidos ha impedido que estos sean reconocidos como correas de transmisión efectivas entre el Estado y los ciudadanos (Pizarro, 2001, 2004; Roll, 2003). En este contexto, la mayoría de las carreras políticas en Uruguay y Chile están muy vinculadas con los partidos; mientras que en Colombia, por algunas décadas, un común denominador fue la explosión de candidaturas individuales.

Como se mencionó en la revisión teórica, en cada sistema político se configura una trayectoria política específica. La carrera política de un diputado en Brasil o en Argentina se desarrolla en cargos que se encuentran fuera del Congreso; principalmente, en el ámbito subnacional (Jones et al., 2002; Samuels, 2003; Spiller & Tommasi 2007; Micozzi 2009; Pereira & Rennó, 2013). En cambio, en Chile, Colombia y Uruguay, los diputados, en su mayoría, continúan su vida política en el legislativo, como se evidencia más adelante. El objetivo de este capítulo es presentar la estructura de los cargos en estos tres Estados y examinar cómo el sistema electoral y los procesos de selección afectan el recorrido de las carreras políticas.

La estructura de oportunidades, el sistema de partidos y el sistema electoral definen una serie de condiciones formales e informales respecto a la ruta que, habitualmente,

pueden seguir los políticos. En específico, la estructura de oportunidades se establece a partir de los cargos a los cuales se puede aspirar, las ventajas de cada oficina y las restricciones para acceder (Borchert & Zeiss, 2003; Chasquetti, 2010; Schlesinger, 1966). En cada sistema, la organización del Estado, la estructura interna del Congreso y el rol que desempeñan las legislaturas y las otras oficinas —gubernaciones, alcaldías, etc.— en la política nacional determinan las prerrogativas que tiene continuar una carrera en el Congreso o aspirar a otros cargos. Los beneficios del cargo se establecen de forma exógena, y cada legislador, de acuerdo con el cálculo de utilidad que realice, decidirá si se presenta o no.

Por otro lado, el sistema de partidos y el sistema electoral también crean las condiciones en las cuales el político decide su futuro. El número de partidos que compiten, si pertenece al partido mayoritario o no, y la competencia en el distrito limitan las posibilidades de elección. Para el objetivo de este trabajo, es importante detenerse en dos aspectos: la selección de candidatos y el tipo de lista. La autonomía que puede tener el legislador sobre su futuro político afecta los cálculos de oportunidad y, al mismo tiempo, su comportamiento en el Congreso. Las reglas electorales y el control sobre las nominaciones determinan los procesos de negociación dentro del partido y en el parlamento. Si la estructura institucional hace que los diputados deban su escaño y su futuro político a la dirección del partido, probablemente ellos mantendrán una alta disciplina en las votaciones, para poder tener acceso a los bienes suministrados por las organizaciones. Por el contrario, si existe un voto más individual —listas abiertas—, los legisladores pueden elegir entre delegar⁴⁵ su voto a la dirigencia del partido o reivindicar los intereses de su electorado. Por ejemplo, en algunos sistemas, si la designación de los candidatos es controlada por la dirección del partido, los congresistas tienen mayores incentivos para presentar proyectos que consoliden la reputación nacional de su colectividad. En cambio, cuando la selección no depende del partido político, los legisladores tienen más estímulos para promover leyes particulares, pues los candidatos se comprometen con intereses de sectores específicos (Taylor & Díaz, 1999; Siavelis & Morgenstern, 2004; Langston, 2008; Crisp et al., 2004; Mejía et al., 2006).

⁴⁵ Cuando mencionamos “delegar el voto”, hacemos referencia a que, pese a que el legislador tenga reticencias sobre la postura del partido, él mantiene la disciplina y vota de acuerdo con la decisión del partido.

La interacción de estos elementos establece el contexto en el cual se desarrollan las carreras políticas. En este sentido, el primer factor que se debe tener en cuenta para hablar de las trayectorias que siguen los políticos son los cargos públicos a los cuales se pueden postular. Cada sistema define los costos, los beneficios que tienen los cargos y las alternativas que puede tener un político. Los políticos, cuando evalúan el valor de una oficina, miran la utilidad que tiene acceder, los costos de competir y las probabilidades que tienen de ganar. Los beneficios están determinados por algunos factores como el salario, el acceso al presupuesto, los nombramientos, la visibilidad política y las alternativas para seguir una carrera política. En teoría, un político cambia de cargo porque el nuevo puesto le da mayores beneficios. Por ejemplo, en los tres países analizados, normalmente la remuneración aumenta cuando se pasa del ámbito municipal al departamental, y del departamental al nacional. Por su parte, los costos están asociados con elementos tangibles, como los gastos de campaña, pero también con otras causas más subjetivas, como la aversión al riesgo. Los costos, al igual que las utilidades, aumentan de un cargo a otro. Cada vez que se aumenta de nivel, se incrementan los costos.

Estos cálculos son los que permiten comparar la utilidad que tiene cada una de las oficinas. De esta manera, se establece una jerarquía de los cargos disponibles (Botero, 2008). Dentro de la estructura, las oficinas que tienen mayores beneficios estarán en un grado superior y las de menor utilidad, en un grado inferior. Por ejemplo, acceder a una alcaldía en un municipio conlleva menores costos y menores beneficios; por tanto, su ubicación dentro de esta organización sería en la parte baja de la estructura. En cambio, una curul en el legislativo puede ofrecer mayores ventajas, pero también mayores costos, por lo cual estaría en un grado superior.

Las carreras políticas pueden tener dos direcciones básicas: por un lado, una horizontal, en la que la secuencia de los cargos se da entre oficinas de un mismo nivel de gobierno. Y, por otro lado, una vertical, en la cual la relación se establece entre diferentes ámbitos de gobierno: local, regional, nacional (Borchert, 2011). En los tres países de estudio, como se explica en el capítulo 4, las carreras son de tipo vertical; es decir, los políticos tienen una trayectoria lineal, que inicia en el nivel local y avanza al nivel nacional. Las trayectorias políticas se desarrollan en los cargos electivos que se encuentran en el ejecutivo y en el legislativo en los tres niveles de gobierno: municipal, departamental (provincial) y nacional. Normalmente, los políticos buscan competir por cualquiera de los cargos, en cualquier nivel, siempre que aumenten sus beneficios. En los

siguientes párrafos se hace referencia a la estructura de los cargos públicos en Uruguay, Colombia y Chile, y se mencionan algunos aspectos relativos al sistema electoral y al sistema de partidos.

2.2 Uruguay

2.2.1 Introducción

La democracia uruguaya, pese a una interrupción autoritaria en el siglo XX⁴⁶, ha sido considerada como altamente liberalizada y pluralista, con un sistema de partido institucionalizado (Payne, Zovatto, Carrillo & Mateo Díaz, 2006; Mainwaring & Torcal, 2009) que domina la arena legislativa y los canales de representación⁴⁷. Para algunos autores, la centralidad que han tenido los partidos ha estructurado la identidad política y social de los ciudadanos (Solari, 1991). La competencia interpartidaria fue el artífice de la democracia. Muchas de las reformas que permitieron la liberalización del régimen y la legalización de las instituciones democráticas fueron propiciadas por el Partido Colorado y el Partido Nacional⁴⁸ (Lissidini, 2002). Y en lo social, los partidos respondieron a las demandas de la sociedad civil, al brindar un gobierno eficaz y un canal de comunicación privilegiado entre la sociedad y el Estado. En este sentido, los partidos son piezas centrales para el juego democrático, y las carreras políticas de los legisladores no pueden desligarse de las estructuras partidarias y, en específico, de las fracciones.

El sistema de partidos mantuvo un bipartidismo⁴⁹ hasta principios de la década de 1970, cuando el Frente Amplio (FA), una agrupación de izquierda, irrumpió en el escenario democrático⁵⁰. El Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN) dominaron

⁴⁶ La dictadura (1973-1984) se inició en el Gobierno de Juan María Bordaberry. En 1972 se aprobó la Ley de Seguridad del Estado y Orden Público, que aceptaba la jurisdicción militar para contrarrestar la subversión. En 1977 se realizó un plebiscito para aprobar las reformas propuestas por el régimen militar. El rechazo a la propuesta de la entidad castrista fue el inicio del fin de la dictadura; no obstante, el proceso de democratización se hizo a lo largo de cuatro años. En 1982 se aprobó la convocatoria a las elecciones internas de los partidos tradicionales: Colorado, Nacional y Unión Cívica. Pero solo en 1984 se pondría punto final a la dictadura, luego de la aceptación de una salida negociada —el pacto del Club Naval—.

⁴⁷ En general, la mayoría de los trabajos sobre el sistema político uruguayo resaltan la estabilidad del sistema de partidos como una de sus principales características. Para citar solo algunos ejemplos: Altman (2002); Buquet, Chasquetti y Moraes (1998); González (1985); Lanzaro, Buquet y Castiglia (2004); Mieres (1990); Moraes (2008).

⁴⁸ Véase González (1986) y Nahum (2013 [1995]).

⁴⁹ Para algunos autores, detrás de estos dos bloques políticos se esconde una *fraccionalización* interna, por lo cual lo han denominado un “multipartidismo disfrazado” (Solari, 1991). Véase también (González, 1985), quien realiza una defensa del bipartidismo uruguayo hasta 1971.

⁵⁰ En 1971 surgió la Coalición Frenteamplista, conformada por grupos de izquierda —Partido Comunista, Partido Socialista, Partido Obrero Revolucionario—, sectores demócrata-cristianos y algunas fracciones que se separaron de los partidos tradicionales —Movimiento Blanco Popular y Progresista, Movimiento

el juego democrático hasta las elecciones de 1971, pero a partir de este año su caudal electoral disminuyó y se desplazó hacia la izquierda⁵¹. En las tres últimas elecciones (2004, 2009, 2014), el sistema de partidos ha entrado en un periodo de estabilidad o en un nuevo equilibrio competitivo, en el cual los electores no alteran sus preferencias y los actores políticos no tienen incentivos para modificar sus estrategias⁵² (Buquet & Piñeiro, 2013; Lanzaro, 2013).

Así, en las últimas elecciones se ha configurado un multipartidismo moderado. Cuatro fuerzas políticas ocupan bancas en el Congreso: dos partidos tradicionales, el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC); el Frente Amplio (FA), y el Partido Independiente (PI), que, pese a su pequeña representación, constituye una fuerza importante para formar mayorías. El sistema exhibe altos grados de polarización (Alcántara, 2008; Jones, 2005; Altman, 2002), que se traducen en una competencia electoral programática⁵³. La dinámica política transcurre dentro de dos bloques ideológicos. Los partidos tradicionales (PN y PC) se han ubicado desde la derecha hasta el centro, y el FA se ha desplazado hacia una posición moderada de centro-izquierda (Yaffé, 2005; Lanzaro, 2004).

En Uruguay, las diferencias políticas se han expresado en las fracciones. Cada fracción es un interlocutor válido con el que es preciso negociar, de un modo similar al que se negocia con otros partidos para formar mayorías parlamentarias. Las fracciones tienen un papel central en las elecciones, en la elaboración de las políticas públicas y en el futuro político de los legisladores. Los líderes de las fracciones son los responsables de los procesos de nominación y del ascenso político de los miembros de su sector.

En este contexto, la *fraccionalización* interna de los partidos ha desembocado en la construcción de un presidencialismo de tipo pluralista (Lanzaro, 2001, 2013). El régimen ha permitido una repartición del poder entre diferentes partidos y fracciones. La competencia política ha estado encauzada por las alianzas y las negociaciones. El

Herrerista, Lista 58—. Aunque cuando Tabaré Vázquez ganó la Alcaldía de Montevideo, los votantes superaban el espectro de la izquierda. Véase al respecto Moreira (2004).

⁵¹ Aunque en las elecciones de 2009 el FA redujo su votación y los partidos tradicionales sumados la incrementaron.

⁵² La volatilidad electoral en Uruguay es baja. Los grandes picos están asociados con coyunturas políticas, como la irrupción del FA en 1971 y el triunfo de la izquierda en las elecciones en 2004, con Tabaré Vázquez (Buquet & Piñeiro, 2013)

⁵³ Véase Alcántara y Luna (2004).

resultado final ha sido un sistema de compromisos y una lógica consensual que irrigan todas las prácticas del Gobierno.

2.2.2 Los cargos en competencia

La estructura de oportunidades en Uruguay se configuró, hasta 2010, en dos niveles de gobierno —departamental y nacional—. En 2009⁵⁴ se crearon las alcaldías municipales y las primeras elecciones se efectuaron en mayo de 2010⁵⁵. Teniendo en cuenta que este trabajo analiza las carreras desde 1994, el cargo más bajo dentro de la estructura de carrera se ubicará en el ámbito departamental.

El primer cargo electivo con el que los políticos uruguayos inician normalmente su carrera se ubica en la Junta Departamental (589 ediles)⁵⁶. Los bajos costos que tiene propiciar una campaña y la poca incidencia política que tiene en el Gobierno nacional lo ubican en el último lugar de la estructura. Las juntas son órganos legislativos que controlan el Gobierno departamental; están integradas por 31 miembros electos directamente, en listas cerradas y bloqueadas, presentadas por las fracciones, mediante un sistema mayoritario y subsidiariamente proporcional⁵⁷. Los ediles no reciben remuneración. Esta es una de las razones por las cuales una persona que espera seguir una carrera política y convertir la política en su profesión prefiere ocupar la Intendencia o pasar directamente al Congreso. Sin embargo, algunos diputados han sido ediles. Para un individuo que busca ingresar a la política, ganar un cargo en el departamento en el que habita resulta menos costoso que apostar a un puesto nacional.

El Gobierno departamental está en cabeza del intendente (19 en total). La elección del intendente se realiza en forma directa, por un periodo de cinco años, por un sistema

⁵⁴ Ley 18567 “Descentralización política y participación ciudadana”, del 13 de septiembre de 2009. Desde julio de 2010 funcionan 89 municipios.

⁵⁵ Los gobiernos locales están conformados por cinco miembros. El presidente es denominado alcalde y los miembros restantes, concejales (en total son 445 autoridades locales). Los miembros se eligen por voto popular en las elecciones departamentales y son de carácter honorario. La distribución de los cargos se hace por un sistema de representación proporcional, y el régimen de suplencias es el mismo que el de las juntas departamentales. El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará alcalde y presidirá el municipio. Los miembros restantes se denominarán concejales y serán de carácter honorario. Véanse al respecto [Cardarello y Magri \(2011\)](#); [Magri \(2010\)](#); [Cardarello \(2011\)](#); [López \(2007\)](#).

⁵⁶ Los miembros de las juntas departamentales ejercen sus funciones durante un periodo de cinco años. Simultáneamente con los titulares, se elegirá triple número de suplentes ([Art. 265 CN](#)).

⁵⁷ El sistema funciona como un sistema mayoritario, cuando el partido ganador no haya conseguido el 50 % de los votos. Es decir, si el partido del intendente no obtiene la mayoría de los votos, se le asignan un mínimo de 16 bancas; pero si supera más del 50 % de los votos, obtiene tantas bancas como corresponda en forma proporcional.

de mayoría simple, y solo pueden ser reelegidos en una ocasión⁵⁸. El intendente propone el presupuesto y los impuestos, fija los precios por la utilización de los bienes y servicios departamentales, y designa a los miembros de las juntas locales. Los intendentes reciben remuneración. El salario y los gastos de representación son votados por las juntas departamentales al principio de la nueva administración. La dieta que reciben depende del departamento; en algunos casos, como en Maldonado, por ejemplo, el intendente recibe USD 12.977, un monto mayor al que gana un legislador. Pero en otros casos, como en el departamento de Río Negro, el salario (incluidos los gastos de representación) es de USD 4.678⁵⁹. En promedio, reciben USD 6.866⁶⁰.

El cargo de intendente es más valorado que el del edil y, dependiendo del departamento, puede tener mejores beneficios que ser congresista. La modernización del Estado provocó la innovación de los gobiernos locales y el incremento de los presupuestos departamentales. Los intendentes han ganado más visibilidad en la política nacional y mayor importancia en la dinámica regional. Por otra parte, desde la reforma electoral de 1996, que separó las elecciones nacionales y las departamentales, los legisladores pueden presentarse a las elecciones departamentales con menores riesgos. El diputado o el senador que quiera competir por la intendencia ya tiene asegurada su curul en el Congreso. De igual manera, en las fracciones su acción es cada vez más decisiva; cada vez son más influyentes en su propia nominación y en la selección de otros candidatos (Cardarello, 2009; Salvat, 2009). Como se mostrará más adelante, algunos diputados, en vez de optar por la reelección, aspiran a ocupar el Ejecutivo departamental. Pese a las ventajas que ofrece ser intendente, los límites a la elección motivan a muchos políticos a seguir su carrera en el Congreso.

Luego del nivel departamental se ubican los cargos del Gobierno nacional. El Legislativo uruguayo, denominado Asamblea Nacional, se compone de dos cámaras: Senado y Cámara de Representantes. Al igual que en Chile y Colombia, el Senado es el último peldaño en la carrera de los políticos. Aunque no existen razones institucionales que justifiquen la jerarquía que tiene el Senado sobre la Cámara de Representantes, los legisladores en general le otorgan más valor. Para muchos, como se discute en el capítulo

⁵⁸ Simultáneamente, se eligen cuatro suplentes, que serán llamados por su orden a ejercer las funciones en caso de vacancia del cargo (Art. 268 CN).

⁵⁹ Los departamentos donde los intendentes reciben una remuneración mayor al de los congresistas son Maldonado, Salto, Montevideo, Treinta y Tres, Tacuarembó, San José, Colonia y Florida.

⁶⁰ Los salarios fueron calculados para la vigencia de 2016.

5, pasar de la Cámara al Senado es un ascenso. Como el Senado reúne a la mayoría de los líderes de las fracciones (Moraes, 2008), muchos diputados que quieren extender su carrera buscan avanzar hacia esta cámara. No obstante, el tránsito hacia el Senado no es frecuente, porque la selección de los candidatos está en poder de los líderes de las fracciones y los escaños son escasos.

El Senado está integrado por 30 miembros, más el vicepresidente. La elección se realiza en una única circunscripción nacional. Por estas dos razones, la competencia es más ardua y los costos de presentarse, también, son más altos. Ocupar una banca en el Senado implica un reconocimiento a escala nacional y la construcción de un liderazgo dentro de su fracción. Tanto los senadores como los diputados reciben una remuneración de USD 6.822⁶¹. La Cámara de Representantes está conformada por 99 miembros, elegidos en 19 circunscripciones de magnitud variada⁶². El periodo electivo para los cargos legislativos es de cinco años y se contempla la reelección indefinida. En general, los cargos legislativos constituyen un lugar central para el desarrollo de las carreras políticas en Uruguay.

El cargo más alto dentro de la estructura de la carrera es la Presidencia. La máxima autoridad del Gobierno es elegida por mayoría absoluta, por un periodo de cinco años, en elecciones simultáneas para el Congreso. Cada partido realiza primarias para definir su candidato y la reelección inmediata no está permitida. No obstante, teniendo en cuenta los costos que tiene competir por este cargo, los legisladores que se presentan son pocos. Además de los recursos que se necesitan para la campaña, el legislador que pierde los comicios presidenciales debe retirarse de la política por cinco años. Es un juego de suma cero, y para un político profesional, que haya vivido de la política, esta decisión es desfavorable.

Por otra parte, y aunque su naturaleza no es electiva, algunos estudios sobre las carreras políticas en Uruguay (Chasquetti, Buquet, & Cardarello, 2013; Bottinelli, 2008) han señalado los cargos ministeriales como otro eslabón dentro de la trayectoria. La visibilidad que brinda el cargo y la capacidad que tienen los ministros de desarrollar políticas públicas representan una gran oportunidad para ganar nuevos electores. Estudios

⁶¹ Los cálculos se realizaron para la vigencia de 2016.

⁶² El número de escaños se calcula en proporción al número de habilitados para votar en cada uno de los departamentos. Cada departamento tiene un mínimo de dos cargos. Montevideo tiene la magnitud más grande (41 escaños); seguido de Canelones, con una magnitud mediana (15 escaños). Los 17 departamentos restantes son de magnitud pequeña (entre 2 a 6 escaños).

previos (Chasquetti et al., 2013) han mostrado que un porcentaje no desdeñable de candidatos a la Presidencia han tenido como plataforma política un ministerio⁶³. En este sentido, formar parte del gabinete es una importante ventana de proyección política.

Un reciente estudio sobre la composición de los cuerpos ministeriales en Uruguay encontró que el 56 % correspondían a políticos *insiders*⁶⁴; es decir, políticos que han asumido la política como su profesión y, por tanto, han seguido una carrera dentro del partido. Y en el otro grupo (el 44 %) se caracterizan por ser políticos adherentes, tecnócratas que, si bien tienen una afiliación partidista, no han desarrollado una carrera política; llegan al cargo por su capacidad técnica y administrativa. Sin embargo, una característica que llama la atención dentro del grupo de los *insiders* es el rol que ocupan dentro de la fracción. En general, los legisladores que son designados como ministros no son los líderes de las fracciones. Teniendo en cuenta la visibilidad que tiene un cargo en el gabinete, los jefes de las fracciones no postulan a legisladores carismáticos o ambiciosos que puedan desafiar su poder dentro del grupo (Chasquetti et al., 2013).

Esta particularidad en la definición de las candidaturas, no solo en el ámbito ministerial, sino también en el Senado y en la Cámara, es un indicio sobre el control que tienen los partidos y, en concreto, las fracciones en el desarrollo de las carreras; por otro lado, nos habla sobre la naturaleza jerárquica del ascenso. El Senado constituye una meta para muchos legisladores que inician su carrera en lo departamental y van progresando paulatinamente. Como se verá más adelante, la Cámara Alta está conformada por los líderes de las fracciones y por políticos que han permanecido por varios periodos en el legislativo.

2.2.3 Las particularidades del sistema electoral uruguayo

Las oportunidades que tienen los políticos para acceder a estos cargos están determinadas no solo por el número de cargos y las ventajas que ofrecen, sino, también, por las reglas electorales. El sistema electoral que ha regido la democracia uruguaya se originó a principios del siglo XX y ha presentado escasas variaciones desde su diseño inicial. El

⁶³ Entre 1985 y 2010, el 20 % de los candidatos a la Presidencia habían ejercido un cargo ministerial; 31 % habían sido previamente senadores y únicamente un 10 % aspiraron a la Presidencia luego de pasar por la Cámara de Representantes. Véase Chasquetti et al. (2013).

⁶⁴ Siavelis y Morgenstern (2008) realizan una distinción entre candidatos *insider* y *adherent*. Los primeros se refieren a personas que han desarrollado una carrera dentro del partido. Los segundos son individuos que por un periodo específico deciden acompañar al partido, pero su objetivo no es desarrollar una carrera política.

cambio más importante se propició con la reforma constitucional de 1996, que tenía como objetivo modernizar los partidos y mejorar la gobernabilidad (Lauga, 1997; Mieres, 1999).

La competencia política ha estado determinada por la existencia de listas cerradas y bloqueadas para todos los cargos, y por un sistema proporcional para la distribución de los escaños, en las elecciones nacionales⁶⁵. No obstante, en la práctica, este sistema de listas se ha visto flexibilizado por el doble voto simultáneo (DVS). El sistema permite un voto preferencial dentro de un mismo partido. En este sistema de votación, reglamentado en 1910, el primer destinatario del voto es el partido —*lema*⁶⁶—; el elector tiene la posibilidad de dar su voto solo al partido sin escoger ninguna de las listas, lo cual se denomina “voto al lema”. Aunque el elector solo tenga preferencia por una lista, intrínsecamente está dando su voto al partido. El segundo destinatario del voto, si el elector lo decide, sería un *sublema*⁶⁷. Usualmente, las fracciones se corresponden con los sublemas. Sin embargo, se pueden presentar alianzas entre distintos sectores de un mismo partido para presentar una lista de candidatos.

Este peculiar sistema de votación ha consolidado la lealtad de los políticos con su grupo político y ha canalizado la *fraccionalización* (Buquet, 2003). La autoridad que tienen los jefes para decidir el orden de las listas propicia una fuerte lealtad entre los miembros de las fracciones y los cabecillas (Siavelis & Morgenstern, 2008). En la mayoría de los casos, los legisladores son más leales a los líderes de su sector que a su partido, pues ellos definen su próxima nominación y, en último caso, su futuro político. Por otro lado, el DVS ha fortalecido la democracia interna, al evitar que los acuerdos políticos se centralicen en la cúpula dirigente (González, 1985, 1986; Mallo, Paternain, & Serna, 1995). Todas las fracciones pueden competir y negociar su fuerza electoral, que, aun siendo pequeña, puede sumar o ser decisiva⁶⁸.

⁶⁵ La asignación de los cargos se hace según la cantidad de votos del partido; posteriormente, dentro de cada partido se le asignan a cada sublema los cargos que le corresponden.

⁶⁶ En la Ley Complementaria de Elecciones de 1925 se establece que “lema es la denominación de un partido político en todos los actos y procedimientos electorales” (Aguirre, 2000).

⁶⁷ La Ley Complementaria de Elecciones de 1925 definió un *sublema* como “la denominación de una fracción en todos los actos y procedimientos electorales”. No obstante, en la práctica electoral, y tras años de transformación del sistema político, el sublema señala otras acepciones. Primero, como sinónimo de fracción; segundo, como coalición electoral de fracciones; tercero, como alianza entre las listas de una fracción para acumular votos, con independencia de las listas de la misma fracción (Aguirre, 2000). Otros autores las denominaron “cooperativas electorales”; en palabras de Piñeiro (2007), un sublema es un conglomerado de listas.

⁶⁸ Por ejemplo, en 1926, Herrera, del Partido Nacional, perdió la Presidencia, porque una disidencia blanca (alrededor de un 3 %) votó por fuera del partido (González, 1985, p. 76).

De igual manera, el DVS ha permitido una renovación esporádica de las jefaturas de las fracciones y, por consiguiente, ha ampliado las posibilidades para muchos políticos de hacer carrera. Cuando algún miembro de la fracción está en desacuerdo con la lista, puede presentar otra oferta y competir en igualdad de condiciones con los otros cabecillas⁶⁹. Es decir, los candidatos tienen la potestad de postularse casi de manera independiente, pues las fracciones, históricamente, no han impedido la presentación de otras listas. Aunque presentar una nueva lista es más costoso, en términos de tiempo y recursos, y puede resultar más riesgoso para la elección, esta posibilidad está abierta a todos los miembros del sublema.

En estos términos, la libertad que ofrece el sistema para presentar distintas hojas de votación favorece la carrera de los políticos. Un legislador ambicioso puede presentar su propia oferta de candidatos y no estar supeditado al beneplácito de la fracción. En estas condiciones, las posibilidades de continuar una trayectoria política son mayores si las comparamos con otros sistemas. Por ejemplo, en Chile, presentar una candidatura por fuera de las etiquetas de un partido es casi impensable. La carrera política de los legisladores chilenos está subordinada a las decisiones de las directivas del partido. Sin embargo, competir dentro de una lista independiente es más riesgoso.

Además de estos criterios, la reforma electoral de 1996 modificó otros aspectos también: primero, estableció la candidatura única a la Presidencia. Entre 1934 y 1994, cada una de las fracciones podía presentar una fórmula presidencial. En la actualidad, todos los partidos, simultáneamente, realizan primarias abiertas para definir al candidato a la Presidencia⁷⁰ y a los miembros de la Convención Nacional y Departamental⁷¹. Segundo, sustituyó la regla de mayoría simple por la de mayoría absoluta (*ballotage*) para la elección del jefe de Estado. Tercero, limitó las candidaturas a intendente. La Corte

⁶⁹ Cada hoja de votación contiene una lista de candidatos. Existen dos hojas de votación: una para cargos nacionales (presidente y senadores) y otra para cargos departamentales (diputados y juntas departamentales). Las hojas de votación son confeccionadas, impresas, registradas y distribuidas por los diferentes grupos políticos que proponen candidatos dentro del partido.

⁷⁰ El candidato ganador debe obtener la mayoría absoluta, o sea, más del 40 %, y al menos 10 puntos porcentuales de diferencia. Si estos resultados no se alcanzan, la Convención Nacional toma la decisión por mayoría absoluta.

⁷¹ La Convención Nacional es un órgano deliberativo, compuesto por 500 miembros. La Convención Departamental varía entre 50 y 250 miembros. La Convención Nacional tiene como función primordial elegir el candidato a vicepresidente, aunque ocasionalmente puede tener la potestad de elegir al candidato a presidente. Las convenciones departamentales tienen como finalidad la selección de los candidatos a intendente.

Electoral determinó que las convenciones pueden nominar un máximo de tres candidatos⁷².

Cuarto, separó las elecciones nacionales y departamentales. La nueva regla estipula que las elecciones de los gobiernos departamentales se realicen siete meses después de las elecciones nacionales. En octubre se elige al presidente, el Congreso y las juntas electorales departamentales⁷³. Y en mayo del año siguiente se decide por los intendentes y las juntas departamentales. Desde 1934, las elecciones eran simultáneas y vinculantes. Esto significaba que no era posible votar por diferentes lemas. Existía una hoja de votación para los cargos nacionales y otra hoja para los cargos departamentales, pero no era posible votar por dos partidos; si esto ocurría, el voto era anulado. Hoy en día, el elector puede dar su voto a diferentes partidos.

Quinto, eliminó la acumulación de votos por sublema entre las listas a diputados. Antes del cambio electoral, las agrupaciones pequeñas podían presentar una lista a diputados y asociarse con varias listas al Senado; esto les permitía ir sumando votos y ganar un escaño. De esta forma, los sectores que contaban con menos posibilidades de ganar podían competir contra las facciones más fuertes. A partir de la reforma, las nóminas de diputados solo pueden estar coaligadas a una lista para la Cámara Alta.

Los cambios en la elección presidencial no alteraron la naturaleza de las carreras. Si bien la competencia interna aumentó, los procesos de selección son excluyentes (Buquet, 2009a). Competir por la Presidencia implica altos costos y solo los líderes naturales, de las fracciones más importantes, ganan la nominación. La Presidencia no constituye la meta final para los legisladores. Para la gran mayoría de los políticos uruguayos, el Congreso Nacional es el último escalón en su carrera. Un senador ejemplifica esto:

[...] en el año 1997 decido apartarme de quien era mi líder y constituí conjuntamente con otro compañero, que es hoy intendente de mi departamento, constituí un grupo nuevo [...] en el año 97 en nuestro país hubo una reforma constitucional que separó las elecciones nacionales de las elecciones departamentales[;] entonces en el 99 habían elecciones nacionales[,] con este nuevo grupo me postulé y fui electo diputado[,] y renuncié en julio de 2000 porque había ganado la intendencia o sea la gobernación[;] vuelvo a ser reelecto intendente o gobernador en el año 2005[,] ahí también soy electo senador y renuncio al Senado

⁷² Cuando los candidatos que siguen al candidato más votado tienen el 30 % de los votos de los convencionales, el partido podrá presentar tres candidatos.

⁷³ Las juntas electorales departamentales son órganos electivos de cinco miembros que se encuentran bajo la supervisión de la Corte Electoral y cumplen una función de fiscalización de los actos electorales.

para volver a ser intendente [...]. (Legislador 17, comunicación personal, marzo de 2014)

Por su parte, las reformas en el Gobierno departamental sí transformaron la naturaleza de las carreras. El fuerte proceso de descentralización y la importancia que adquirieron los intendentes en el escenario nacional y dentro de los partidos desviaron la ruta de ascenso de los legisladores. Muchos diputados prefieren ocupar una Intendencia y no llegar al Senado. Y otros, luego de ser elegidos en la Cámara, se presentan a la Intendencia. El riesgo de competir por una Intendencia disminuyó, ya que, en cualquier caso, ellos ya son titulares de un cargo y las ventajas de ocupar un ejecutivo departamental son superiores. Ser intendente, durante dos periodos, les permite a los políticos aumentar su base electoral, consolidar su reputación en la fracción y, finalmente, tener mayores posibilidades de ser nominados por una fracción importante, que asegure su elección. En suma, la ruptura del calendario electoral ha implicado un cambio en la manera de entender la política local y ha abierto una nueva ventana de oportunidad para que los políticos puedan consolidar su reputación en las fracciones y avanzar en sus carreras.

Por último, la imposibilidad de acumular votos, a partir de las elecciones de 1999, ha disminuido la oferta electoral y la capacidad de negociación de los agentes menores. Antes de 1996, los sectores que contaban con menos posibilidades de ganar podían aliarse con varias listas para ir sumando votos y competir contra los sectores más fuertes. En este momento, las fracciones que no tienen una estructura nacional tienen menos posibilidades de ganar y están obligadas a integrarse a listas mayores (Piñeiro, 2007).

2.2.4 Selección de candidatos

El futuro político de los legisladores en Uruguay está en manos de las fracciones. El político que quiera hacer una carrera debe tener el apoyo de un sector del partido. Mientras que en la mayoría de los países latinoamericanos los partidos son las piedras angulares para la elección de los candidatos, en Uruguay esta responsabilidad recae en las fracciones.

Las fracciones son el núcleo de los partidos⁷⁴. En cada una de las organizaciones se conforman diferentes grupos que se convierten en estructuras independientes. Algunas de

⁷⁴ Una *fracción* es entendida como una agrupación interna dentro de un partido político que posee una organización definida dentro del partido al que pertenece. Las fracciones pueden representar un corte

ellas se caracterizan por ser institucionalizadas, tener estabilidad y una gran visibilidad política; incluso, pueden ser consideradas partidos dentro de los propios partidos, pues presentan estructuras de poder nacionales, muy similares a las que desarrollan los partidos políticos en otras latitudes (Morgenstern, 2001).

Cada fracción presenta candidatos bajo su propia etiqueta en todos los ámbitos de gobierno. El sistema electoral no contempla restricciones en la presentación de hojas de votación. Sin embargo, los líderes de las fracciones, dependiendo del tamaño de la circunscripción y de la estructura interna, pueden tener una mayor o una menor autonomía en la composición de sus listas. En las circunscripciones de gran tamaño (Montevideo y Canelones), la lista para la Cámara de Diputados es señalada por los líderes nacionales de la fracción. Y “en ellas figuran dirigentes que siguen en importancia a los que aparecen en la lista a Senado” (Buquet, 2009, p. 249). En cambio, en los distritos pequeños, la competencia intrapartidaria es mayor, pues el número de escaños es más reducido. Además, los diputados —líderes regionales— tienen la posibilidad de construir una reputación personal y negociar su posición con los líderes de la fracción.

En este sentido, los candidatos que pertenecen a las fracciones dominantes, que cuentan con una fuerte presencia en la mayoría de las circunscripciones, tienen más oportunidades de ganar. Por el contrario, los políticos que forman parte de sectores con un menor caudal electoral y que están concentrados en distritos pequeños tienen menores posibilidades. Las fracciones nacionales monopolizan los cargos electivos. Estos sectores son los que tienen en sus filas a los legisladores más conocidos, mayores recursos para las campañas y aparatos políticos estables que aumentan considerablemente las posibilidades de triunfo.

Sin embargo, la independencia de las fracciones no ha estado asociada con una fragmentación del sistema de partidos⁷⁵; desde la década de los setenta se han mantenido tres bloques políticos (Buquet, 2009; Mieres, 1999; Buquet, Chasquetti, & Moraes, 1998).

vertical dentro del partido, es decir, tener una estructura a escalas nacional, departamental y local, o pueden ser un grupo geográficamente concentrado (Panebianco, 1990).

⁷⁵ González (1985, p. 79) cita que el número de listas para la Cámara pasó de 153 en 1946 a 459 en 1966. Sin embargo, la proliferación de listas no ha estado asociada con un incremento en el número efectivo de fracciones (NEF). En general, son las fracciones nacionales las que logran representación en el Congreso; entre 1942 y 2004, el NEF fue alrededor de 3; no obstante, el debate académico sobre la fraccionalización del sistema de partidos aún permanece. Para algunos que analizan la totalidad de la oferta electoral, la fraccionalización es alta y de tendencia creciente. Mientras tanto otros, que solo se fijan en las fracciones que logran representación, consideran que la fraccionalización es moderada y estable. Véanse los trabajos de Buquet et al., 1998; Monestier & González, 1999; Piñeiro, 2004; Buquet, 2009).

A diferencia de lo que sucede en Colombia, como se expone más adelante, los políticos desarrollan sus carreras dentro de las fracciones. El sistema desestimula el personalismo y alienta, en cambio, la consolidación de las agrupaciones políticas. La relación entre los líderes y los partidos, históricamente, se ha caracterizado por ser democrática. Las posibilidades que tienen los nuevos aspirantes para presentar su candidatura, sin tener la aprobación de la jefatura, ha reforzado el carácter liberal de las fracciones. Si bien se conservaron algunos rasgos de personalismo y regionalismo, los liderazgos se han articulado a las colectividades y no han surgido líderes exitosos fuera de los cauces partidarios (Riz, 1986; Lissidini, 2002). En este sentido, aunque las fracciones en su conjunto funcionan de manera colectiva, en cualquier elección puede aparecer un candidato que desafíe al líder natural. No obstante, la mejor opción para la mayoría de los candidatos es unirse a las fracciones nacionales, que son las más importantes y que tienen más oportunidades de ganar.

La mayoría de las fracciones mantiene una estructura jerárquica. Tienen como núcleo un líder político o, como otros estudios lo han definido, un “líder natural” (Morgenstern, 2001; Buquet & Chasqueti, 2008; Buquet, 2009). En la jefatura, en general, se encuentran los líderes naturales y los senadores, seguidos en un nivel inferior por los diputados (Moraes, 2008). En esta lógica se construye una relación de poder vertical y, en cierta manera, escalonada. Es decir, los candidatos a Senado son leales frente al líder natural; a su vez, los candidatos a la Cámara suelen subordinarse a los líderes senatoriales, y los candidatos locales se disciplinan con los líderes departamentales. Aunque, dependiendo de la fracción y de la circunscripción en la que compiten, los intendentes pueden adquirir un gran protagonismo en la selección de los candidatos a la Cámara.

Esta organización vertical se replica en los procesos de selección. Los congresistas son elegidos de manera discrecional por los líderes de las fracciones. En las entrevistas, la mayoría de los legisladores hicieron referencia a las facultades que tienen los jefes regionales y los de las fracciones en este proceso:

[...] yo estuve dos periodos en las juntas departamentales y luego la fuerza política a la cual pertenezco resuelve que yo puedo pasar a la lista de diputados en un lugar que era el quinto lugar de la lista, yo diría que era un lugar que estaba entre lo posible de salir [...]. (Legislador 20, comunicación personal, 11 de abril de 2014)

[...] mi nominación la decide la agrupación nosotros en el Uruguay tenemos los partidos políticos y cada partido político tiene su fracción o su grupo y dentro de cada grupo en cada departamento o en cada lugar están las agrupaciones[,] en ese ámbito se respaldan los candidatos o se postulan o se plantean a los candidatos para participar[;] sin duda debe tener la anuencia o el respaldo de conocimiento del líder [...]. (Legislador 24, comunicación personal, 3 de abril de 2014)

En general, las listas al Senado las lideran los jefes nacionales de las fracciones, y las listas de diputados están encabezadas por los líderes regionales. En los dos casos, los principales renglones son ocupados por *insiders*, es decir, por miembros permanentes del partido (Moraes, 2008; Buquet, 2009). Como el sistema permite presentarse simultáneamente a varios cargos, pueden competir por un escaño en el Senado y por otro en la Cámara. Los líderes de los sectores encabezan ambas listas, aunque de antemano saben que no ocuparán ninguno de los cargos; ellos aprovechan su capital electoral para adherir más votos a su fracción.

En los estatutos de los partidos —PC, PN y FA— se menciona que las *convenciones nacionales* nominan las listas a Senado y Cámara; sin embargo, estos cuerpos electivos suelen ser un reflejo de la distribución de poder dentro de los partidos. Por ello, el diseño de las listas, finalmente, es el resultado de un acuerdo entre las cabezas de las fracciones, que luego es validado por los participantes de la Convención. Es decir, pese a la existencia de mecanismos formales, en la práctica, la selección está supeditada a un proceso informal (Martínez Barahona, 2003; Buquet, 2009).

En la nominación de los intendentes influyen otros factores. La reforma de 1996 especificó que las convenciones departamentales de cada partido podían nominar máximo a tres candidatos a la Intendencia. Este cambio y la importancia que ha ganado este cargo regional han aumentado la competencia intrapartidaria. Los que aspiran al Ejecutivo departamental tienen más incentivos para cultivar una reputación personal y distinguirse de los otros miembros de su fracción. Muchos diputados deciden postularse a una Intendencia y no al Senado, porque en caso de no contar con el apoyo de la fracción es más costoso, en términos de tiempo y recursos electorales, crear una lista nueva al Senado que postularse a la Intendencia (Moraes, 2008). En los distritos pequeños, los diputados electos ya no son los únicos que tienen un vínculo directo con las cúpulas de los partidos y con los organismos del Estado. La relación entre las autoridades locales y los jefes de las fracciones se ha diluido, pero no ha desaparecido, pues el apoyo de la fracción es indispensable para conseguir nuevas postulaciones. Recordemos que solamente pueden

estar en el cargo durante dos periodos consecutivos y, por lo tanto, los intendentes que quieren conseguir otro puesto deben ser nominados por la fracción.

En conclusión, los procesos de selección son excluyentes (Hazan & Rahat, 2009). Los líderes de las fracciones desempeñan un rol fundamental en la definición de las nóminas electorales; sin embargo, los procesos de selección, dependiendo de la fracción y de la circunscripción, se pueden desarrollar con distintos grados de autonomía. Es claro que en los distritos grandes —Montevideo y Canelones—, las jefaturas de las fracciones centralizan las nominaciones. En contraste, en las circunscripciones de menor tamaño, los líderes locales pueden tener una mayor injerencia en la selección. Las fracciones pequeñas, de acuerdo con su fuerza electoral, pueden negociar su vinculación con una lista mayor o presentarse de manera independiente. Aunque tienen la alternativa de presentar su propia lista, siempre será más ventajoso presentarse dentro de una lista respaldada por los líderes del sublema. En cualquier caso, la centralidad que tienen las fracciones en la nominación de los candidatos implica que los políticos que llegan al Congreso sean disciplinados frente a las directrices de su grupo político.

2.3 Chile

2.3.1 Introducción

La democracia chilena se ha caracterizado por su estabilidad y por la institucionalización de sus partidos. En este contexto, las carreras políticas han estado vinculadas, en su mayoría, con las organizaciones políticas. Al igual que en Uruguay, los partidos políticos y la política son piezas estructurales del sistema. Los partidos políticos, en un primer momento, aseguraron la transición democrática y hoy en día son los actores privilegiados del juego democrático y de la repartición de poder (Siavelis, 2009). Con la transición, los partidos resurgieron rápidamente y apoyaron la redemocratización. El clivaje de clases⁷⁶ fue remplazado por una división política, que se estructuró en torno a la dicotomía democracia/autoritarismo (Torcal & Mainwaring, 2003). La dinámica centrífuga del sistema se transformó en un sistema de alianzas que aglutinó una amplia diversidad ideológica. Así, el sistema de partidos experimentó un rápido proceso de

⁷⁶ Las organizaciones políticas se estructuraron en torno a conflictos o divisiones de la sociedad. En un primer momento se relacionaron con el clivaje clerical/anticlerical. Posteriormente, los conflictos de clases se insertaron en el discurso político (Scully, 1992; Valenzuela, 1995; Valenzuela & Scully, 1997).

institucionalización, que lo situó dentro de los sistemas más estables de América Latina (Siavelis, 2000; Payne et al., 2006; Mainwaring & Torcal, 2009; Kitschelt et al., 2010).

Desde el retorno a la democracia, el sistema ha tenido cinco o seis partidos fundamentales, acompañados por varias organizaciones de menor tamaño, que se han agrupado alrededor de dos grandes coaliciones. Dentro de ellas, en especial en la Concertación, se construyen pactos liderados por distintos partidos que comparten una afinidad ideológica. La Concertación alinea los partidos de centro-izquierda; comprende un subpacto de la izquierda: el Partido Socialista (PS) y el Partido por la Democracia (PPD), y un subpacto que representa el centro: el Partido Radical Social Demócrata (PRSD) y Democracia Cristiana (DC). En el lado opuesto, la Alianza reúne dos organizaciones de derecha, la Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI). En las dos coaliciones, los pactos en su interior están asociados a pequeños partidos y a candidatos independientes.

Pese a esta alineación en dos bloques políticos, el sistema de partidos mantiene la fragmentación (Valenzuela & Siavelis, 1991; Siavelis, 2000). Las divisiones ideológicas y las subculturas partidarias sobreviven en los pactos. En general, en cada distrito se observa la presencia de cuatro partidos fuertes que compiten entre sí (Cabezas & Navia, 2005). Y aunque cada vez con mayor frecuencia los ciudadanos se sienten menos identificados con los partidos políticos, la división izquierda/derecha sigue definiendo el debate electoral.

En los últimos años, la institucionalización de los partidos políticos ha sido discutida (Luna & Altman, 2011; Luna & Rosenblatt, 2012). De todas maneras, las dificultades por las que transitan los partidos no son comparables con la crisis de representación que viven otros países en la región andina. La distancia entre los partidos y los ciudadanos ha aumentado; no obstante, el sistema mantiene bajos índices de volatilidad. La valoración que tenían los ciudadanos de las organizaciones políticas se ha transformado. El arraigo y la legitimidad que tenían los partidos en los albores de la transición están declinando⁷⁷. El gran interrogante es qué tan profunda es esta crisis. Para algunos autores y políticos, es un proceso de reacomodamiento de las fuerzas políticas,

⁷⁷ En el 2000, Siavelis resaltaba la centralidad de los partidos políticos: “[...] la gran diferencia que suele haber entre los resultados de los candidatos de una misma lista que militan en partidos diferentes no solo se debe a la personalidad de los candidatos. En el debate corriente los chilenos aun preguntan si el candidato X es UDI o Renovación, conocen y les interesan las diferencias [...]” (Siavelis, 2000, p. 98). Hoy en día, la Encuesta LAPOP 2010, en uno de sus informes, rescata que el 85 % de los chilenos no se sienten identificados con ningún partido político.

que no significa un colapso del sistema de partidos⁷⁸. Las organizaciones políticas “tradicionales” siguen siendo los canales para la representación, la participación ciudadana y las carreras políticas de los legisladores. Los candidatos y los partidos funcionan como dos piezas de un mismo engranaje.

2.3.2 Los cargos en competencia en la democracia chilena

En Chile, al igual que en Uruguay y en Colombia, la estructura de los cargos está organizada en forma jerárquica. La secuencia de las carreras es de tipo vertical; es decir, inician en lo local y llegan al ámbito nacional.

En la parte inferior de la estructura están los cargos locales. La última posición la tiene el Concejo. La influencia política de los concejales es baja. El Concejo es un cuerpo consultivo del Gobierno municipal; su labor principal es la fiscalización de los recursos comunales. Desde 1991, las elecciones se realizan en forma directa. Los concejos tienen una magnitud variada, que oscila entre seis y diez concejales⁷⁹, que pueden ser reelegidos durante varios periodos. Los concejales reciben un sueldo mensual —siempre que asistan a todas las sesiones— que varía entre USD 522 y USD 1.045⁸⁰, dependiendo de la categoría del municipio, que se fija de acuerdo con la población, con los recursos que reciban y con la planta de funcionarios. La elección de este cargo tiene costos muy bajos, no solo por los gastos de campaña, sino, también, porque ofrece bajos riesgos para el candidato. La inexistencia de una edad mínima para participar en las elecciones le permite a un político joven aventurarse e ir formando su base electoral⁸¹. De allí que el primer cargo de elección, para muchos diputados, fue el de concejales.

⁷⁸ En las entrevistas que se realizaron a representantes, asesores y académicos, la percepción que prevalece es que el sistema atraviesa por un proceso de reacomodamiento. Después de la transición, los niveles de participación eran muy elevados. En este momento, la participación está encontrando un punto de equilibrio; en ningún caso hablan de una crisis de los partidos. Los partidos políticos continúan siendo canales importantes de representación.

⁷⁹ Las comunas con menos de 75.000 personas inscritas en el registro electoral eligen seis concejales. Las comunas que tienen entre 75.000 y 150.000 inscritos escogen ocho concejales. Las comunas con más de 150.000 inscritos eligen diez concejales.

⁸⁰ Los sueldos de los consejeros municipales y regionales se establecen a partir de las unidades tributarias mensuales (UTM), que es una unidad de cuenta usada en Chile para efectos tributarios, la cual se actualiza mensualmente de acuerdo con la inflación. Los cálculos se hicieron a partir de la UTM de enero de 2016 (\$44.955 CLP), que equivalen a USD 67. La Ley 18695 de 2006 (artículo 88) estipula que los concejales tienen derecho a percibir una dieta mensual de entre 7,8 y 15,6 UTM.

⁸¹ De acuerdo con el artículo 124 de la CN: “Para ser designado intendente o gobernador y para ser elegido consejero regional, alcalde o concejal, se requerirá ser ciudadano con derecho a sufragio, tener los demás requisitos de idoneidad que la ley señale y residir en la región a lo menos en los últimos dos años anteriores a su designación o elección”.

Luego, se ubican los alcaldes. Desde 2004, los alcaldes son elegidos directamente por voto popular, por un sistema de mayoría simple (se eligen en total 345), por un periodo de cuatro años, con reelección indefinida. El salario del alcalde también se fija de acuerdo con la categoría del municipio y puede variar entre USD 4.980 y USD 7.657⁸². La importancia política del alcalde es superior a la de un concejal. La primera autoridad local es quien autoriza y distribuye el gasto —plan comunal de desarrollo—, además de sugerir la organización administrativa del municipio. Al igual que en otros países, la alcaldía de las capitales o de ciudades importantes —por ejemplo, Valparaíso— tiene un valor muy alto, comparable con el de ser senador.

En el nivel regional se encuentran el tercer y cuarto cargos: concejales regionales e intendente⁸³. Los concejales regionales, al igual que los concejales municipales, aprueban los planes de desarrollo y el presupuesto. Perciben una remuneración de USD 1.304⁸⁴ por la asistencia a la totalidad de las sesiones. Desde 2009, los miembros del Consejo Regional son elegidos por sufragio universal⁸⁵, por cuatro años, y pueden ser reelegidos. Las elecciones se efectúan conjuntamente con las parlamentarias y presidenciales. La ley establece 64 circunscripciones provinciales⁸⁶. El número de consejeros varía de región a región, de acuerdo con el número de habitantes ($M = 14-34$)⁸⁷. La designación de los concejales, durante las primeras décadas democráticas, restringió las trayectorias políticas a dos ámbitos: municipal y nacional. Esto puede explicar, como se verá en el capítulo 3,

⁸² Según la Ley 18695 de 2006 (artículo 69), los alcaldes tendrán derecho a percibir una asignación de dirección superior correspondiente al 100 % de la suma del sueldo base y la asignación municipal. Los cálculos se hicieron para la vigencia de 2012. Los intendentes reciben el 120 % de la asignación de dirección superior.

⁸³ En cada provincia existe una Gobernación, que es un órgano desconcentrado del intendente. El gobernador es nombrado por el presidente y tendrá las atribuciones que el intendente le delegue (Decreto con fuerza de ley No. 1, de 2005, del Ministerio del Interior).

⁸⁴ La Ley 19175 de 2005 (artículo 39) establece que los consejeros regionales tienen derecho a una dieta mensual de 20 UTM. Los cálculos se hicieron a partir de la UTM de enero de 2016 (\$44.955 CLP), que equivalen a USD 67.

⁸⁵ La norma anterior estipulaba que los consejeros regionales eran elegidos por los concejales municipales, constituidos para estos efectos en colegios electorales. Esto fue modificado en 2005, mediante el Decreto 1 de 2005. En 2013, la Ley 20678 modificó esta disposición y estableció que los consejeros regionales se eligieran en elecciones simultáneas con las parlamentarias y las presidenciales.

⁸⁶ La provincia es una subdivisión territorial intermedia. Una provincia es la unión de varias comunas. La región agrupa varias provincias. Cada provincia constituye al menos una circunscripción. Las provincias de mayor número de habitantes se dividen en más de una circunscripción. Chile tiene 346 comunas, 54 provincias y, desde 2007, 15 regiones.

⁸⁷ En las regiones de hasta 400.000 habitantes se eligen 14 consejeros. En las regiones de entre 400.000 y 800.000 habitantes se eligen 16. En las regiones que tienen más de 800.000 habitantes, hasta 1.500.000, se eligen 20. En las regiones de más de 1.500.000 habitantes y menos de 4 millones se eligen 28 consejeros. Por último, en las regiones con más de 4 millones de habitantes se eligen 34 consejeros.

por qué los políticos inician su carrera en los cargos municipales, luego desarrollan la mayor parte de ella en el legislativo y omiten su participación en el nivel regional.

El cuarto cargo, dentro de la estructura, es el del intendente, quien es designado por el presidente, por un periodo indefinido. Se mantiene en el cargo siempre que tenga la confianza del primer mandatario. Los sueldos de las autoridades regionales tienen cuatro diferentes asignaciones y pueden recibir una dieta de alrededor de USD 12.206⁸⁸. El intendente propone el plan de inversión para la región y distribuye los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Estas facultades ejecutivas son las que le confieren un mayor protagonismo.

En el ámbito nacional se ubican los últimos cargos. El Congreso Nacional está compuesto por dos cámaras, elegidas por votación directa. Aunque constitucionalmente las facultades de las dos cámaras se diferencian mínimamente, el Senado goza de más prestigio. Como se explica en el capítulo 5, para un número importante de legisladores, el Senado representa la cúspide de su carrera. Varias razones lo explican. Primero, en la Cámara de senadores se encuentran los jefes políticos de los partidos; es decir, ser senador implica un fuerte liderazgo dentro de su organización, de allí que tengan mayor influencia política. Segundo, a los senadores se les asigna una mayor suma de recursos para asistentes administrativos, viajes, comida, etc.; sin embargo, la dieta que reciben es igual a la de un diputado (USD 13.793⁸⁹). El Senado está constituido por 38 senadores elegidos en 19 circunscripciones, por un periodo de ocho años. No obstante, cada cuatro años se realiza una renovación parcial de los miembros.

En un nivel inferior al Senado está la Cámara de Diputados (quinto lugar), que se compone de 120 miembros electos en 60 distritos, de dos escaños cada uno⁹⁰. En las dos cámaras, la reelección indefinida está permitida; no obstante, la mayoría de los legisladores desarrollan la mayor parte de sus carreras en la Cámara Baja. Las tasas de reelección son más altas en la Cámara de Diputados que en el Senado (Botero, 2008); esto puede obedecer a la duración de los periodos. Mientras que los diputados se renuevan cada cuatro años, los senadores permanecen ocho años. Ser senador durante tres periodos consecutivos representa más de la cuarta parte de su vida activa y, en general, los

⁸⁸ Los cálculos se hicieron para la vigencia de 2015. La Ley 18675 estipula que los sueldos brutos de las autoridades regionales tienen un sueldo base y cuatro diferentes asignaciones, según la zona y las bonificaciones de salud y pensión.

⁸⁹ Los cálculos se realizaron para la vigencia de 2015.

⁹⁰ Antes de la dictadura existían 28 distritos, con una magnitud de entre 1 y 18 escaños.

senadores ocupan su primer escaño a los 45 años. Por otra parte, presentarse a la Cámara de Diputados tiene menores costos: primero, hay menor competencia interpartidaria; segundo, los gastos de la campaña disminuyen, porque las circunscripciones son más reducidas.

El último lugar de la estructura lo ocuparía la Presidencia, que, de acuerdo con la última reforma, se elige por un periodo de cuatro años⁹¹, por un sistema de mayoría absoluta y sin reelección inmediata; sin embargo, la mayor parte de las carreras se terminan en el Congreso. A diferencia de lo que sucede en Uruguay, los legisladores, en general, no ocupan ninguna cartera ministerial. Durante los gobiernos de la Concertación, la mayoría de los ministros fueron tecnócratas con una militancia política, pero sin experiencia en cargos de elección. Por el contrario, en el Gobierno de Piñera, los miembros del gabinete se distinguían por su experiencia técnica y su escasa o nula vinculación con los partidos políticos⁹².

2.3.3 El sistema binominal

La regla binominal⁹³, adoptada en el epílogo del Gobierno autoritario, fue hasta 2015 la piedra angular del sistema electoral chileno. El sistema moldeó la competencia política y la carrera de los legisladores. Los partidos con posiciones afines se asocian para tener más posibilidades de ganar (Siavelis, 2000; Carey, 2002; Siavelis, 2004; Alemán, 2008). Con esta fórmula electoral, cada distrito elige dos representantes. Para que el mismo partido consiga los dos escaños en una circunscripción necesita doblar los votos de la segunda lista más votada. Es decir, un partido para ganar un escaño necesita el 33,4 % de los votos y para obtener los dos, el 66,7 %. En la práctica, esta norma se convirtió en una barrera de entrada para los partidos menores, pues dichas organizaciones, para disminuir los riesgos de perder, deben unirse a uno de los dos bloques políticos (Huneus, 2006). En este sentido, el binominalismo estimuló la formación de coaliciones y potencializó la moderación partidista⁹⁴ (Siavelis, 2004).

⁹¹ El periodo presidencial en Chile ha tenido sucesivas variaciones. La presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994) tuvo una duración de cuatro años. Luego se estipuló un periodo de seis años, entre 1994 y 2006. En 2006 se retomó el periodo de cuatro años.

⁹² Véase Dávila (2011) y Joignant (2011).

⁹³ Véase Cabezas y Navia (2005) sobre el origen del sistema binominal. Véase también Valenzuela (1998).

⁹⁴ Aunque autores como Navia (2005) y Magar et al. (1998) afirman que el sistema binominal no promueve una competición centripeta.

Por otro lado, el sistema binominal aumentó la competencia interpartidaria y desestimuló las candidaturas independientes. La competencia más fuerte se presenta dentro de las alianzas y no entre los pactos. Cada coalición busca doblar la votación para ganar los dos escaños; pero, ante la imposibilidad de ganarlos, en cada pacto los dos candidatos se enfrentan entre sí para asegurar su escaño (Magar, Rosenblum, & Samuels, 1998; Siavelis, 2000). En este escenario, presentar una candidatura por fuera de los pactos es inviable. El sistema electoral confinó la competencia partidista a dos bloques políticos; la supervivencia de los candidatos depende de su afiliación partidista. Los políticos, para postular a un cargo, ya sea en el legislativo o en otro nivel, deben tener el respaldo de las directivas del partido. La nominación de los candidatos, como se discute en la siguiente sección, se realiza en dos momentos: primero, cada partido selecciona a sus postulantes y, luego, cada alianza decide quiénes son sus candidatos.

Las listas abiertas y la regla de decisión proporcional son los otros rasgos que sobresalen en el sistema electoral. En los cuerpos colegiados (Congreso, Consejo Regional y Concejo Comunal), los electores pueden elegir dentro de la lista de candidatos que ofrece cada pacto. El elector da su voto a un candidato individual, pero luego los votos se le computan a la coalición. La asignación de escaños se hace siguiendo un criterio de proporcionalidad, el método D'Hondt. En el Consejo Regional y el Concejo Comunal, la magnitud de las circunscripciones es variada, lo que permite que los partidos en el ámbito regional aumenten su oferta electoral, pero para las elecciones parlamentarias, la oferta se reduce a dos candidatos. Por su parte, en los cargos uninominales, la elección del presidente se rige por un principio de mayoría absoluta⁹⁵, mientras que la elección de los alcaldes maneja una mayoría relativa. Así, los políticos tienen dos tipos de incentivos para su comportamiento: por un lado, deben cultivar su reputación personal, pues las listas abiertas alientan un voto individual; por otro, deben ser leales a su partido, porque en sus manos está su postulación.

Finalmente, la última característica que se puede mencionar es la organización de las circunscripciones electorales. La elección de los diputados y senadores se realiza en circunscripciones distintas. Los reformadores, luego del plebiscito de 1988, diseñaron un nuevo mapa electoral que no reproducía la división político-administrativa. El diseño de los nuevos distritos, para muchos sectores, buscó favorecer los partidos leales a la

⁹⁵ Antes del régimen militar, la elección del presidente era por mayoría relativa. Si ninguno de los candidatos obtenía la mayoría de votos, el Congreso escogía entre los dos candidatos más votados.

dictadura y distorsionó agudamente la representación (Navia & Rojas, 2005). El sistema electoral distingue 60 distritos electorales para la elección de los diputados; estos distritos son conformados, en su mayoría, por un conjunto de comunas contiguas. Por su parte, los senadores se eligen en 19 circunscripciones senatoriales, que están constituidas por varios distritos electorales.

Por todo ello, las elecciones de los representantes a la Cámara Baja y al Senado se hacen en espacios territoriales distintos, lo que puede significar que los senadores y los diputados se consideren portavoces de distintos intereses; a su vez, puede indicar que un diputado que busque ser senador debe modificar su base electoral, pues el votante mediano cambia y este cambio debería incentivar una transformación en el comportamiento del diputado. En las entrevistas que se realizaron, la mayoría de los senadores resaltaron que pasar de la Cámara de Diputados al Senado había implicado un cambio drástico en su relación con los distritos:

[...] son cosas muy distintas, por lo menos a mí me significó una transformación muy importante[,] entender de una forma distinta los medios de comunicación, tener equipo de trabajo más distribuido a nivel territorial; a mí me marcó una diferencia muy sustancial la carrera de diputado, la hacía mucho más concentrado en el parlamento y otros lugares[,] y ahora tengo 19 comunas, una estructura diferente mucho más orientado a informar localmente a las personas, lo que es un desafío [...]. (Legislador 59, comunicación personal, 5 de mayo de 2015)

En la mayoría de los casos, los senadores aumentaron su “equipo territorial” y las oficinas en los distritos para mantener el contacto con las comunidades a las que representan. En el plano legislativo, argumentaron que el número de materias que tratan es mucho más amplio, pues su base electoral, normalmente, aumenta. Es decir, al igual que en Uruguay y en Colombia, pasar de la Cámara de Diputados al Senado provoca un cambio en el tipo de intereses que el legislador representa y esto se ve reflejado en el comportamiento en el Congreso.

Aunque estas reglas electorales por más de dos décadas condicionaron el juego político, en 2015 la coalición de centro-izquierda logró concertar la eliminación del

sistema binominal⁹⁶, para muchos el último bastión del autoritarismo⁹⁷. A partir de las elecciones parlamentarias de 2017, cada distrito, dependiendo del número de habitantes, tendrá una magnitud variada. Además, está previsto aumentar el número de parlamentarios y modificar las circunscripciones. La Cámara de Diputados pasará de 120 a 155 miembros, elegidos en 28 distritos. Por su parte, el Senado será integrado por 55 miembros y cada región constituirá una circunscripción senatorial⁹⁸.

Para muchos legisladores, este cambio significa un desafío para los partidos y sus carreras. La extensión de las circunscripciones aumentará la competencia intrapartidaria y los costos de presentarse. Una consecuencia directa parece ser la desaparición de los pactos, pues los políticos tienen menos incentivos para mantenerse en las alianzas; por otro lado, los gastos de campaña deben aumentar y los riesgos de perder frente a otros *incumbents* son mayores. Además, la relación entre el legislador y los electores se transformará; los senadores y los diputados no podrán mantener una vinculación tan directa con sus distritos. Hasta ahora, el diseño de las circunscripciones —su proximidad geográfica, su baja densidad— les permitían a los candidatos tener oficinas y redes políticas en la mayoría de las comunas, las cuales facilitaban la comunicación con sus electores.

2.3.4 Selección de candidatos: las coaliciones como unidades negociadoras

La nominación de candidatos en Chile ha estado liderada por las élites de los partidos. Aunque desde 1990 las organizaciones políticas han promovido la democratización de los procesos de selección, estos no han sido homogéneos. En cada nivel de elección —local o nacional—, los partidos tienen distintos grados de participación. En la política

⁹⁶ De manera sistemática, los presidentes, desde 1989, se pronunciaron sobre distintos proyectos de reforma al sistema electoral: aumentar el número de senadores, modificar las circunscripciones y eliminar el sistema binominal. Sin embargo, Navia (2005) menciona que la falta de consenso sobre el número de partidos que se debe tener ha impedido que se acepten otras propuestas. Véase también el trabajo de Segovia y Laroze (2009), que analiza una encuesta de 2008 sobre las críticas de la opinión pública al sistema electoral. Véase también Nohlen (2006).

⁹⁷ Para algunos autores, las reformas constitucionales que siguieron a la transición, en específico las reformas de 1989 y de 2005, toleraron algunas instituciones creadas durante el régimen militar —enclaves autoritarios—, que permearon las normas de elección y el desarrollo democrático (Garretón, 1993; 2003). Aunque los cambios constitucionales incluyeron importantes transformaciones constitucionales que permitieron profundizar la democracia, como la eliminación de los senadores designados y vitalicios, dejaron intacto el principio binominal.

⁹⁸ Uno de los objetivos es introducir mayor proporcionalidad y representatividad en el sistema. Los distritos de dos magnitudes daban lugar a una sobrerrepresentación de los distritos menos poblados y a la elección, en algunos casos, de candidatos con muy baja votación. Por otra parte, también se incluyó una ley de cuotas y modificaciones sustanciales al gasto electoral y la financiación de los partidos.

local, las organizaciones del partido (y el valor de las etiquetas partidistas) han disminuido:

[...] en el año 93 cuando ganó la primera elección yo la gané porque era demócrata cristiano, o sea, la provincia tiene 9 comunas, yo era conocido en las tres comunas de las costas que representan el 12 % del electorado y la gente votó por mí, o sea, un 36 % de votación porque era un demócrata cristiano, porque veían la flecha[,] pero después eso se desnaturalizó. Y ya en varias campañas uno se da cuenta [de] que ninguno de los partidos políticos se preocupa de resaltar partido por sobre la persona y eso mismo lo hemos construido todos los militantes, cada día es menor el peso específico del voto militante, es menor en todos los partidos [...]. (Legislador 56, comunicación personal, 4 de mayo de 2015)

La descentralización y la mayor autonomía de los alcaldes han limitado la capacidad de las organizaciones partidistas. Los partidos tienen dificultades para centralizar el poder y mantener las redes jerárquicas que atan a los jefes locales y a los activistas a escala nacional (Posner, 2004).

En el ámbito nacional, en específico, en las elecciones parlamentarias, los líderes de los partidos continúan ejerciendo un fuerte poder de veto; un gran porcentaje de legisladores reconoce que su nominación obedeció a una decisión de las directivas:

[...] para ser muy honesto yo tuve muy buena votación en Santiago, entonces algunos líderes del partido comenzaron a ver con preocupación que yo podía tener el deseo de desafiar a un senador de mi partido de Santiago, entonces dije aquí se puede formar un problema; entonces dije estoy evaluándolo y eso generó un temor[,] porque quién genera un problema con un líder controlador de partido con el cual siempre hemos tenido diferencias; entonces dijeron por qué no le ayudamos a conseguir en otro lado, después yo dije[,] yo quiero ir a esta región[,] porque como decía puedo aportar ahí y puedo aprender ahí[;] la diligencia del partido dijo ‘bueno’, la verdad es que al principio creí que no fuera a ocurrir porque yo no era de la zona[;] instalar una campaña es muy difícil, era muy sacrificado, había líderes consolidados durante muchos años y yo dije bueno[,] para mí esto es un desafío político y personal, ellos me apoyaron en mi decisión, por tanto el partido me apoyó como candidato y de una campaña muy desgastante[,] muy intensa[,] logré la gran mayoría con el 37 % de los votos [...]. (Legislador 40, comunicación personal, 14 de abril de 2015).

[...]

[...] yo estaba a cargo del comando juvenil de Sebastián Piñera y en el comité electoral de Renovación Nacional, uno de los líderes más importantes que ha tenido el partido pensó que yo podía ser una buena candidata, al lado de que yo tenía una madre alcaldesa muy querida, muy votada, y yo era una posibilidad interesante, una candidata joven y mujer [...]. (Legislador 43, comunicación personal, 15 de abril de 2015)

El diseño binominal ha implicado dos instancias de selección diferentes. La primera de ellas se presenta dentro de cada uno de los partidos; la organización política, de manera autónoma, decide el procedimiento para la nominación de sus candidatos. Así, por ejemplo, algunos partidos se han concentrado en renovar su oferta electoral y, para ello, han incentivado elecciones primarias o la utilización de encuestas distritales para poder definir contiendas entre posibles candidatos:

[...] lo que hicieron el partido de la zona me querían bajar[,] que no fuera candidato[,] argumentando que yo no marcaba las encuestas, eso fue en septiembre, yo empezaba la campaña en febrero [...] en septiembre yo vine a Santiago y les exigí que hicieran una encuesta para que vieran que me estaba yendo bien, como no la querían hacer[,] hice yo una encuesta y se las mostré, a lo cual me dijeron la encuesta la hiciste tú, no podemos creer en la encuesta, les dije muy bien si no creen en mi encuesta ustedes están obligados por decencia a hacer su propia encuesta, me hicieron la encuesta y salió que yo ganaba, así que me confirmaron de candidato y ahí fue más fácil conseguir recursos [...]. (Legislador 44, comunicación personal, 15 de abril de 2015)

[...]

[...] El partido lo define[,] pero yo, las dos veces que fui, tuve que redimir mi candidatura por primarias; fui el primer diputado del país que tuvo primaria en el año 2009, entonces yo soy precursor de una ley de primarias, por lo tanto di nuevamente una primaria[,] porque tuve un desafiante y gané la primaria, he tenido dos veces primarias, así que eso es lo que yo he hecho y son muy pocos los diputados que están acá habiendo tenido primarias y elecciones y haber ganado la primaria en las elecciones [...]. (Legislador 53, comunicación personal, 21 de abril de 2015)

Sin embargo, estos intentos de democratización no son similares en todos los distritos. Por un lado, los *incumbents* tienen un derecho automático de renominación:

[...] la decisión final la toma el Comité Central, pero en general yo no tenía competencia, fui candidato a senador por donde en ningún lugar nadie se atrevía a ser candidato porque no tenía ninguna posibilidad de salir, las veces que fui diputado fue porque yo tenía una votación superior al 50 % de los votos, entonces era más bien por el apoyo, solamente estuve en competencia la primera vez [...]. (Legislador 51, comunicación personal, 20 de abril de 2015)

Las posiciones de los candidatos titulares que quieren buscar la reelección son prácticamente incontestables (Carey & Siavelis, 2005; Navia, 2008; Luna & Rosenbalt, 2010). La presencia de un congresista tiende a disuadir a los otros desafiantes; disputar una curul de un titular representa un riesgo para el candidato y para el partido. En general,

los partidos nominan a candidatos “seguros” en sus respectivos distritos, pues presentar a un novato puede implicar perder la elección. Habitualmente, los candidatos prefieren estar respaldados por el partido para aprovechar las estructuras de poder local; de lo contrario, deben crear organizaciones paralelas para servir a sus distritos y asegurar la reelección. Por otra parte, en otras circunscripciones, los partidos no tienen una amplia oferta electoral y no se presenta más de un contendiente; en estos casos, el jefe local del partido designa al candidato. En la mayoría de los casos, y como sucede en Colombia y en Uruguay, se delinea un poder piramidal; en el vértice se ubica el jefe local del partido, la mayoría de los casos es un senador, quien escoge a los próximos candidatos a la Cámara y al Concejo. En la práctica, las nuevas candidaturas se presentan, únicamente, en los distritos en los que hay curules libres; por lo tanto, el surgimiento de nuevos políticos no es habitual. Por ejemplo, los diputados que quieren ser senadores deben esperar a que se abra un “cupó”, es decir, que el senador que tradicionalmente ocupaba la curul se retire o se presente a la Presidencia.

El segundo proceso de decisión para las nominaciones se desarrolla en los pactos. Luego de que el partido haya escogido sus candidatos, se realiza una negociación entre los comités centrales para decidir qué político es incluido en la lista de cada circunscripción. Por esta razón, los ganadores de las primarias o los candidatos designados no siempre compiten en las elecciones legislativas. Como cada coalición puede presentar solamente dos candidatos, los líderes de los partidos están forzados a comprometerse en elaboradas y agotadoras negociaciones para reunir listas de dos candidatos en los 60 distritos electorales del país (Siavelis, 2005). Dependiendo de los resultados electorales previos y, en ocasiones, de encuestas de opinión, los partidos deciden a quién presentar; pueden acordar postular a su candidato más fuerte o simplemente abstenerse. Los partidos se esfuerzan por nominar a sus candidatos en aquellos lugares donde ya ganaron. Cada partido, de acuerdo con su fuerza electoral, tiene mayores o menores rangos de negociación. Las coaliciones internamente acuerdan cuáles partidos, en cuáles distritos, pueden nominar candidatos. El partido que domina electoralmente el distrito tiene la potestad de nombrar al candidato al Congreso. En general, el primero en la lista es el candidato más fuerte —base electoral sólida y un alto reconocimiento— y con mayores posibilidades de victoria. En cambio, el segundo en la nómina es consciente del riesgo de ser derrotado. Normalmente, los candidatos prefieren ir en una fórmula que combine un candidato fuerte y uno débil. Pero, en algunos distritos

(por ejemplo, Santiago, Valparaíso y para el Senado), la mejor estrategia es colocar a dos candidatos fuertes a competir. En estos casos, los partidos les ofrecen a estos candidatos una compensación por su derrota —por ejemplo, una nominación ministerial— para continuar así con su carrera⁹⁹.

El control de los líderes sobre las nominaciones determina un comportamiento legislativo orientado al partido (Siavelis & Morgenstern, 2008). Los legisladores de la mayoría de los partidos son disciplinados en las votaciones y leales a sus organizaciones políticas (Saiegh & Aleman, 2007)¹⁰⁰. Simultáneamente, están atentos a defender los intereses de sus distritos. Las listas abiertas y la competencia interna hacen que el legislador también esté interesado en las necesidades particulares de su circunscripción. En los procesos de nominación, las directivas evalúan tanto la posición del político en la coalición como el poder local del candidato. Por tanto, los aspirantes deben fortalecer su reputación y mostrarse como el candidato más fuerte frente a sus rivales. Para ello, deben mantener una fuerte conexión con su electorado. La mayoría de los senadores y diputados entrevistados subrayaron que una de sus fortalezas se encuentra en el contacto que mantienen con sus votantes. Algunos indicadores, como el número de oficinas en los distritos y el tiempo que dedican a atender las consultas de sus electores, demuestran la importancia que tiene su presencia en los territorios. Como lo señala Navia (2008), los legisladores chilenos reconocen la importancia de estar alineados con los intereses del partido, pero también son conscientes de la relevancia de atender a sus electores y cultivar su reputación.

En conclusión, los procesos son excluyentes y la nominación está en manos de las élites de los partidos. Desarrollar una carrera política fuera de los partidos, hasta las elecciones de 2014, seguía siendo impensable. Los individuos que quieren avanzar en su vida política deben estar vinculados a un partido político o formar parte de uno de los dos bloques políticos; sin embargo, el poder que ejercen debe ser matizado. En algunos distritos, los titulares de los cargos detentan un fuerte liderazgo que logra subordinar las

⁹⁹ Véase Garrido (2009); Díaz Riaseco, Giannini, Luna y Núñez (2006); Carey y Siavelis (2003).

¹⁰⁰ En el estudio de Luna y Rosenbalt (2010, p. 112), los autores subrayan: “[...] los partidos, normalmente, han exigido que sus miembros compartan ciertos principios doctrinarios y que se rijan por la disciplina partidaria. En especial, los parlamentarios han estado sujetos a dicha disciplina al votar en el Congreso, y el romperla ha conllevado la amenaza concreta de excluir a los parlamentarios díscolos de los grupos partidarios en las cámaras, y, por ende, de quitarles el acceso al tiempo que les corresponde en las discusiones, sus cupos en los comités parlamentarios legislativos y, eventualmente, en la lista de candidaturas del partido para las próximas elecciones”.

decisiones de las organizaciones políticas. De hecho, los partidos deciden la nominación cuando existen cupos abiertos en un distrito. Esta dinámica limita la capacidad que tiene el partido para disciplinar a los líderes locales; puede decirse que se genera una simbiosis entre el partido y los *incumbents*. Las organizaciones del partido necesitan contar con la base electoral del candidato para lograr sus objetivos colectivos: maximizar su poder en la *coalición*. Por otro lado, el titular enfrenta mayores riesgos si decide apostar por una candidatura independiente¹⁰¹.

2.4 Colombia

2.4.1 Introducción

La consolidación del sistema político colombiano, a diferencia de los otros dos casos de estudio, ha sido deficiente. Aunque el sistema de partidos es uno de los más antiguos de la región, su estabilidad no forjó su institucionalización (Archer & Shugart, 2002). Los partidos políticos y la sociedad han estado disociados. Muchos aspectos —entre ellos, la poca o nula presencia del Estado en algunos territorios, la agudeza del conflicto armado y la desafección política— han fragmentado la relación entre el Estado y el ciudadano. La dinámica política colombiana ha transcurrido en un clima turbulento. La construcción democrática no puede separarse de los fenómenos de violencia colectiva que ha experimentado el país desde la década de 1950. Los actores armados, tanto de derecha como de izquierda, han permeado los espacios políticos y mermado la legitimidad del sistema¹⁰².

En este escenario, un gran número de ciudadanos no se sienten identificados con los partidos y los políticos se han alejado de estas organizaciones. Mientras que en Chile, por ejemplo, para lograr una nominación es indispensable pertenecer a un partido, en Colombia presentarse sin un aval partidista fue la regla y no la excepción. Las carreras políticas, por algunos años, se desarrollaron fuera de los partidos. Hasta la reforma electoral de 2003, la aparición de pequeños partidos, casi itinerantes, y de candidaturas individuales fue una constante.

¹⁰¹ Aunque las candidaturas independientes han aumentado en la mayoría de los casos, estos candidatos provienen de los partidos políticos y se unen a una de las dos coaliciones. No se aprecia el surgimiento de liderazgos *outsider*, ni de nuevas fuerzas políticas. Véase el trabajo de Mardones (2014) y Toro (2008).

¹⁰² Véanse Pizarro (2004); Garay, Albarán, de León Beltrán y Guerrero (2008); Mainwaring (2008); Bejarano (2011).

La evolución de los partidos políticos, desde la reforma constitucional de 1991, no ha sido uniforme. Las organizaciones han atravesado por serios problemas de organización interna, que tuvieron que ser contrarrestados con varias reformas políticas. En las últimas décadas, el país ha sobrellevado tres cambios electorales, que en cada coyuntura política han buscado suprimir las distintas falencias que atacaban la política¹⁰³.

Las reformas electorales han desembocado en una transformación del sistema de partidos. El sistema bipartidista, del siglo XIX, paulatinamente fue sustituido por un multipartidismo. En la actualidad, el sistema conjuga un amplio espectro de fuerzas políticas. Por un lado, los partidos tradicionales — Partido Liberal Colombiano (PLC) y Partido Conservador Colombiano (PCC)— siguen siendo representantes de un gran porcentaje de ciudadanos¹⁰⁴; por otro lado, y a diferencia de lo que sucede en Uruguay y en Chile, donde las estructuras de partido han impedido el surgimiento de líderes *outsider*, algunos líderes políticos han abandonado las líneas partidistas tradicionales y han creado otros grupos políticos. El Partido de la Unidad Nacional (PSUN), Cambio Radical (CR) y el Centro Democrático son organizaciones recientes que agrupan antiguos líderes liberales y conservadores. Otros partidos, como el Polo Democrático Alternativo¹⁰⁵ (PDA) y el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta¹⁰⁶ (MIRA), que no se desarrollaron a partir de negociaciones regionales, se estructuraron como organizaciones más centralizadas e ideológicas¹⁰⁷.

En síntesis, el sistema, desde 1991, se hizo más pluralista; el Partido Liberal y el Partido Conservador, aunque se mantienen como fuerzas representativas, perdieron su

¹⁰³ Por ejemplo, la reforma de 2009 puso fin al financiamiento ilegal de las campañas. En las elecciones de 2006, el dinero de actores armados y grupos ilegales se filtró. El país, en los años siguientes, tuvo que enfrentar una profunda crisis, que provocó la pérdida de investidura de un gran número de legisladores.

¹⁰⁴ Como muestra el trabajo de [Batlle \(2014\)](#), los partidos tradicionales han perdido el control. Entre 1990 y 2011 no alcanzaron a ganar el 40 % de los cargos nacionales, departamentales y locales. En el ámbito local, se ha presentado una dinámica intermitente. En las elecciones de 2007, los partidos tradicionales ganaron la mayoría de los ejecutivos departamentales, pero en el 2011 esta situación se revirtió en beneficio de las nuevas fuerzas.

¹⁰⁵ El PDA surge de la alianza de varias organizaciones y movimientos de izquierda de carácter urbano, entre ellas, el Partido Comunista Colombiano, la Unión Patriótica, el Poder Unido Popular, el Colectivo Sindical Guillermo Marín, el Movimiento por la Defensa de los Derechos del Pueblo. A pesar de que el PDA no experimenta una dispersión regional, tampoco funciona como una unidad ideológica coherente. La originaria heterogeneidad del partido se ha mantenido; se presenta como un partido con fuertes matices ideológicos.

¹⁰⁶ El MIRA es una de las organizaciones más emblemáticas de la comunidad evangélica. Se creó en el 2000 y desde esa fecha ha adoptado una estricta disciplina interna para la selección de sus candidatos.

¹⁰⁷ Alrededor de este grupo de partidos han gravitado otras organizaciones políticas más efímeras, que aparecen en una elección, luego desaparecen o, mejor, reaparecen con otra etiqueta de partido. Es el caso, por ejemplo, de Colombia Democrática, Alas Equipo Colombia y Colombia Viva.

predominio. Los barones departamentales y la fragmentación interna sigue siendo una constante. Como se expone en los próximos apartes, los procesos de selección de candidatos están en manos de los líderes locales, y en los partidos se observa una desarticulación entre los distintos caudillos. Aunque las reformas impusieron cambios para limitar la independencia de los legisladores, los políticos, gracias al poder regional que mantienen, pueden cambiar de una organización política a otra y, en última instancia, decidir, de manera unilateral, su futuro político.

2.4.2 Cargos en competencia

Al igual que en Uruguay y en Chile, las carreras son de tipo vertical y la estructura de los cargos está organizada en forma ascendente desde lo local (municipal) hasta lo nacional. En la parte baja de la estructura se encuentran los concejos municipales, que controlan la administración municipal. Cada distrito tiene una magnitud variada; dependiendo del número de habitantes¹⁰⁸, puede estar integrado por no menos de siete ni más de veintiún miembros. Son elegidos popularmente por un espacio de cuatro años y su reelección indefinida es permitida (se eligen aproximadamente 12.000 concejales). Los concejales, a diferencia de los alcaldes, no reciben un salario mensual; el Gobierno fija unos honorarios por cada sesión a la que asisten. En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se pagan anualmente 150 sesiones, y en los municipios de categorías tercera a sexta se pagan 70 sesiones ordinarias¹⁰⁹.

Luego, el Gobierno municipal está encabezado por el alcalde (1.102 alcaldes), elegido por votación popular —mayoría simple—, por un periodo de cuatro años¹¹⁰, sin posibilidad de reelección inmediata. El salario (en promedio USD 2.781¹¹¹) depende de

¹⁰⁸ Bogotá y el Departamento de Cundinamarca se organizan como Distrito Capital. El Concejo de Bogotá, a diferencia de los otros departamentos, lo conforman 45 miembros, elegidos popularmente por un periodo de cuatro años, y perciben remuneración salarial mayor.

¹⁰⁹ Los concejales de los municipios de categoría especial recibían en 2010 USD 124 por sesión, y los de la última categoría, USD 31. En promedio, los concejales perciben por cada sesión USD 81. Cada año, los honorarios se incrementan de acuerdo con la variación del índice de precios al consumidor (IPC) (Ley 1368 de 2009).

¹¹⁰ Los alcaldes eran elegidos por periodos de dos años. El Acto Legislativo 02 de 2002 modificó el periodo, de tres años, de los gobernadores y el alcalde; a partir de 2004 se eligen por cuatro años. La primera elección de alcaldes se realizó en 1988 y la de gobernadores, en 1991. Antes de estas fechas, el alcalde era designado por el gobernador, que a su vez era designado por el presidente.

¹¹¹ Los salarios de los alcaldes se calcularon para la vigencia de 2016, según lo estipulado en el Decreto 225 de 2016. El salario máximo para un alcalde es de USD 4.938 y el mínimo, de USD 1.235.

la categoría de los municipios¹¹², que están organizados de acuerdo con la población y los ingresos que reciben. El alcalde es el responsable del ordenamiento del gasto, nombra a los directores de los establecimientos públicos y de las empresas estatales, y propone el presupuesto anual y los planes de desarrollo social. El límite en el número de mandatos le ha restado importancia a este cargo. Los cargos de elección consecutiva son más valorados, porque ofrecen más estabilidad. Como se expone en el capítulo 4, muchos miembros de la Cámara de Representantes han sido concejales y no alcaldes. Sin embargo, al igual que en los otros dos países, la Alcaldía de la capital y de otras ciudades importantes —Medellín, por ejemplo— tiene un valor distinto. Por ejemplo, ser alcalde de Bogotá puede ser más importante que ser representante a la Cámara o gobernador de un departamento rural.

En el ámbito departamental, los diputados (418 en total) tienen un nivel superior al de los alcaldes municipales. La Asamblea Departamental aprueba el plan de desarrollo y define los impuestos. Las asambleas están integradas por un mínimo de once y un máximo de treinta y un miembros; su elección es por voto directo, por un lapso de cuatro años, y al igual que los concejales, su reelección es permitida. Su salario depende de la categoría del departamento¹¹³ y tienen derecho a una remuneración mensual (en promedio, USD 6.094¹¹⁴) durante los seis meses de sesiones ordinarias y un mes de sesiones extraordinarias. La asignación diaria de los diputados, por dietas, viáticos y gastos de representación, no puede exceder la suma que por este concepto perciban diariamente los miembros del Congreso¹¹⁵.

La Gobernación¹¹⁶ —intendente en Chile y en Uruguay— constituye el Ejecutivo departamental. Los gobernadores (32 en total) son elegidos popularmente —mayoría simple—, por un periodo de cuatro años, y no podrán ser reelegidos. Su salario lo autoriza la Asamblea, de acuerdo con los límites señalados por el presidente, dependiendo de la

¹¹² Los alcaldes y gobernadores, anualmente, deben realizar un proceso de autocategorización, basado en la información informada por el Ministerio del Interior, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Contraloría General de la República.

¹¹³ Los diputados que pertenecen a los departamentos de categoría especial perciben 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv); los de primera, 26 smlmv; los de segunda, 25 smlmv; y los de tercera y cuarta, 18 smlmv (Ley 617 de 2000).

¹¹⁴ Los valores fueron calculados con el salario mínimo legal de 2016.

¹¹⁵ Artículo 55, Código del Régimen Departamental.

¹¹⁶ Para ser gobernador, este debe haber residido en la misma circunscripción durante el año inmediatamente anterior a las elecciones.

categoría del departamento (el salario promedio equivale a USD 4.680¹¹⁷). Los gobernadores proponen el presupuesto, designan los directores de las empresas descentralizadas —loterías y licoreras— y presentan los planes de desarrollo económico y social. Aunque desde la década de 1980 se han desarrollado procesos de descentralización y los gobernadores cuentan con amplios recursos para adelantar proyectos, los cargos nacionales conservan más valor. A diferencia de lo que sucede en Uruguay, los representantes de la Cámara, normalmente, no compiten por las gobernaciones; entre 1998 y 2014, solo el 1,3 % de los legisladores se presentaron. Los límites a la reelección y el calendario electoral aumentan los riesgos de competir. En primer lugar, un político que quiere continuar una carrera luego de terminar su periodo en la gobernación debe calcular los costos que tiene ausentarse del legislativo por cuatro años. Por otro lado, no todas las gobernaciones tienen las mismas ventajas. Departamentos de segunda categoría, como Antioquia, Atlántico y Cundinamarca, tienen mayor importancia y, por ende, algunos representantes e incluso algunos senadores pueden decidir competir en estos departamentos. En segundo lugar, los representantes y senadores en función no pueden presentarse en las elecciones departamentales. Aunque las elecciones nacionales y departamentales no son simultáneas, los legisladores, a diferencia de Uruguay, están inhabilitados. Es decir, el legislador que busca la Gobernación no puede presentarse a las elecciones legislativas y, por tanto, no tiene un “seguro” contra la derrota. En muchos casos, para los candidatos que no lograron llegar al Congreso, presentarse a la Gobernación es una alternativa, pero los legisladores que tienen posibilidades de reelegirse deben sopesar los riesgos de no presentarse al Congreso y de perder la Gobernación.

En el ámbito nacional, la Presidencia constituiría la cúspide de la estructura¹¹⁸. Sin embargo, y al igual que en los otros dos países, el Congreso, en específico el Senado, se convierte en el último escalón para los políticos. El Congreso está conformado por el Senado y la Cámara de Representantes; las dos cámaras comparten funciones similares y los legisladores perciben la misma remuneración (USD 9.975¹¹⁹). En el Senado se eligen 102 miembros; 100 de ellos elegidos en circunscripción nacional y dos más en la

¹¹⁷ Los salarios de los gobernadores se calcularon para la vigencia de 2016, según lo estipulado en el Decreto 225 de 2016. El salario máximo para un gobernador es de USD 4.938 y el mínimo, de USD 3.462.

¹¹⁸ En junio de 2015 se aprobó el Acto Legislativo 18 de 2014 para reformar los poderes del Estado; entre otros puntos, se eliminó la reelección presidencial.

¹¹⁹ El valor fue calculado según el salario de 2016. Además, los congresistas reciben tiquetes aéreos nacionales y un presupuesto para su *staff*.

circunscripción especial indígena. La Cámara de Representantes está compuesta por 166 miembros; 161 elegidos en 32 circunscripciones territoriales¹²⁰ y cinco más en circunscripciones especiales —minorías políticas e internacional—¹²¹.

La importancia que tiene el Senado no tiene causas objetivas, pero, como se discute en el capítulo 5, muchos representantes ven su paso al Senado como un ascenso. La Cámara Alta la conforman los líderes de las organizaciones políticas. En general, en los departamentos se conforman redes de poder jerárquico y los senadores más antiguos asumen la jefatura. Ellos son los responsables, en muchos casos, de las nominaciones de los candidatos, además influyen en la designación de cargos burocráticos y en las administraciones locales. Por otra parte, como sucede en Chile, a partir de 1991 se prohibió que los legisladores fueran nombrados ministros o embajadores, así como ser elegidos alcaldes o gobernadores. En las décadas anteriores era habitual que los líderes políticos electos en el Congreso dejaran sus cargos para ser nombrados ministros, alcaldes o gobernadores. Esta era una oportunidad para proyectar su imagen y aumentar su electorado. En la actualidad, su éxito electoral depende, exclusivamente, de su actividad legislativa y de su relación con los electores.

2.4.3 Las reformas electorales

Las carreras políticas en Colombia se han construido en un contexto electoral cambiante. En los últimos decenios, el sistema político ha experimentado importantes cambios: la reforma constituyente de 1991 y las reformas electorales de 2003 y 2009. La Constitución de 1991 introdujo una de las variaciones más significativas en la trayectoria de los políticos¹²². Hasta esa fecha, el Senado, al igual que la Cámara de Representantes, se elegía en 26 distritos departamentales, con una magnitud variada¹²³. Luego de este año, los senadores fueron elegidos en una única circunscripción nacional. El objetivo era que los partidos extendieran sus apoyos electorales más allá de los distritos departamentales,

¹²⁰ Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.

¹²¹ Existe una circunscripción especial para las comunidades afrodescendientes e indígenas (4 curules) y una circunscripción internacional para ciudadanos residentes en el exterior (1 curul).

¹²² La transformación institucional contempló varios aspectos sociales, económicos y políticos. En materia política, se redujo el poder constitucional del decreto presidencial, tanto en su duración como en su alcance. De igual manera, se modificaron los estatutos disciplinarios de los representantes, lo que puso fin, por ejemplo, a los auxilios parlamentarios —partidas presupuestarias individuales que no dependían de la aprobación presidencial, que el legislador podía emplear para generar beneficios a sus distritos—.

¹²³ Se elegían 199 representantes y 114 senadores.

donde tradicionalmente habían enfocado su poder, y permitir el ingreso de otras fuerzas políticas. Se esperaba que una base electoral más nacional doblara las barreras clientelistas y se diversificaran los intereses representados en el Congreso. El sistema electoral promovía una dura competencia intrapartidista; los legisladores, para garantizar su reelección, priorizaban las demandas de su electorado local y cultivaban al extremo las prácticas clientelistas¹²⁴ (Archer, 2002; Pachón, 2011).

El balance de esta modificación electoral no fue positivo¹²⁵. Las élites de los partidos, para tener mayores posibilidades de victoria, presentaron varias listas. Cada caudillo contaba con su propia lista; así, en 1998, se presentaron 314 listas para el Senado y, en 2002, 321 (Gutiérrez, 2007). El sistema de lista cerrada y la asignación de escaños por residuos mayores promovieron que los políticos buscaran ganar la curul por residuo y no por cociente. La mayoría de los senadores siguieron concentrando sus votos en un solo departamento y, en definitiva, la aparición de otros partidos fue desalentada. El resultado final fue una aguda fragmentación del sistema de partidos y la aparición de cientos de candidaturas individuales (Pizarro, 2001; Roll, 2003)¹²⁶.

De allí que uno de los propósitos de la segunda reforma electoral, en 2003, fue fortalecer los partidos políticos, disminuir la fragmentación interna y desanimar el personalismo político (Hoskin & Sánchez, 2006; Hoyos, 2007). Las medidas que se adoptaron buscaban unificar los partidos. Se contemplaron varios cambios: entre ellos, se pasó del método Hare al sistema D'Hondt, se aumentó el umbral para la obtención de la personería jurídica, se estableció una lista única por partido¹²⁷, pero cada partido puede optar por utilizar el voto preferente; es decir, el elector podrá señalar al candidato de su preferencia¹²⁸. Estos cambios obligaron a un reajuste interno de los partidos. Aunque la lista única obligó a una cierta coordinación entre los distintos líderes políticos,

¹²⁴ Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señaló que en Colombia varios factores institucionales motivaban a los políticos a cultivar su reputación personal y desestimulaban la construcción de carreras políticas sobre plataformas programáticas (Wallack, Gaviria, Panizza, & Stein, 2003); véase además Panizza (2001).

¹²⁵ Véase Botero (1998); Rodríguez Raga (2001); Crisp e Ingal (2001); Crisp y Desposato (2004).

¹²⁶ Después de 1991, los requisitos para fundar partidos se redujeron; 50.000 firmas bastaban para crear una agrupación política. Y, paralelamente, la desmovilización del grupo guerrillero M-19 en 1990 distendió la dinámica política y permitió una mayor participación de los movimientos políticos de izquierda.

¹²⁷ Véase Pachón y Shugart (2010).

¹²⁸ La lista se ordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. Los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos a ningún candidato se contabilizan a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato (Art. 263 CN).

el voto preferente dejó casi intacto el personalismo. La solidez electoral de algunos jefes políticos les permite cambiar de un partido a otro; por ejemplo, miembros de los partidos tradicionales pueden adherirse a partidos más recientes, como el PSUN o el CR. En una lógica inversa a lo que se ve en Uruguay y en Chile, los candidatos son quienes, prácticamente, seleccionan al partido y no el partido al candidato. Para los partidos no tradicionales, el ingreso de estos barones electorales siempre es una ganancia, pues les permite superar el umbral.

Como explica Gutiérrez (2007), los partidos políticos tradicionales (PLC y PCC) tienen, hasta hoy, un anclaje regional. El Frente Nacional¹²⁹ incitó los poderíos regionales y promovió la independencia de las facciones (Hartlyn, 1993; Palacios, 1995). En cada partido, los líderes departamentales —en su mayoría, senadores con larga trayectoria—, a partir de lazos familiares e ideológicos, organizaron estructuras alternas de poder. De esta manera, las directivas nacionales, paulatinamente, fueron cediendo su poder de decisión sobre las nominaciones y los contenidos programáticos de las colectividades. Esta característica minó la existencia de procesos de selección democráticos y fortaleció su poder regional.

A este cambio se le añadieron dos reformas posteriores: la Ley de Bancadas¹³⁰ (Ley 974 de 2005) y la reforma política de 2009, que luego fue desarrollada por la Ley de Partidos (Ley 1475 de 2011). La primera de ellas obligó a todos los miembros de un partido a mantener una disciplina en sus decisiones, salvo en temas que se establezcan como de conciencia¹³¹. El segundo cambio tuvo como propósito seguir fortaleciendo el funcionamiento interno de los partidos. En este sentido, se hicieron correcciones al

¹²⁹ El Frente Nacional garantizó a los conservadores y los liberales una hegemonía compartida de 1958 a 1974, aunque tuvo implicaciones hasta mediados de 1980. Mediante cambios constitucionales que fueron aprobados por un plebiscito, el sistema instauró una distribución paritaria de los cargos en las corporaciones públicas y una alternancia en la Presidencia de la República, sin abolir las prácticas electorales. El pacto desalentó la competencia e impidió el surgimiento de nuevas fuerzas políticas. La alternancia en el poder y la distribución equitativa de los cargos sustrajo a las nuevas fuerzas políticas de los canales de participación. Véanse al respecto los trabajos de Hartlyn (1993); Palacios (1995); Leal (1984); Vásquez (1989); Pécaut (2006).

¹³⁰ Desde la fecha, los miembros de un mismo partido (movimiento social o grupo significativo de ciudadanos) deben actuar en grupo y coordinadamente para tomar sus decisiones en temas que no se establecen como de conciencia.

¹³¹ Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto a los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del periodo para el cual fue elegido (Art. 108 CN).

régimen de responsabilidad de los partidos en la asignación de avales¹³² y en el financiamiento de las campañas. Por otro lado, se sancionó la doble militancia, se eliminaron las suplencias¹³³, se aumentó el umbral electoral¹³⁴ y se exigió el acatamiento de los resultados de las consultas internas.

Sin embargo, en los partidos tradicionales aún se mezclan las estructuras formales con disposiciones informales. Las burocracias centrales legalmente instauradas interactúan con autoridades *de facto* (líderes fundadores, regionales o carismáticos). Cada cabecilla regional ha hilado redes informales de poder y, en general, han sido los responsables de las nominaciones. Los individuos que quieren seguir una carrera política, dependiendo de la región —como se discute más adelante—, deben tener la venia del caudillo local y entrar a competir con dinosaurios políticos. En este contexto, emprender una carrera no depende solamente del interés personal del candidato, sino, también, de la cercanía que tenga con el jefe local. En Colombia, la falta de estructuras formales de poder en los partidos, que normalicen el ascenso de los políticos jóvenes, restringe las posibilidades de tener una carrera política.

2.4.4 Los procesos de selección de candidatos

Las reformas políticas de 2003 y 2009 tenían como propósito reglamentar la organización interna de los partidos. Las dos propuestas incluyeron medidas para lograr la democratización interna y un mayor control de las directivas en la distribución de avales. Sin embargo, el marco jurídico sigue siendo muy amplio y no es obligatorio realizar procesos abiertos e incluyentes para la selección de candidatos. Cada partido resuelve, en los distintos comicios, cuál es el mecanismo que va a utilizar para elegir a sus candidatos¹³⁵. En este contexto, las prácticas partidistas para la selección de candidatos

¹³² Los partidos serán sancionados en caso de avalar candidatos que resulten condenados por delitos de lesa humanidad, vínculos con grupos armados ilegales y narcotráfico.

¹³³ Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una corporación pública decida presentarse por un partido distinto. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral (Art. 134 CN).

¹³⁴ El umbral se incrementó del 2 al 3 %. El nuevo umbral se aplicó por primera vez en las elecciones legislativas de 2014.

¹³⁵ Cada partido, en cada distrito, decide si se presenta con voto preferente. La mayoría de los partidos optan por él. Pero, por ejemplo, el CD, en las elecciones de 2014, tuvo lista cerrada para el Senado, pero en Bolívar a la Cámara de Representantes se presentó con lista abierta.

son muy variadas. Algunas agrupaciones desarrollan mecanismos relativamente incluyentes, pero otras mantienen procesos excluyentes (Batlle, 2015).

Los procesos de selección en los partidos tradicionales (PLC y PCC) y de sus disidencias (CR y PSUN) son dominados por las élites políticas regionales. Al igual que sucede en Chile, se establece una estructura piramidal de poder; en el vértice se ubican los congresistas —en la mayoría de casos, senadores—, que gozan de una garantía informalmente institucionalizada para ser de nuevo nominados. Los senadores interfieren decisivamente en la elección de los candidatos a la Cámara de Representantes y a los cargos locales —concejales, alcaldes, diputados departamentales—:

[...] el Senado son temas más nacionales, el Senado es de una mayor representación, los senadores son los jefes de los representantes y los diputados y los concejales. Yo pasé a ser segundo de una agrupación, en el año 91, a ser jefe de mi propia organización [,] y desde entonces hasta la fecha he sido jefe de la organización que he mantenido con éxito, eso implica que no solo es tener una labor legislativa [,] sino una labor política mucho más grande y con una mayor dedicación [...]. (Legislador 69, comunicación personal, marzo de 2014)

Para la elección del Senado se presenta una lista única por partido. En general, el orden de la lista no es polémico. Casi todos los partidos optan por el voto preferente y los candidatos deciden el renglón que quieren ocupar (Botero y Alvira, 2012). Así mismo, los congresistas, en muchos casos, pueden escoger por cuál partido se presentan; algunos de ellos, que eran de origen liberal o conservador, se presentan bajo la etiqueta de los partidos nuevos o avalados por un movimiento de firmas:

[...] en 2002 mi situación ha sido muy particular, en la primera vez yo me inscribo por un partido que ya no existe que se llamó Colombia Siempre, de tendencia liberal, posteriormente cuando ya viene la segunda elección en el 2006, a pesar de mi origen y tendencia liberal, yo estaba acompañando al Gobierno del presidente, entonces no quise inscribirme por el Partido Liberal, ya que tenía que cambiar mi posición política [...] entonces armé una lista por firmas como grupo significativo de ciudadanos; el Partido Liberal se dio cuenta de que solos ellos difícilmente sacaban una curul y en el nuevo sistema que hay que tener el umbral; entonces no sacó listas a la Cámara, sino los candidatos que tenían en el Partido se vinieron a la lista nuestra e hicimos una lista conjunta por firmas. La tercera vez, la del 2010, pasó algo similar, volvimos al tema de las listas, un poco más difícil, la lista se llamó Unidad Liberal y usamos el símbolo del Partido Liberal y debajo decía Unidad Liberal, obviamente hicimos un acuerdo con el partido [...]. (Legislador 71, comunicación personal, junio de 2014)

Aunque la reforma de 2009 controló el transfuguismo político, los legisladores pueden renunciar al partido un año antes de las elecciones y cambiar de agrupación. Es decir, pese a las reformas, se mantiene un alto grado de personalización en las elecciones y, en este sentido, el congresista sigue manejando un alto grado de discrecionalidad en sus acciones (Moreno & Escobar-Lemmon, 2008).

La conformación de las nóminas para la Cámara de Representantes se negocia en el nivel departamental. El líder o grupo de líderes regionales definen quiénes son los candidatos y negocian las posibles disputas en el ámbito nacional.

[...] este es un tema totalmente regional, en la Cámara el mismo equipo al que yo pertenezco me dijeron dale [,] entra tú a representarnos [,] y así fue cómo se dio el tema y luego pasó lo mismo con el Senado, las escogencias son regionales y luego pasa a la lista nacional [...]. (Legislador 68, comunicación personal, junio de 2015)

[...]

[...] en Colombia [,] nosotros los partidos no somos tan fuertes como uno quisiera, por lo tanto, la fortaleza se da en los grupos que constituyen el partido, tiene varias fracciones y uno en esas fracciones coge ascendencia, tiene reconocimiento y va teniendo la oportunidad, eso fue lo que pasó, fui escogido y el grupo consideró oportuno llevarme al Concejo y después a la Cámara [...] es una decisión regional [...]. (Legislador 83, comunicación personal, junio de 2015)

De acuerdo con la región, las lógicas de negociación son diferentes. Los partidos tradicionales tienen estructuras de poder¹³⁶ más arraigadas en las zonas que han sido sus bastiones electorales. En algunos departamentos¹³⁷, como Córdoba, los excongresistas son caciques políticos, herederos de una larga tradición familiar en el poder. En cada región se configura una relación particular con el centro (Estado y partidos) y un sistema político autóctono. Las formalidades estatales se fusionan con un poder social y político previo, que crea “jefaturas políticas”. Un artículo de prensa al respecto señaló:

[...] Esa distribución burocrática por partes iguales lleva a pensar de inmediato en el Frente Nacional, que en Caldas se prolongó de una forma particular: el poder no residía tanto en dos partidos como en dos, a veces tres personas: los senadores de

¹³⁶ Aunque no existe un consenso sobre qué significan las estructuras de poder, a partir de las entrevistas se puede entender que hacen referencia a las redes políticas informales que construyen los políticos en sus territorios. Es decir, la conexión con líderes locales (el presidente de una junta de vecinos, el líder comunitario, un concejal, etc.) que tienen la capacidad de adherir votantes y que, de hecho, les garantizan un número de votos específicos para las elecciones.

¹³⁷ El poder de los partidos tradicionales en algunas zonas ha sido variante. En algunos casos, han logrado mantenerse; en otros, han perdido el control sobre los Ejecutivos departamentales, pero posteriormente lo han recuperado. Sin embargo, en ciertas elecciones municipales siguen siendo partidos hegemónicos. Véase el trabajo de Batlle (2014).

marras. El 27 de octubre de 1996, en una columna que tituló La demosincracia en Caldas, Sierra cuestionó si realmente allí podía hablarse de democracia en esas condiciones, sobre todo porque ‘quienes sean los candidatos a Gobernación y Alcaldía de Manizales por ellos señalados, esos serán en últimas gobernador y alcalde. En Caldas el escenario político, lejos de diversificarse, se cierra. La verdad es que nunca como ahora la concentración de poder era tan evidentemente centrada en los antes señalados [...]’. (Hernández Osorio, 28 de junio de 2015, El Espectador).

En este sentido, son los barones quienes nominan y generan principios organizadores de poder: crean identidades, delimitan grupos y cimientan los nexos de las redes políticas. Las relaciones de amistad, parentesco y de intereses se traslapan a los partidos y crean sus propias lógicas de designación (Ocampo, 2014).

Por el contrario, en los territorios en los que el partido no tiene parlamentarios, los procesos de selección operan bajo otra lógica (Batlle, 2015). En lo formal, se estipula que los directorios departamentales de cada uno de los partidos proponen una lista de candidatos, y, posteriormente, la dirección nacional determina si otorga el aval; no obstante, en la práctica, las candidaturas señaladas en el ámbito regional casi nunca son refutadas por las directivas¹³⁸. En efecto, los directorios de los partidos no controlan plenamente los procesos de selección y aún prevalecen prácticas informales¹³⁹ (Losada, 2007).

En el ámbito departamental es más claro el poder de los líderes regionales y de las maquinarias políticas en la decisión de las candidaturas locales. Las elecciones territoriales son más complejas; se eligen gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles. Cada organización aplica un método de elección diferente. Aunque, en ocasiones, se realizan consultas, la decisión final recae en los parlamentarios. En algunos casos, el poder de los congresistas se impone por encima de las directivas nacionales; por tanto, los directorios nacionales se encargan de formalizar los avales al final del proceso (Wills, Batlle, & Barrero, 2012).

En las candidaturas de los partidos no tradicionales (PDA, MIRA) se manejan otros métodos. A diferencia de las colectividades históricas y de sus divisiones, los nuevos

¹³⁸ Desde la reforma de 2009, las directivas de los partidos tienen un mayor control sobre los avales. Pero, en general, si no existen denuncias judiciales sobre los nominados, los partidos no se oponen a ninguna candidatura. Luego de los escándalos de corrupción, las directivas de los partidos revisan, minuciosamente, los antecedentes judiciales de los aspirantes.

¹³⁹ Al respecto, una dirigente del Partido Liberal señaló: “[...] En algunos lugares se privilegió únicamente la voluntad de los congresistas que prevalidos de los resultados electorales del año pasado apabullan y desconocen a otros sectores militantes en un ejercicio lamentable de cacicazgo político [...]” (El Espectador, 2015).

partidos no cuentan con redes de poder afianzadas en las regiones. En general, los procesos tienen un carácter más centralizado e incluyente. En un primer momento, se realiza una consulta previa —abierta o cerrada— para seleccionar a los aspirantes y, luego, un cuerpo colegiado decide las candidaturas¹⁴⁰.

En resumen, pese a los cambios introducidos en las últimas reformas electorales, los procesos de selección, en su mayoría, continúan siendo excluyentes. En los partidos tradicionales, los líderes regionales controlan los procesos de nominación y responden a una lógica de distribución territorial de poder. Por su parte, las agrupaciones de formación más temprana han incorporado prácticas más democráticas, aunque la decisión final corresponde a las directivas. En este sentido, en la elección de candidatos y en las carreras políticas coexisten instituciones formales, con las que se legalizan los procesos, y prácticas informales, que en cada región se rigen por distintas lógicas de poder.

2.5 Conclusiones

Los políticos, en cada uno de los países, siguen distintas secuencias en sus carreras. Las trayectorias están determinadas por las ventajas y los costos de cada oficina. Los beneficios se relacionan con factores como el salario, el manejo que tengan del presupuesto, los nombramientos, la visibilidad política y las alternativas para seguir una carrera política. Por su parte, los costos están asociados con elementos tangibles, como los gastos de campaña, el costo de oportunidad, y otros más subjetivos, como la aversión al riesgo. De esta manera, a partir de la utilidad que tiene cada una de las oficinas, se establece una jerarquía de los cargos disponibles.

En Chile, Colombia y Uruguay, las carreras políticas son de tipo vertical y tienen una estructura escalonada —esto se explica más detalladamente en el capítulo 4—. Los políticos inician sus carreras en cargos locales o departamentales, que son menos valorados por sus bajos beneficios, y terminan con un escaño en el Congreso. Así, el primer cargo puede ser alcalde o concejal, y el último cargo, al cual un gran número de políticos aspira llegar, es el Senado. En los tres sistemas, el Senado es más valorado que la Cámara de Diputados; el reconocimiento y las características que se asocian con sus

¹⁴⁰ Por ejemplo, en 2009, el MIRA llevó a cabo una consulta interna para la selección de los candidatos al legislativo. Pero en ella solo participaron los miembros que hubieran participado en la “Escuela de Gobierno” (Montilla, 2011). En 2014, el partido organizó una convocatoria pública y luego las directivas eligieron a los candidatos, teniendo en cuenta el tiempo de afiliación al partido. En el caso de PDA, la cabeza de la lista para el Senado fue decidida en el III Congreso Nacional del partido, y la lista de candidatos fue decidida por un cuerpo colegiado; se formó un grupo especial para estudiar las candidaturas.

miembros —jefes políticos de sus organizaciones, líderes nacionales— hacen que para muchos sea la cima de sus carreras. No obstante, en cada uno de los sistemas, las trayectorias que recorren los legisladores hasta llegar al Congreso son diferentes. En Uruguay y Chile, el sistema deleva restricciones para los diputados con ambición progresiva. El número de escaños (30 y 38, respectivamente) limita las oportunidades o, en otras palabras, aumenta los riesgos de derrota.

En Uruguay, el ámbito municipal se creó recientemente, de allí que las carreras se inicien en el Gobierno departamental. En la parte inferior de la estructura está la junta departamental; los bajos beneficios del cargo —no tienen remuneración ni mucha influencia política— hacen que muy pocos políticos aspiren a esta posición. A diferencia de Chile y Colombia, el Ejecutivo departamental —Intendencia— es un cargo sumamente valorado. Las intendencias han ganado mucha visibilidad política y los intendentes se han convertido en piezas centrales en sus fracciones. Aunque, en algunos casos, el sueldo y los beneficios de ser intendente son mayores a la utilidad que otorga ser congresista, los límites en la reelección —máximo dos periodos— llevan a que los intendentes aspiren al Senado para continuar su carrera. En general, la mayoría de los políticos desarrollan su carrera en el legislativo.

En Chile, la estructura inicia en lo local y luego pasa al ámbito nacional. El cargo más bajo dentro de la estructura es el Concejo; su influencia política es baja. Luego, sigue la Alcaldía; la primera autoridad local propone el plan de desarrollo comunal y tiene más valor que el Concejo. No obstante, los cargos en el ámbito municipal no son muy codiciados. En un nivel superior están los cargos departamentales; sin embargo, los concejeros regionales, hasta 2009, fueron designados, y los intendentes aún hoy son nombrados por el presidente. Las restricciones en la elección impiden el acceso a muchos políticos. En este contexto, algunos políticos, al igual que en Uruguay, inician su carrera ocupando un escaño en la Cámara.

En Colombia, la estructura de los cargos les permite a los políticos desarrollar una carrera desde lo local, luego ocupar un cargo en el ámbito departamental y, posteriormente, en el nacional. En la parte más baja de la estructura se encuentra el Concejo; en los municipios de menor categoría el salario de los concejales es inferior al de un alcalde y sus labores son de fiscalización. El Gobierno local está representado por el alcalde. Al igual que en Chile y Uruguay, los alcaldes de las ciudades capitales tienen un valor superior y pueden ser más importantes que un representante a la Cámara o un

governador de un departamento rural. En el departamento están las asambleas y las gobernaciones. Los gobernadores son elegidos popularmente, pero no pueden ser reelegidos, y no todas las gobernaciones tienen las mismas ventajas. Los departamentos de segunda categoría —Antioquia, Atlántico y Cundinamarca— tienen mayor importancia y algunos legisladores deciden competir. En los otros departamentos, los cargos nacionales siguen siendo más valorados, pues los límites a la reelección y el calendario electoral aumentan los riesgos de competir.

La posibilidad de acceder a cada uno de estos cargos no solo está determinada por el deseo subjetivo del político, sino que también está condicionada por otros factores, como las reglas electorales y las posibilidades de nominación.

En Uruguay, el futuro político de los legisladores está muy ligado con las fracciones; cada fracción puede presentar todas las listas que desee. Los diputados o los senadores disidentes tienen la capacidad de competir con sus propias nóminas y tener mayores posibilidades de extender su carrera. Los legisladores, si así lo deciden, pueden competir simultáneamente en el Senado y en la Cámara; por eso, los riesgos de presentarse y perder son menores para un legislador con ambición progresiva en Uruguay que en los otros dos países. Sin embargo, los candidatos que pertenecen a las fracciones dominantes, que cuentan con una fuerte presencia en la mayoría de las circunscripciones, son quienes tienen más oportunidades de ganar. En este sentido, aunque el sistema permite la aparición de nuevos liderazgos, es más riesgoso presentarse fuera de una fracción nacional. La mayoría de los políticos prefieren ser incluidos en la lista oficial de la fracción a formar su propia lista. Así, los legisladores son más leales a los líderes de su sector que a su partido; ellos definen su próxima nominación y, en último caso, su futuro político.

En Chile, el sistema binominal condicionó la competencia política a dos bloques. La supervivencia de los candidatos depende de su afiliación partidista. Mientras que la magnitud de las circunscripciones obstaculiza las decisiones de los políticos sobre su carrera, la definición de las nóminas electorales es liderada por las élites de los partidos. A diferencia de Uruguay, donde las listas cerradas condicionan el comportamiento de los legisladores a la fracción, en Chile las listas abiertas promueven un comportamiento más autónomo, aunque no completamente independiente del partido. La dinámica es dual. Por un lado, la competencia interna es más intensa; los candidatos deben distinguirse entre sus homólogos y, para ello, adelantan un comportamiento individual que les permita

aumentar su reputación en la circunscripción. Los partidos nominan a candidatos “seguros” en sus respectivos distritos. Pero, por otro lado, el candidato tiene mayores posibilidades de ganar si se presenta bajo la etiqueta del partido. El sistema binominal hace inviable que los candidatos que se presenten por fuera del partido o de una alianza logren ganar. Los legisladores, además de preocuparse por aumentar su reconocimiento en su territorio, deben ser disciplinados con el partido; es decir, el candidato que tiene mayores posibilidades de seguir una carrera política es aquel que tiene un reconocimiento muy alto en su distrito y que es nominado por un partido mayoritario.

En la práctica, las nuevas candidaturas aparecen, únicamente, en los distritos en los que hay curules libres. Los *incumbents* tienen un derecho automático de nominación; por lo tanto, el surgimiento de nuevos políticos no es habitual. Podemos decir que se genera una simbiosis entre el partido y los *incumbents*. Los candidatos prefieren estar respaldados por partidos fuertes para aprovechar las estructuras de poder local y asegurar su elección. De igual manera, los partidos necesitan contar con la base electoral del candidato para lograr sus objetivos colectivos: maximizar su poder en la coalición. Así, los políticos tienen dos tipos de incentivos para su comportamiento: por un lado, deben cultivar su reputación personal, pues las listas abiertas alientan un voto individual; por el otro, deben ser leales a sus partidos, porque en sus manos está su postulación. Tanto en Chile como en Uruguay, el salto al Senado está regulado por los líderes de los partidos. Los costos de presentar una candidatura independiente son muy altos. El número de bancas y el liderazgo que mantienen los senadores aumentan los riesgos de competir.

Finalmente, en Colombia, en los partidos tradicionales y en las agrupaciones que se han derivado de ellos, los cabecillas regionales son los responsables de las nominaciones. En cada región se observan diferentes prácticas para la designación de candidatos; en la mayoría de los casos, prevalecen procesos informales. Al igual que en Chile, se establece una estructura piramidal; los senadores se convierten en jefes políticos, gozan de una garantía informalmente institucionalizada para ser de nuevo nominados y, además, deciden las otras candidaturas. En los partidos no tradicionales se han incorporado procedimientos más democráticos, pero aquí también la decisión final corresponde a las directivas. Sin embargo, la ausencia de estructuras de poder formales, que normalicen el ascenso de los políticos jóvenes en los partidos, restringe las posibilidades de tener una carrera política. Por otra parte, se mantiene un alto grado de personalización en las elecciones. El voto preferente y la posibilidad que tienen los

congresistas de cambiar de partido un año antes de las elecciones promueven un comportamiento más autónomo. A diferencia de Chile y Uruguay, los parlamentarios colombianos son más independientes para definir su rumbo político. Los candidatos son quienes, prácticamente, seleccionan al partido y no el partido al candidato.

Capítulo 3. La composición de los congresos: ¿ciudadanos o políticos profesionales?

3.1 Introducción

En cada uno de los contextos previamente descritos se desarrollan las carreras políticas de los legisladores. Los cargos por los cuales pueden competir y la interacción entre el sistema de partidos y el sistema electoral establecen los peldaños a los que puede ir accediendo el político. Como se mostró, la meta para la mayoría de los políticos es el Congreso. Sin embargo, cada uno de los legisladores recorre distintos caminos antes de llegar a ocupar una curul. No todos los políticos que llegan al Congreso tienen la política como su única ocupación; es decir, no para todos es su profesión. Algunos llegan a ocupar una curul sin tener ningún tipo de experiencia política; son unos verdaderos principiantes. Otros han tenido diferentes cargos de elección y llegan al Congreso siendo unos ‘zorros’ políticos. Tienen experiencia en el manejo de las campañas, de los medios de comunicación y, especialmente, de los votantes. Otro grupo de individuos tienen su primera experiencia política en el Legislativo y se mantienen en el cargo. Tal vez no tienen la misma destreza que los viejos políticos, pero adquieren práctica en el manejo de las normas del Congreso. No todos los cargos proporcionan la misma experticia; por lo tanto, es importante señalar las diferencias en los antecedentes políticos.

Por otro lado, los procesos de socialización difieren. La manera como se incorporan los individuos a la política depende de la evolución del sistema. Aunque no es un tema que se aborde en esta investigación, el desarrollo democrático, los grados de politización de la sociedad y la historia política influyen en las trayectorias. La evolución democrática, la relación que se establece entre los partidos y los ciudadanos, y entre la sociedad y el Estado, son antecedentes valiosos para entender el devenir político de los actores. Así, las diferencias en la politización ciudadana pueden determinar una incorporación más temprana a la actividad política o una socialización distinta. Por ejemplo, en el caso de Chile, como se detallará más adelante, la mayoría de los senadores provienen del movimiento estudiantil. O, en el caso de Uruguay, un gran porcentaje de diputados están vinculados con los sindicatos. En cambio, estas dos trayectorias son invisibles en Colombia, donde el movimiento estudiantil ha tenido una escueta participación política y los sindicatos no han sido actores tan relevantes.

El objetivo de los siguientes párrafos es detenerse en las características de los políticos que llegan al Congreso; indagar sobre su vocación —qué los lleva a ingresar a la política—, analizar sus antecedentes políticos y, además, hacer una descripción básica de los individuos que han sido elegidos en los últimos quince años. Para ello, en la primera sección se describen tres variables demográficas: edad, género y profesión. Estas variables arrojan luz sobre los tipos de políticos que son elegidos, y permiten analizar, por una parte, los cambios en la composición de los congresos, y, por otra, las probabilidades que tienen los políticos para continuar con su carrera.

Primero, la edad tiene un efecto significativo sobre las posibilidades de reelección. La probabilidad de ser elegidos, en el mismo cargo o en uno superior, se reduce conforme se incrementa la edad de ingreso al Congreso. Cabe esperar que los parlamentarios de más edad, con una mayor experiencia profesional en otros campos, tienen menos incentivos para proseguir una carrera política (Coller, Jaime, & Santana, 2011). Segundo, en cuanto al género, los hombres tienen menos riesgos de perder una elección. A pesar de la introducción de las cuotas de género, la incorporación de las mujeres es deficiente y su selección es más difícil. Tercero, la profesión, pese a no tener una relación directa con las posibilidades de elección, afecta la organización interna del Congreso. En la asignación de las comisiones juegan a favor la antigüedad y las áreas de conocimiento de los congresistas. Se observa una mayor presencia de congresistas con profesiones afines al derecho y a las ciencias humanas.

En la segunda sección se hace un análisis de los distintos procesos de socialización de los legisladores. Y al final se examinan los últimos cargos de los congresistas, con el objetivo de ofrecer una nueva categorización de los legisladores. Para esto se hizo una revisión de los principales datos biográficos de los diputados y senadores entre 1998 y 2014, entre ellos: edad, género, área de estudios, años en política, experiencia previa.

Se emplearon varias estrategias para la recolección de la información: en el caso de Colombia, se utilizaron fuentes primarias, se revisaron las ‘hojas de vida de la función pública’¹⁴¹ que están depositadas en los archivos del Congreso Nacional; a esta información se le agregaron algunos datos publicados en prensa y en portales académicos como Congreso Visible. Para Chile y Uruguay, se inició con una revisión de los currículos

¹⁴¹ Es un documento diligenciado por los legisladores como un requisito para ser nombrado en el Congreso. En este formato aparecen los últimos cargos públicos, los años como servidores públicos y otros aspectos, como su declaración de bienes y patrimonio.

que aparecen en internet; posteriormente, durante las visitas de campo, esta información se complementó con la que aparece en los archivos de los Congresos. En Uruguay, la principal fuente de información fueron las biografías oficiales¹⁴² que entregan los legisladores al Parlamento. Luego, como fuentes secundarias se utilizaron los sitios web de los partidos políticos y, por último, se estableció contacto con algunos legisladores. En Chile este trabajo estuvo fuertemente respaldado por las reseñas biográficas parlamentarias escritas por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile¹⁴³.

Paralelo a este trabajo documental, se realizaron 90 entrevistas¹⁴⁴ semiestructuradas para conocer las principales motivaciones de los representantes. En este sentido, las narraciones permitieron indagar cómo fue el ingreso a la política, cuáles fueron sus primeros pasos en el campo político, cómo fue su proceso de selección, cómo ha evolucionado su trabajo en el Congreso y cuáles eran sus aspiraciones políticas.

3.2 ¿Quiénes llegan al Congreso?

3.2.1 Edad

Uno de los primeros límites que tienen los individuos que desean ingresar a la política son las restricciones legales. En Chile, Colombia y Uruguay, para ser elegido diputado y senador se establecen algunos requisitos relacionados con la edad y el nivel educativo. La vida pública de los políticos está muy relacionada con la edad (Prewitt & Nowlin, 1969; Brace, 1984; Maestas, Fulton, Maisel, & Stone, 2006; Meserve, Pemstein, & Bernhard, 2009). La época en la cual inician la actividad política es relevante para entender la carrera política que desarrollan. La relación entre estos dos factores no es lineal. Cuando aumenta la edad, las expectativas de los legisladores, y en general de todos los individuos, tienden a disminuir. En este sentido, los que ocuparon cargos públicos a una edad temprana, en general, son más propensos a continuar con cargos de elección. En oposición, los candidatos de una edad más avanzada tienen menos incentivos para

¹⁴² Los representantes electos deben escribir una biografía profesional y política; estos documentos se encuentran consignados en los archivos del Parlamento. Sin embargo, y como sucede también en Colombia, algunos representantes omiten este requisito y por tanto fue necesario acceder a otras fuentes secundarias.

¹⁴³ En las entrevistas que se realizaron a algunos académicos chilenos se pudo establecer que esta información está respaldada en un proyecto de investigación histórica que adelanta la Biblioteca del Congreso. De tal manera que la confianza en los datos es muy alta.

¹⁴⁴ En cada país se hicieron 30 entrevistas, 10 a senadores y 20 a diputados. En las entrevistas se buscó tener el testimonio de miembros de varios partidos, con experiencias legislativas y políticas distintas —con muchos y pocos años en el Congreso—, y también con trayectorias diversas. Por esta razón, antes de concretar una entrevista se hizo una revisión de las hojas de vida de los legisladores.

seguir una trayectoria progresiva. Por lo general, los más veteranos perciben que los políticos más jóvenes tienen mayores posibilidades de ganar cargos importantes.

La edad determina las posibilidades que tienen de avanzar y, por otra parte, es un indicador que nos sirve para comprobar la secuencia vertical de las carreras.

Si observamos las figuras 3.1, 3.2 y 3.3, podemos concluir que el Senado, en efecto, es el último escalón dentro de las carreras. Las figuras demuestran que en el Congreso existe una estructura jerárquica; en esta Cámara se encuentran los congresistas más veteranos. En los tres países, la media de edad para los senadores es más alta que para los diputados (tabla 3.1). Es decir, los políticos más jóvenes optan por un escaño en la Cámara de Representantes y no en la de Senadores.

Como sucede con otras profesiones, el ascenso dentro de cualquier estructura —empresa, universidad— está ligado con la edad. Normalmente, los jóvenes ocupan los cargos de más bajo nivel, y a medida que pasan los años, se va ascendiendo. Esto no contradice que exista un gerente de una empresa a los 20 años o que se pueda ser senador a los 30.

En Colombia, un 24 % de senadores tienen más de 55 años de edad, mientras que solo un 12 % de representantes superan esta edad (figura 3.1). En Uruguay, la Cámara de Senadores conserva el mayor promedio de edad. Durante las cuatro legislaturas, la media de edad supera a Chile y Colombia. El 28 % de los senadores uruguayos tienen más de 65 años, mientras que solo un 9 % de los diputados se ubican en este rango. Al igual que en Colombia, los políticos de menor edad deciden primero ocupar un cargo en la Cámara Baja, el 22 % de los diputados tienen entre 35 y 44 años. El mayor porcentaje de legisladores (31 %) se ubican entre los 45 y 54 años (figura 3.2).

Requisitos constitucionales para ingresar al Congreso

En Chile, para ser diputado se requiere ser ciudadano con derecho a voto, tener cumplidos 21 años, haber cursado la enseñanza media o equivalente, y tener residencia en la región a la que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años. Para ser senador, además de tener ciudadanía y haber cursado la enseñanza media, es requisito tener cumplidos 35 años de edad el día de la elección (arts. 48 y 49 de la Constitución Nacional).

En Uruguay, para formar parte del Legislativo es necesario ser ciudadano natural o legal. Para la Cámara de Representantes se requiere haber ejercido la ciudadanía legal por 5 años y tener 25 años de edad. Para el Senado, se amplía el ejercicio de la ciudadanía legal a 7 años y la edad a 30 años cumplidos (arts. 90 y 98 de la Constitución Nacional).

En Colombia, para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años de edad. En el caso del Senado, es obligatorio ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de 30 años de edad en la fecha de la elección (arts. 177 y 171 de la Constitución Nacional).

Tabla 3.1 Media de edad de los legisladores

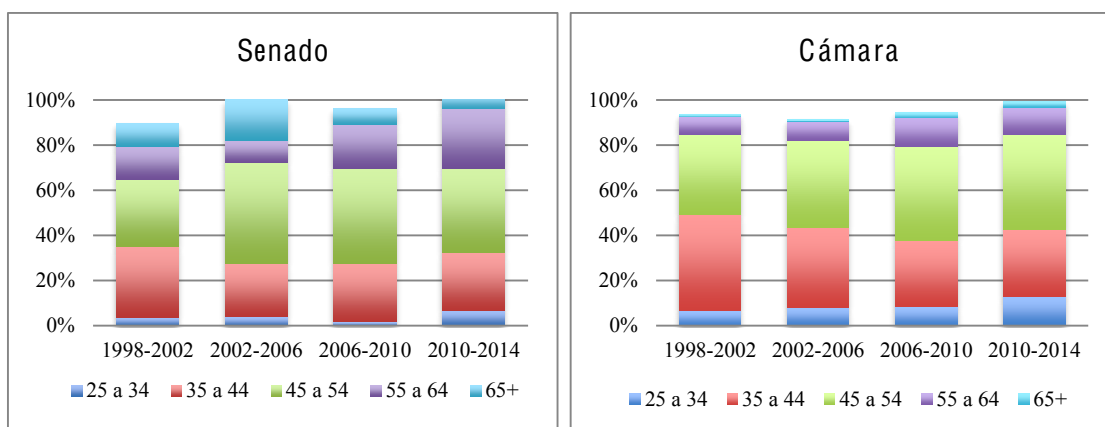
Chile									
	Senado					Cámara			
Periodo	Media	Desviación	Mín.	Máx.	Periodo	Media	Desviación	Mín.	Máx.
1994-2002	54,2	8,708	44	74	1998-2002	49,1	9,898	25	72
1998-2006	58,0	9,813	42	79	2002-2006	49,2	9,873	28	76
2002-2010	55,7	7,949	44	72	2006-2010	49,6	10,784	29	75
2006-2014	54,3	8,019	45	76	2010-2014	50,4	11,147	29	73
2010-2018	54,2	10,324	39	75					
1994-2018	55,3	1,648			1998-2014	49,6	0,591		
Uruguay									
	Senado					Cámara			
Periodo	Media	Desviación	Mín.	Máx.	Periodo	Media	Desviación	Mín.	Máx.
1995-2000	56,8	11,549	34	76	1995-2000	48,2	10,314	29	69
2000-2005	57,2	9,865	42	78	2000-2005	50,5	10,894	27	83
2005-2010	58	8,841	40	75	2005-2010	49,8	10,529	27	88
2010-2015	57,7	8,576	40	75	2010-2015	51,5	10,494	28	81
1995-2015	57,4	0,532			1995-2015	50,0	0,243		
Colombia									
	Senado					Cámara			
Periodo	Media	Desviación	Min	Max	Periodo	Media	Desviación	Mín.	Máx.
1998-2002	48	9,719	32	72	1998-2002	44,8	7,654	27	68
2002-2006	50,2	10,244	32	76	2002-2006	44,9	7,405	26	67
2006-2010	50,1	9,086	33	78	2006-2010	46,4	8,41	26	66
2010-2014	49,3	9,455	27	73	2010-2014	45,9	8,646	26	69
1998-2014	49,4	1,017			1998-2014	45,5	0,779		

Fuente: elaboración propia.

En Chile, como sucede en los otros dos países de estudio, la gran parte de los senadores y diputados tiene entre 45 y 64 años de edad. Sin embargo, en Chile y Uruguay el número de senadores con más de 65 años es alto, en comparación con Colombia, donde solo el 11 % de los senadores superan esta edad. Esto puede ser un reflejo de la estabilidad que tienen las carreras políticas en los dos países del Cono Sur (figura 3.3). Por otro lado, si nos fijamos en los grupos etarios, para un joven es más fácil hacer política en Chile que en Uruguay y Colombia. Como se discute en la segunda parte del capítulo, los procesos de socialización de los legisladores chilenos están relacionados con los movimientos estudiantiles. La mayoría de los representantes iniciaron su vida política en las universidades, y algunos de ellos pasaron de ser líderes universitarios a diputados.

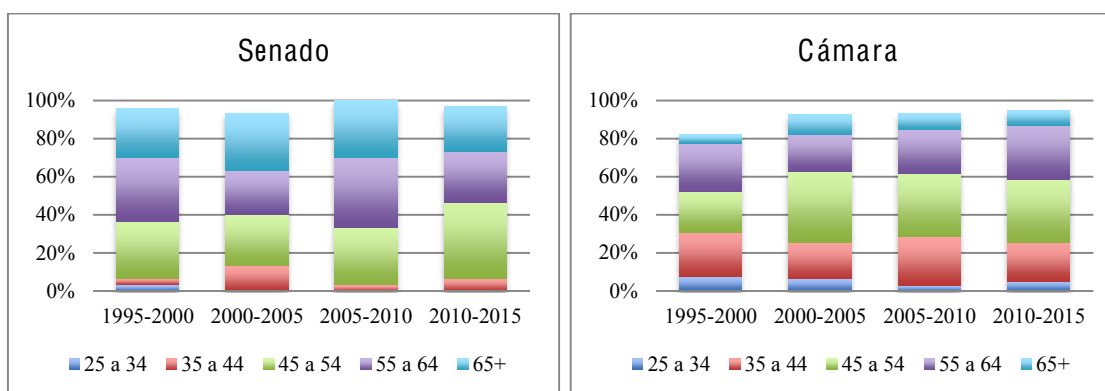
Durante las cuatro legislaturas de estudio, el 13 % de los políticos que inician su carrera —primera legislatura— tienen entre 25 y 34 años. Mientras que en Uruguay, el 9 % se ubica en este rango y en Colombia, el 11 % (tabla 3.2). Esto puede estar relacionado con el tipo de socialización que tienen los chilenos. La mayoría de los políticos comienzan su carrera en los movimientos estudiantiles. De hecho, en la legislatura de 2014 a 2018, cinco líderes universitarios consiguieron llegar al Congreso luego de su activa participación en las movilizaciones de 2011.

Figura 3.1 Edad de los legisladores en Colombia en el periodo 1998-2014



Fuente: elaboración propia.

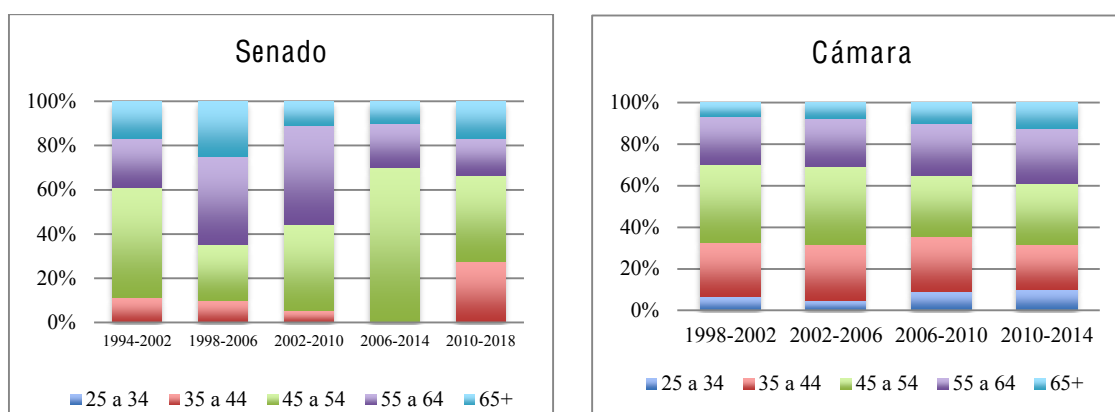
Figura 3.2 Edad de los legisladores en Uruguay en el periodo 1995-2015



Fuente: elaboración propia¹⁴⁵.

¹⁴⁵ No se tiene información sobre la edad del 10 % de los diputados y el 3 % de los senadores.

Figura 3.3 Edad de los legisladores de Chile en el periodo 1994-2018



Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.2 Número de legislaturas por rangos de edad

N.º de legislaturas/rangos de edad	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 a 64	65+
Chile					
1	13 %	26 %	33 %	21 %	6 %
2	6 %	27 %	35 %	24 %	9 %
3	1 %	22 %	37 %	28 %	12 %
4		10 %	33 %	35 %	21 %
5			22 %	52 %	26 %
6			29 %	29 %	43 %
Colombia					
1	11 %	35 %	35 %	9 %	1 %
2	4 %	34 %	42 %	15 %	2 %
3		23 %	51 %	16 %	6 %
4		15 %	47 %	24 %	13 %
5			33 %	42 %	25 %
6			40 %	20 %	40 %
7			50 %	50 %	
8					100 %
9					100 %
Uruguay					
1	9 %	21 %	27 %	21 %	4 %
2	2 %	20 %	31 %	26 %	12 %
3		14 %	32 %	33 %	20 %
4		5 %	40 %	24 %	29 %
5			44 %	22 %	33 %
6			100 %		

Fuente: elaboración propia.

Si nos referimos a los cambios ocurridos durante las cuatro legislaturas, en Colombia se observa una mayor incorporación de los jóvenes, en especial en la Cámara.

En el 2002-2006, el porcentaje de senadores mayores de 65 años es el más alto, esto puede obedecer a la implosión de listas encabezadas por viejos barones departamentales durante esa época. Pero, para la última legislatura, el número de senadores en este rango de edad se redujo a la mitad. En Uruguay las tendencias parecen estar muy equilibradas durante los 15 años. Aunque en la primera presidencia del Frente Amplio, el porcentaje de senadores entre 55 y 64 años fue alto. Luego, en 2010-2015 se percibe la incorporación de políticos con un menor rango de edad. Igualmente, en Chile, entre el 2010 y el 2018, la media de edad en el Senado disminuyó, debido al ingreso de un grupo de senadores más jóvenes (tabla 3.1). En otras palabras, en los tres países existe una pequeña renovación de los miembros del Senado, sin que esto constituya un cambio sustantivo de las élites políticas. Como se mencionó, los senadores son, normalmente, los jefes políticos de sus agrupaciones, y ello está asociado con una larga experiencia en cargos de poder y, consecuentemente, una mayor edad.

Por otra parte, la relación entre la edad y la ambición no es del todo clara. En la tabla 3.3 se hace una primera descripción de los porcentajes de ambición para los tres países. En este trabajo definimos cuatro categorías de ambición: *discreta* (solo está una legislatura), *cesante* (se retira luego de dos o más periodos), *estática* (busca la reelección), *progresiva* (cuando un miembro de la Cámara compite por una curul en el Senado). Como se discutirá más detalladamente en el capítulo 5, esta clasificación agrega una categoría a la propuesta que desarrolla Schlesinger (1966). Para definir la ambición, observamos a cuál cargo se presenta el congresista en las próximas elecciones; así, se establecieron tres opciones: el mismo cargo, no se presenta o se presenta a Senado. Cuando se postula al mismo cargo se cataloga como ambición estática; cuando no compite por ningún otro cargo de elección ni en el Ejecutivo, ni en el Legislativo, es decir que se retira de la política, se define como ambición cesante (si llevaba más de un periodo en el Congreso) y discreta (cuando solo estuvo por una legislatura); y si estaba en la Cámara y compite por un escaño en el Senado se considera que es ambición progresiva. Como lo muestran las figuras 3.4 a 3.7, no hay una relación precisa entre estos cuatro tipos de ambición y la edad en la que terminan la legislatura¹⁴⁶.

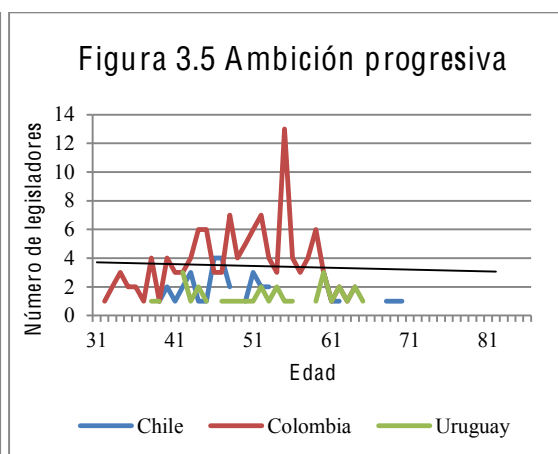
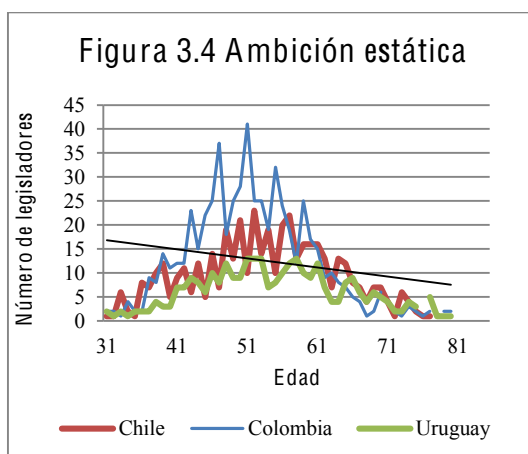
¹⁴⁶ Calculamos la edad en la que los legisladores finalizan la legislatura, porque en ese momento el legislador toma la decisión sobre a cuál cargo presentarse.

Tabla 3.3 Porcentajes de ambición

	Colombia	Uruguay	Chile
Senado			
Discreta	11 %	5 %	15 %
Cesante	24 %	21 %	20 %
Estática	60 %	68 %	65 %
Subnacional	2 %	4 %	
Cámara			
Discreta	17 %	12 %	2 %
Cesante	11 %	17 %	7 %
Estática	51 %	56 %	82 %
Progresiva	18 %	9 %	9 %
Subnacional	1 %	7 %	

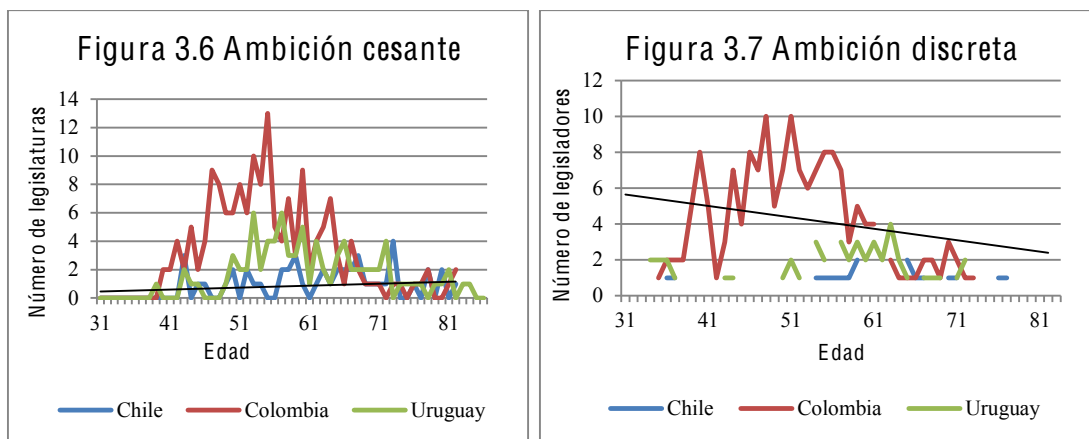
Fuente: elaboración propia¹⁴⁷.

La ambición progresiva y estática disminuyen cuando la edad aumenta; esto quiere decir que los congresistas de más edad son los que menos compiten. Como lo menciona la literatura, la ambición estática disminuye con la edad (figura 3.4). Entre los 45 y 54 años, la mayoría de los legisladores aspiran a ser reelegidos; un hecho normal si tenemos en cuenta que en cualquier profesión, esta edad representa un momento de consolidación profesional. Sin embargo, en Uruguay los legisladores son más longevos y mantienen una ambición estática, incluso hasta los 65 años.



Fuente: elaboración propia.

¹⁴⁷ Se muestran los porcentajes de ambición subnacional para mostrar la distribución total; sin embargo, este tipo de aspiración no entra en nuestro análisis. Por otro lado, es necesario mencionar que, en Colombia, un 3 % de los senadores se presentan a la Cámara de Representantes.



Fuente: elaboración propia.

Así mismo, los diputados con mayor edad aspiran menos al Senado. Sin embargo, la pendiente no es tan pronunciada; por tanto, no podemos afirmar que los políticos más veteranos no busquen avanzar en su carrera (figura 3.5). En Uruguay y Chile los diputados buscan una curul en el Senado a partir de los 39 años, muy seguramente después de haber estado dos periodos en la Cámara Baja. En cambio, en Colombia, los representantes a los 31 años tienen una ambición progresiva. Tal vez, porque el sistema electoral y las particularidades de los procesos de nominación han facilitado las candidaturas individuales —este punto se desarrolla más extensamente en el capítulo 5—. En este sentido, un representante colombiano busca ser elegido en el Senado en promedio a los 48 años; en Chile, a los 52, y en Uruguay, a los 55. Por otro lado, en Colombia un mayor número de legisladores buscan llegar al Senado (alrededor del 18 %), mientras que en los otros dos países esa cifra es del 9 %.

En cuanto a los legisladores no ambiciosos, aquellos que luego de algunos periodos en el Congreso deciden retirarse (ambición cesante), en los tres países son los senadores y no los diputados los que mayoritariamente se jubilan. Los porcentajes de los senadores son: Colombia, 24 %; Uruguay, 21 %, y Chile, 20 %. Para los miembros de la otra Cámara son: Colombia, 11 %; Uruguay, 17 %, y Chile, 7 %. Sin embargo, la edad en la que se retiran del Congreso no siempre es alta; algunos legisladores jóvenes, también, deciden no presentarse de nuevo a las elecciones. La ambición cesante inicia en Chile y Uruguay luego de los 55 años (figura 3.6). En cambio, en Colombia, antes de los 50 años algunos legisladores se retiran de la vida política. Como se explica en el capítulo 5, los congresistas colombianos son menos estables, en promedio están en la Cámara de Representantes 1,4 años y en el Senado, 2,4 años.

Por último, los legisladores con ambición discreta, principalmente, en Colombia son menores de 40 años (figura 3.7). Las características electorales permiten que algunos individuos jóvenes prueben ingresar a la política sin contar con un fuerte apoyo partidista. El porcentaje de congresistas que permanecen solo durante una legislatura es superior en Colombia. En Chile y Uruguay este porcentaje es menor y la incorporación momentánea de algunos individuos a la política se presenta a una edad avanzada. Es decir, son individuos que tienen una experiencia profesional consolidada en otras áreas y no tienen incentivos para estar en la política.

En suma, se puede afirmar que, si bien la ambición que prevalece entre los congresistas es la estática, esta disminuye con la edad. En las conversaciones con los legisladores fue posible evidenciar una diferencia entre las ambiciones de los legisladores más veteranos y los más jóvenes. Las expectativas de continuar en la política son distintas. Los más jóvenes, en general, expresan un deseo por mantenerse en la legislatura. Por su parte, y en especial en Uruguay y Chile, los legisladores más experimentados contemplan la posibilidad de retirarse y la necesidad de un relevo generacional. Los legisladores con más de 65 años expresan ambiciones más modestas, aunque en algunos casos avanzan, al igual que los representantes con edades más cortas, pues ellos son más conscientes de las posibilidades de promoción que tienen.

3.2.2 Género

Históricamente la participación de la mujer en el ámbito político ha sido escasa. La incorporación de cuotas de género en las listas es relativamente reciente en los tres países de estudio y no ha modificado sustancialmente el ingreso de las mujeres a los parlamentos. Muchos factores han influido en eso; entre ellos, el funcionamiento interno de los partidos, algunas características electorales y la cultura política. En los procesos de nominación, por ejemplo, la mayoría de las organizaciones mantienen prácticas informales que impiden el acceso de las mujeres.

La ley de cuotas, aprobada en distintos momentos en los tres países, ha dado directrices para que, en la conformación de sus listas, los partidos garanticen un porcentaje mínimo para las mujeres¹⁴⁸. Así, la participación de la mujer en el Congreso

¹⁴⁸ En Colombia, la Ley de Partidos (Ley 475 de 2011) estableció que al menos un 30 % de las listas deben ser designadas a las mujeres. En Uruguay en el 2014 se utilizó por primera vez la ley de cuotas para la elección del Congreso. En el 2009 se aprobó que las listas de candidatos para elecciones internas, nacionales, departamentales y para la conformación de órganos de dirección del partido debían incluir en su integración

ha ido aumentando paulatinamente. Por ejemplo, en Colombia, en las elecciones para la Cámara de 2006, el 8 % de los congresistas fueron mujeres, y en el 2010 esta cifra creció al 12 %; en el Senado se pasó del 11 al 14 % (tabla 3.4). Sin embargo, no hay procesos formales de inclusión. Los partidos no cuentan con estructuras para la formación de líderes femeninas ni tienen fondos destinados para garantizar la participación de las mujeres. La selección de las mujeres es circunstancial y muchas veces se incluyen aunque no tengan posibilidades reales de ganar (Wills & Cardozo, 2010; Bernal, 2011). Una senadora señaló:

“[...] para nosotras, las mujeres, se va abriendo mucho más el campo, se nos va teniendo mucho más en cuenta, pero también uno tiene que luchar con la politiquería que muchas veces no es lo correcto [...]” (Legislador 67, comunicación personal, junio de 2014).

En Uruguay, las mujeres, al igual que los hombres, tienen una socialización política ligada con los partidos. El ingreso de las congresistas en la mayoría de los casos está relacionado con su militancia política:

[...] yo ingreso en el año 71 con la creación del Frente Amplio, en una militancia más bien de base [...] yo me fui quemando etapas dentro del partido, asumiendo responsabilidades, integrando la delegación de Asamblea Uruguay en el plenario del Frente en el año 97, y a partir de esa época yo estoy representando a mi partido político en el secretariado. En las elecciones internas tuve el honor de que mi sector me propusiera para encabezar la lista de las elecciones internas del Frente en el año 2012 [...]. (Legislador 16, comunicación personal, marzo de 2014)

No obstante, la aplicación de la ley de cuotas en Uruguay no elevó drásticamente el número de legisladoras, quienes pasaron del 14,7 %, en 2009, al 19,2 % en 2014 (Pérez, 2015). El principal obstáculo para las carreras políticas de las mujeres se encuentra en los procesos de selección. Los partidos aún tienen sesgos para la nominación de candidatas, y en la sociedad se mantienen algunas estructuras de género que hace que para las mujeres sea más difícil ingresar a la política (Chasquetti & Pérez, 2012). De hecho, en la actualidad se discute si esta cuota de género debe ser sustituida por un principio de paridad que asegure la ubicación de las mujeres en lugares elegibles, al situar, de forma consecutiva, un hombre, una mujer, un hombre...¹⁴⁹. Desde la elección de 1995, el

personas de ambos sexos (Ley 18476). Y en Chile, la última reforma electoral incluyó la ley de cuotas, que se aplicará en las elecciones de 2017 (Ley 20840).

¹⁴⁹ En las elecciones de 2019 en Uruguay no se aplicará de nuevo. El Congreso debe decidir si aprueba una nueva ley de cuotas o si opta por una ley de paridad.

porcentaje de senadoras y diputadas no ha sobrepasado el 15 % (tabla 3.4). En la Cámara de Diputados, la elección de las mujeres es más complicada, pues, dadas las magnitudes de los distritos (2 a 5 escaños la mayoría), ellas deben encabezar la lista o estar entre los tres primeros lugares para tener mayores posibilidades de ser elegidas.

En Chile, la participación de la mujer en el Congreso también ha sido exigua. Aunque el porcentaje de mujeres ha ido aumentando desde el retorno a la democracia, su representación sigue siendo mínima (Figuroa, 2015). Como lo muestran los datos (tabla 3.4), en la Cámara de Diputados las mujeres en 1998 representaban el 11 % y en 2010, el 14 %; y en el Senado pasaron del 10 al 16 %, respectivamente:

[...] a mí me tocó llegar muy joven[,] a los 28 años[,] era una mezcla especial en aquel entonces[,] ahora es diferente, era mucho más joven, más raro, fui la mujer más joven en llegar en la historia de Chile al Parlamento. Era un tema extraño, pero cambian las cosas[,] porque probablemente en el primer periodo me tocó probar y mucho más ganarme el respeto[;] acá adentro dentro del Congreso existe machismo [...] hay cosas que han ido evolucionando[,] hoy día tenemos muchos más jóvenes, más mujeres, que les cuesta menos validarse entre sus pares por la experiencia que otros ya hemos tenido [...]. (Legislador 43, comunicación personal, mayo de 2015)

Tabla 3.4. Participación de las mujeres en el Congreso

Senado								
Colombia			Uruguay			Chile		
Periodo	F	Porcentaje		F	Porcentaje	Periodo	F	Porcentaje
1998-2002	14	13,73 %	1995-2000	2	6,67 %	1994-2002	0	0,00 %
2002-2006	10	9,90 %	2000-2005	3	10,34 %	1998-2006	2	10,00 %
2006-2010	11	10,78 %	2005-2010	3	10,71 %	2002-2010	0	0,00 %
2010-2014	14	13,73 %	2010-2015	4	13,33 %	2006-2014	2	10,53 %
						2010-2018	3	16,67 %
Cámara								
Periodo	F	Porcentaje	Periodo	F	Porcentaje	Periodo	F	Porcentaje
1998-2002	17	10,69 %	1995-2000	7	7,45 %	1998-2002	13	10,83 %
2002-2006	17	10,56 %	2000-2005	13	13,83 %	2002-2006	15	12,50 %
2006-2010	13	7,88 %	2005-2010	10	10,10 %	2006-2010	18	15,00 %
2010-2014	20	12,20 %	2010-2015	15	15,15 %	2010-2014	17	14,17 %

Fuente: elaboración propia.

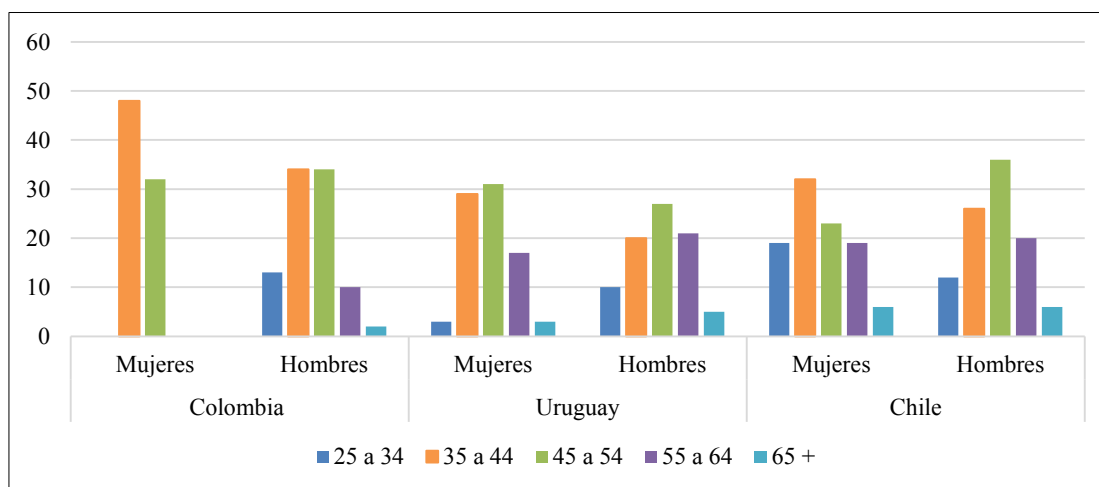
En estos contextos, las trayectorias políticas de las mujeres se diferencian de las de los hombres. En general, las carreras de las mujeres son más cortas; su selección y

elección son más difíciles, hasta ahora se están iniciando procesos formales de selección. La falta de democratización interna y la desigualdad en los órganos de poder partidista desestimulan la incorporación de las mujeres:

[...] sí, esto es relevante porque mientras el discurso general de todos los partidos es que hay que ser inclusivos con el género en política y todo el respaldo que hay, yo estuve en el 2009 a solo un punto de ganar y aun así mi partido me envió a primarias con dos compañeros más de mucho prestigio, el discurso era totalmente diferente a la forma que estaban decidiendo y actuando las directivas de mi partido [...]. (Legislador 63, comunicación personal, mayo de 2015)

Por otra parte, la edad de las mujeres, al ingresar al Congreso, es más alta que la de los hombres, por tanto sus posibilidades de seguir una carrera larga son menores. En la figura 3.8 se muestra la edad que tienen los legisladores la primera vez que ocupan un escaño. En Colombia y Uruguay, el porcentaje de mujeres que entran en el menor rango de edad (25 a 34) es menor al 10 %. En Colombia, la mayoría de mujeres ingresan entre los 35 y 44 años de edad. Luego de haber consolidado un trabajo, principalmente, social. En Uruguay el rango de edad aumenta, la mayoría de las legisladoras tienen más de 45 años. Como se mencionó, un gran porcentaje de mujeres llegan al Congreso gracias a una larga militancia partidista. En Chile, el panorama es un poco diferente. Las mujeres jóvenes parecen tener más oportunidades de entrar en el Parlamento. El 19 % de las mujeres que tuvieron una curul entre 1994 y 2014 tenían menos de 34 años. Sin embargo, el mayor porcentaje de mujeres tienen entre 35 y 44 años.

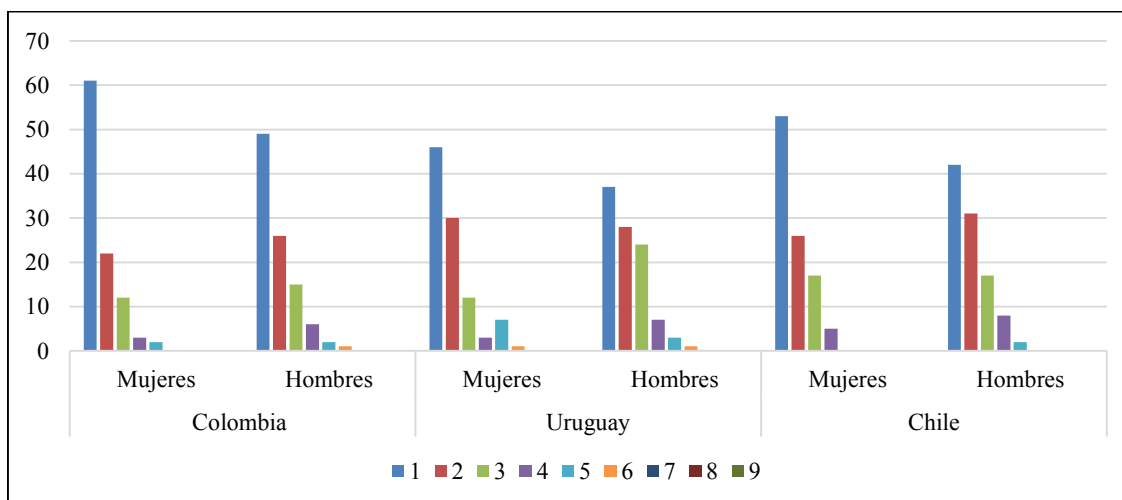
Figura 3.8 Rangos de edad de la primera legislatura



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, las carreras de los hombres son más longevas. En Uruguay, del total de las mujeres que ingresaron al Congreso, el 53 % permanecieron solo un periodo (figura 3.9). En Chile este porcentaje es del 46 %. En términos exactos, de las 67 mujeres elegidas, 31 de ellas participaron en una legislatura y 20, en dos. En Colombia este porcentaje es del 61 %, lo que significa que de las 116 legisladoras que estuvieron en el Congreso durante las 4 legislaturas, 71 de ellas permanecieron un periodo y 26, dos.

Figura 3.9 Número de legislaturas para mujeres y hombres



Fuente: elaboración propia.

3.2.3 Profesión

La experiencia del legislador desempeña un papel muy importante en el comportamiento legislativo: en las votaciones, en los temas que desarrollan, en las capacidades que pueden tener para desenvolverse en el Congreso y, por tanto, en las posibilidades de continuar (McDermott, 2005). La manera en la que el congresista se adapte a la dinámica parlamentaria —a los tiempos, a los temas y a los liderazgos— puede facilitar o entorpecer su carrera. El trabajo en el Congreso implica la comprensión de ciertos procesos administrativos y jurídicos, y tener algunas habilidades sociales para hablar en público e interactuar con los votantes.

El primer momento en que la profesión llega a ser relevante es en la asignación de comisiones. Formar parte de una comisión importante les trae beneficios a los legisladores que quieren seguir una carrera. La literatura ha señalado que los legisladores que pertenecen a determinadas comisiones tienen más recursos para ganar la reelección, pues ganan experiencia política y visibilidad ante la opinión pública y el partido (Mayhew, 1974; Fiorina, 1989; Heath, Schwindt-Bayer, & Taylor-Robinson, 2005).

Por ejemplo, los que forman parte de la comisión que tramita las reformas del Estado y constitucionales, por lo general adquieren un reconocimiento nacional por el complejo calado de las normas y los álgidos debates de control político, y en el momento de las elecciones esto es una ventaja frente a sus oponentes.

En las entrevistas, la mayoría de los legisladores señalaron que la designación en las comisiones estaba supeditada, en primer lugar, a un criterio de antigüedad y, en segundo lugar, a los intereses o el bagaje profesional. En los tres congresos, la distribución de las comisiones se hace a partir del número de congresistas de cada partido. Los partidos mayoritarios tienen el mayor número de miembros en las comisiones más importantes; es decir, las que desarrollan los temas presupuestales y jurídicos¹⁵⁰. El legislador con más experiencia se mantiene en su comisión y a los representantes novatos, de acuerdo con la disponibilidad de cargos, se les asigna la comisión que ellos solicitan. Al respecto, un legislador mencionó:

[...] después de la elección del Congreso se saca por promedio el número de congresistas de cada partido y el número de comisiones, con base en eso se reparte el número de personas que pueden estar en cada comisión. ¿Qué se busca? Que en cada comisión haya un representante de todos los partidos, la oposición, las minorías, entonces uno entra al partido y pelea qué comisión quiere en el partido, yo quería estar en la comisión quinta, y le dicen a uno, no hay cupo para usted, usted es nuevo y hay unos antiguos; entonces, me fui para la comisión sexta, éramos cuatro del partido ya para el próximo periodo por ser antiguo tengo el derecho ganado [...]. (Legislador 74, comunicación personal, junio de 2014)

En cada partido, los viejos legisladores tienen informalmente el derecho de permanecer en la comisión en la que estaban en el periodo anterior. La estabilidad en la misma comisión hace que los legisladores, gracias a su experticia, vayan construyendo un liderazgo interno, que finalmente los favorece en el proceso legislativo. En las asambleas se crean líderes en función de las habilidades y los conocimientos que tengan. Por ejemplo, algunos se destacan por su capacidad oratoria, otros por ser buenos negociadores y otros por conocer a fondo ciertos temas. Cada una de estas destrezas le trae réditos al legislador durante el proceso legislativo. Los legisladores mencionan que ellos saben “a quién escuchar”, “quién es bueno en un tema” o “con quién hay que hablar para que se agilice un proyecto”. Así, un congresista puede contar con más atributos para

¹⁵⁰ En las entrevistas se preguntó a cada uno de los legisladores cuál era la comisión más importante y la menos importante para ellos; casi la totalidad señalaron que las comisiones que tratan los temas presupuestales y económicos, y también la comisión de leyes o las que desarrollan los temas constitucionales son las más relevantes.

Composición y asignación de las comisiones legislativas

En Uruguay, en la Cámara, al principio de cada legislatura una Comisión Especial define cuántos cargos tendrá cada partido en cada comisión. Existen 16 comisiones permanentes, cada comisión puede estar integrada por un máximo de 15 y un mínimo de 3. Los diputados son titulares en una sola comisión. En cambio, los senadores no tienen restricciones en el número de organismos que integran. El Senado tiene 17 comisiones permanentes, cada una se compone de 5 a 9 miembros. La Presidencia del Senado, luego de saber el número de cargos que le corresponde a cada sector, designa los senadores que las integran, previo consentimiento de los sectores parlamentarios. En cada año legislativo los partidos tienen la posibilidad de mover legisladores de una comisión a otra.

En Chile, en la Cámara de Diputados existen 26 comisiones permanentes, compuestas por 13 miembros cada una. Los miembros son elegidos por la Cámara a propuesta de la Mesa, que determina el número de cargos por partido, las comisiones en que estos serán distribuidos y el nombre de los diputados. Un mismo diputado no puede integrar comisiones permanentes que celebren sesiones ordinarias en días y horas iguales. Los diputados que no sean miembros de una comisión podrán asistir a ella, tomar parte en sus discusiones, pero no en las votaciones. En la Cámara de senadores hay 21 comisiones permanentes, cada una se compone de 5 senadores. Los senadores deben pertenecer al menos a una comisión y permanecer en ella durante todo el periodo legislativo. Los miembros de las comisiones serán elegidos por el Senado a propuesta del presidente del Senado y podrán ser reemplazados con previa autorización.

En Colombia, en el Senado y en la Cámara funcionan 7 comisiones constitucionales permanentes. En cada comisión varía el número de senadores y representantes que la componen. El mínimo de senadores por comisión es 13 y el máximo es 19. En la Cámara, el mínimo de representantes es de 18 y el máximo, de 35. Los legisladores solo podrán pertenecer a una comisión. Las *comisiones permanentes* se elegirán por el sistema de cociente electoral, previa inscripción de listas; sin embargo, si los partidos representados en la respectiva Cámara se ponen de acuerdo en una lista total de las comisiones, o de algunas de ellas, estas se votarán en bloque. Las Cámaras podrán autorizar el cambio o traslado que soliciten los respectivos integrantes. Los nuevos miembros lo serán hasta el final del periodo constitucional.

llevar a buen término sus objetivos dentro del Congreso —aprobar más iniciativas, convocar más debates de control—.

En este sentido, la profesión que han ejercido los representantes es uno de los aspectos que puede determinar sus acciones en el Congreso:

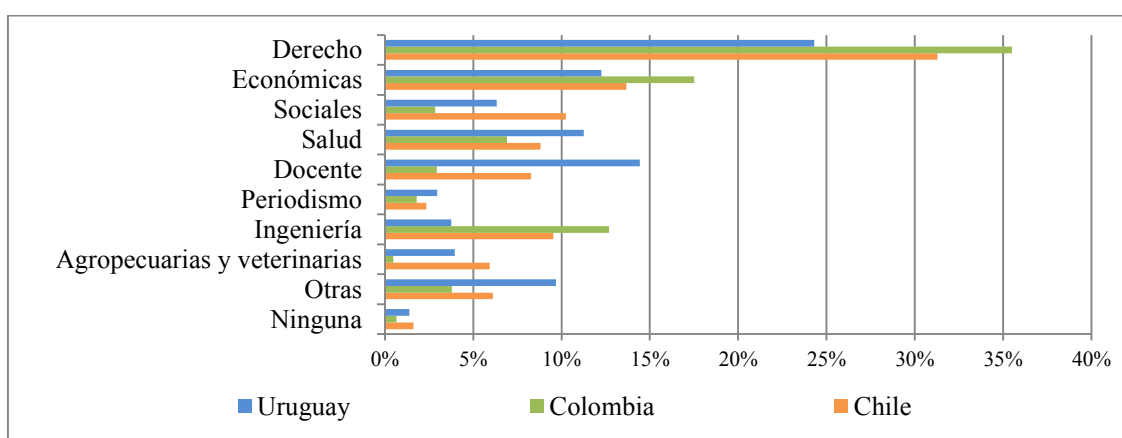
[...] en mi caso[,] pueda que tenga que ver, por mi formación yo estuve en la facultad de derecho y de humanidades [...] pienso que tiene que ver más con la formación profesional que puedan tener, muchas venimos de las ramas sociales[,] entonces eso hace que los temas estén un poco direccionados a eso [...] también pasa con los varones, hay contadores en la de hacienda y presupuesto y algún profesor de historia lo vas a tener en la comisión de educación, no tanto el género[,] sino por la especialización de lo que han sido las trayectorias de cada uno de nosotros [...] cada uno va encontrando su lugar de acuerdo con su historia profesional en lo laboral y académica [...]. (Legislador 22, comunicación personal, abril de 2014)

Por otro lado, en el ejercicio político, algunas habilidades vinculadas con la expresión oral y escrita son muy valoradas; por ejemplo, es importante saber relacionarse con los medios de comunicación y con los ciudadanos (Uriarte, 2000). También, el conocimiento técnico sobre el proceso legislativo y las dinámicas gubernamentales le aportan al político experticia para poder encargarse de la toma de decisiones políticas.

[...] el hecho de haberme dedicado previamente, sobre todo durante mi vida académica, al conocimiento, al estudio de la realidad nacional[,] particularmente en el terreno de la economía, me ayudó mucho la docencia que es la principal vocación de mi vida, porque en política los relatos, los discursos, la forma de comunicarse con la gente son herramientas muy importantes y, bueno, esa herramienta a mí me ayudó mucho en esta trayectoria [...]. (Legislador 2, comunicación personal, marzo de 2014)

Por esto, los individuos que han estudiado carreras inscritas en el área jurídica o en las ciencias humanas y de la salud son más afines a la política. Ellos pueden tener mejores habilidades para interactuar con los electores, o un público más vasto, además de debatir en las comisiones y lograr consensos con otras fuerzas políticas y sociales (Saldaña, 2014).

Figura 3.10 Profesiones de los legisladores



Fuente: elaboración propia.

Como lo muestra la figura 3.10, en Colombia, Uruguay y Chile, la mayor parte de los legisladores son abogados. También hay un número importante de personas que provienen de ciencias económicas y de la salud. En menor porcentaje se ubican los profesionales en ciencias agropecuarias y veterinarias, y los periodistas. En cada uno de los países existen diferencias; por ejemplo, en Uruguay el porcentaje de docentes es más alto, en Colombia es mayor el número de ingenieros y en Chile sobresalen los titulados en ciencias sociales.

3.3 Socialización política de los legisladores

Los legisladores, independientemente de sus ambiciones, comparten una vocación por lo político. Las entrevistas iniciaban con una pregunta sencilla: ¿por qué ingresó a la política? Las respuestas en Chile, Colombia y Uruguay mostraron un patrón. Casi la totalidad de representantes mencionaron su vocación de servicio social, su trabajo en comunidades y su liderazgo desde muy temprana edad. Por ejemplo:

[...] esto es un tema de vocación, es como cuando alguien se preocupa por ser policía o ser custodio de cárceles [...] esto es vocación y probablemente en mi caso, en mi generación, que es una generación que tuvo toda su infancia durante la dictadura de Pinochet, los derechos humanos y la posibilidad de un cambio, de la recuperación de la democracia que nosotros no la conocíamos [...] eso me motivó a pensar en la lucha estudiantil, luego en la cosa política [...]. (Legislador 40, comunicación personal, mayo de 2015)

Como lo expone Uriarte (2000), la carrera política parece estar atada a un compromiso especial con la sociedad, una atracción por una ideología o un programa determinado, que implica la consecución de unos objetivos sociales específicos. Independientemente de sus años en el Congreso, y de su intención por continuar en cargos públicos, los legisladores mantienen un interés por la política. En otras palabras, son individuos políticos, y con esto hago referencia a que son personas que desde distintas aristas han tenido un interés por lo colectivo. Si bien se pueden describir ciertos matices, los diputados y los senadores resaltan su inclinación hacia los problemas sociales.

Esta vocación por lo político en cada uno de los países tiene diferentes inicios. Los procesos de socialización política, entendidos como la manera en que los legisladores adquirieron su interés por lo político (Soule, 1969), son distintos. En Uruguay y en Chile, esta inclinación política, en general, está asociada con una militancia partidista. En estos dos países los legisladores insistían durante las entrevistas en su antigua vinculación con el partido. La mayoría de los congresistas habían ingresado a las filas del partido en su juventud y han permanecido en él hasta su elección¹⁵¹. Como se mencionó en la introducción de este capítulo, los recorridos políticos no pueden desligarse de la historia democrática de los países. Es así como la experiencia autoritaria acentuó los procesos de politización de los jóvenes:

¹⁵¹ En Uruguay, de los 30 legisladores entrevistados, 26 de ellos mencionaron ser militantes del partido desde muy temprana edad.

[...] yo pertenezco a una generación de los años sesenta, pertenecía a un país sumamente politizado en una situación social económica y política muy seria, muy tensa, lo cual hacía que la participación política de los jóvenes fuera vista como algo absolutamente natural, nuestros grupos de pertenencia, como hoy son las hinchadas futbolísticas en nuestro país, en aquel momento eran los sectores políticos [...]. (Legislador 31, comunicación personal, abril de 2014)

Por otra parte, la institucionalización del sistema de partidos implicó que las carreras políticas transcurrieran dentro de las redes partidistas. En Uruguay, por ejemplo, el carácter democrático que tuvieron los partidos definió la naturaleza del sistema político (Panizza, 1990) y evitó la formación de fuertes liderazgos, como los denotados en Colombia. Los legisladores, antes de ingresar al Legislativo tienen una larga militancia en el partido. El primer requisito para iniciar una carrera política es tener una fuerte fidelidad partidista. El reclutamiento de los parlamentarios pasa por las organizaciones políticas; los políticos ingresan y continúan su carrera política, en general, dentro de la misma fracción (Bottinelli, Maneiro, & Pérez, 2012). En cambio, en Colombia cada líder político hasta 2009 tenía la capacidad de formar su partido y ganar la elección. De hecho, muchos de ellos en cada elección se presentaban bajo una etiqueta distinta, lo que desembocó en una hiperfragmentación partidaria.

En este contexto, los partidos colombianos, a diferencia de lo que sucedió en Uruguay, no han tenido la función de proyectar liderazgos nacionales y por tanto las carreras políticas de los legisladores no se asocian estrictamente con una larga militancia partidista. En Chile y Uruguay, la fuerte institucionalización de los partidos, por lo menos durante la década de 1990, permitió la consolidación de carreras políticas dentro de los partidos. De hecho, y pese a las fracturas que en los últimos años han tenido los partidos políticos chilenos, los representantes perciben que desarrollar una carrera política fuera del esquema partidista puede incrementar los costos y los riesgos de la elección (Luna & Rosenblatt, 2012).

Otro rasgo que se puede destacar es la participación de los legisladores en el movimiento sindical y estudiantil. En Chile, con una diferencia muy marcada respecto a los otros dos países de estudio, los senadores y diputados han formado parte del movimiento estudiantil. Entre 1998 y 2014, el 29 % de los diputados y el 54 % de los senadores habían sido líderes estudiantiles:

[...] partí en la política desde la universidad [,] y antes, más que tener interés por la política, tenía interés en algunos temas sociales; pero, para ser honesto, nunca con tanta intensidad como para tratar de rastrear o hacer un seguimiento [...] yo creo

que lo más importante fue en la universidad cuando comencé a involucrarme en la política universitaria y empecé a tomar posiciones del liderazgo dentro del movimiento, dentro de la universidad y después hacia fuera [...]. (Legislador 50, comunicación personal, mayo de 2015)

En Uruguay, muchos legisladores también han sido líderes universitarios, pero a diferencia de Chile, otro porcentaje importante de parlamentarios se acercaron a la política por medio de las organizaciones sindicales. Así, un rasgo importante en el proceso de socialización de los representantes uruguayos es su vínculo con los sindicatos de trabajadores. Entre 1995 y 2015, el 13 % de los senadores y el 14 % de los diputados formaron parte de un movimiento sindical. El Frente Amplio (FA), en especial, cuenta con un alto porcentaje de parlamentarios que provienen de los sindicatos. Este partido de izquierda, desde sus orígenes, ha mantenido una relación con las organizaciones de trabajadores, que le ha permitido, durante sus dos gobiernos, reclutar políticos con una larga experiencia sindical (Bottinelli et al., 2012; Moreira, 2004):

[...] mi ingreso a la política es circunstancial [...] mi actividad profesional era la medicina y en el año 1994 se abre otra opción política de un nuevo sector dentro del Frente Amplio, del cual yo he sido militante desde su fundación, pero no había tenido una participación activa desde el punto de vista de los sectores políticos [...] pero en mi actividad médica participé activamente en la creación de la gremial médica de Canelones, en la creación de la federación médica del interior y en la creación de la cooperativa médica de Canelones, que es un órgano asistencial, del cual fui fundador, pero mi trabajo no solo era gremial[,] también fue médico [...]. (Legislador 7, comunicación personal, marzo de 2014)

Por el contrario, en las trayectorias de los representantes colombianos no se puede observar un patrón similar. En Colombia, el movimiento estudiantil ha sido un actor político itinerante y los sindicatos no han tenido una acción reivindicativa constante. La dispersión de las demandas y la violencia debilitó, y en otros casos destruyó, las acciones colectivas (Archila, 2002; 2012). La socialización de los legisladores colombianos está más asociada con una herencia familiar. Varios de los congresistas rastrean su interés político en sus padres o abuelos. A diferencia de los representantes chilenos y uruguayos, su militancia política, en muchos casos, no se inició desde la juventud, y tampoco está ligada con la participación en movimientos sociales. Sin embargo, sí persiste una relación con lo social, un interés por los problemas comunitarios y un liderazgo intrínseco.

Otra manera de iniciarse en lo político que se debe mencionar son los antecedentes familiares. En los tres sistemas políticos, los diputados y senadores mencionan que su

vocación política estaba relacionada con una experiencia familiar. Algunos de ellos tienen o han tenido un familiar en la política (alcalde, diputado, gobernador, presidente). No se puede afirmar que todos los representantes tienen un pariente político cercano, pero un gran número de ellos sí asocian su preferencia política con un vínculo parental. En Colombia, Uruguay y Chile los legisladores mencionaron que esta relación familiar impulsó su participación en actividades proselitistas y en la vida pública desde muy jóvenes:

[...] yo pertenezco a una familia que desde siempre estuvo muy vinculada a la vida política, cuando yo era adolescente y todavía no estaba en condiciones de votar apareció en el escenario político nacional una figura descollante dentro del Partido Nacional [...] mi familia siempre fue de tradición Blanca (del Partido Nacional) y eso, de alguna manera, pertenecer a una familia tan blanca y política, me condicionó [...]. (Legislador 8, comunicación personal, marzo de 2014)

En Colombia, en algunos casos esta relación parental se mantiene. Es decir, algunos legisladores han tenido a un familiar cercano que ha participado en política y que los ha motivado a seguir una carrera en este ámbito. Pero en otros casos, y es un rasgo muy particular, se observa que algunos representantes, pese a no tener un pasado político, asumen la vocería de un pariente que ha sido parlamentario (Gutiérrez Sanín & Ramírez; Wills & Rivera, 2009). Luego de 2009, ante los procesos penales que inhabilitaron a varios congresistas —la mayoría por vínculos con grupos al margen de la ley—, personas de sus círculos cercanos (esposa, hermanos, primos, etc.) se presentaron a las elecciones. En el caso de las mujeres, por ejemplo, algunas de las legisladoras elegidas en los últimos periodos pertenecen a familias vinculadas tradicionalmente con la política regional o nacional; son hijas o esposas de un político reconocido. Este tipo de conducta es una muestra de los fuertes liderazgos que se construyen a escala territorial; como lo mencioné, en algunas regiones persiste un traspaso de poder entre miembros de una familia política, lo que limita la competencia y afecta drásticamente los procesos de selección de candidatos. En su libro, Ocampo señaló:

[...] la judicialización de los políticos que habían participado en la parapolítica llevó a la destitución o renuncia de la representación parlamentaria del departamento elegida en 2006, tanto a través de nuevos partidos como de los tradicionales. Pero después, mediante la transmisión del poder entre parientes o por delegación, esas fuerzas políticas se recompusieron. En el liberalismo, Arleth Casado llegó al Senado (reemplazando a su esposo) y Zulema Jattin delegó en Martín Morales Diz [...]. (Ocampo, 2014, p. 320)

3.4 La continuidad en la política: vocación, profesión u oportunidad

No todos los individuos que llegan al Congreso esperan quedarse. Para muchos de ellos es su profesión y, por tanto, es la principal actividad a la que se dedican. Pero para otros es una experiencia coyuntural, es una ventana de oportunidad que se abre gracias a su militancia política, a su liderazgo en una comunidad o a una transferencia de poder familiar. Teniendo en cuenta la participación esporádica de algunos políticos en el poder y, en general, otro tipo de vínculos que se construyen con las organizaciones políticas, los autores han dividido a los políticos en varias categorías. Por ejemplo, Rosenthal (1996) desagrega a los legisladores en dos grupos: los profesionales y los diputados ciudadanos. En la primera categoría agrupa a los políticos que buscan desarrollar una carrera política. Es decir, esperan mantenerse en cargos con poder político, ya sean de elección o de nombramiento. En el segundo grupo ubica a los individuos que no tienen la intención de seguir en la actividad política, sirven en un cargo por un corto periodo y regresan a sus ocupaciones previas.

Strauss (2006) distingue cuatro categorías: los *amateurs* puros, los *semiamateurs*, los semiprofesionales y los profesionales. Los primeros son aquellos políticos que no poseen experiencia política previa, y no están interesados en seguir una carrera política. Los *semiamateurs* son individuos que han participado en política, pero no han ganado ninguna elección, por tanto tienen cierta experiencia política, ya sea porque han participado en campañas electorales o porque tienen o han tenido un familiar político. Los semiprofesionales son los políticos que han ganado alguna vez una elección a escala local o regional, pero no son reconocidos a escala nacional. Y los políticos profesionales son aquellos que tienen una trayectoria política en cargos estatales, ya sea porque han ganado elecciones o han servido en el gobierno.

Otras clasificaciones, como la de Panebianco (1990) y la de Sartori (1992), introducen como una variable la participación del político en la organización del partido. Además de diferenciar entre políticos profesionales y no profesionales, incluyen una categoría intermedia. Sartori (1992) define una tercera clase de político denominado semiprofesional; son militantes políticos, pero no se dedican de manera exclusiva a la actividad política y por tanto mantienen una profesión paralela. Por su parte, Panebianco (1990) profundiza en las funciones que desempeñan los políticos en la estructura de partido. El autor define siete jerarquías: primero, el notable, un político que no vive de la actividad política, pero que tiene los recursos para dedicarse a ella como aficionado;

segundo, el empresario, es el líder de la organización política, que muchas veces es el fundador; tercero, el funcionario de partido, hace parte de la burocracia del partido, puede dedicarse a tareas ejecutivas dentro de la organización o a actividades políticas y de representación; cuarto, el funcionario experto, que no hace parte de la burocracia del partido, pero desempeña funciones relacionadas con su campo de especialización; quinto, el profesional de *staff*, es un especialista en temas políticos que participa en momentos coyunturales dentro del partido; sexto, el profesional camuflado, es un burócrata que trabaja para el Estado, pero que dedica la mayor parte de su tiempo al proselitismo, el partido es quien generalmente lo ubica en el cargo; séptimo, el semiprofesional, es alguien que tiene una profesión, pero que dedica su tiempo libre a la política.

Estas clasificaciones resaltan la experiencia previa, pero también la relación que ha tenido el individuo con el partido y sus aspiraciones. La propuesta de Rosenthal (1996) enfatiza en el deseo que tienen los individuos en seguir una carrera política. La de Strauss (2006), por su parte, incluye tanto la experiencia previa como las aspiraciones que tienen los políticos. Y, finalmente, la de Panebianco y Sartori contempla la vinculación que han tenido con el partido —en campaña o como burócrata—. En este estudio hago referencia a tres categorías: políticos profesionales, legisladores profesionales y *amateurs*. Esta clasificación, a diferencia de las otras, resalta la continuidad que han tenido los legisladores, exclusivamente, en cargos de elección. Mi interés es detenerme en los cargos que le brindan al político una relación con sus electores. En ese sentido, nos interesa resaltar cuándo un político tiene una base electoral sólida, cuándo está iniciando su relación con los votantes y cuándo tiene una experiencia legislativa. Para ello distingo dos indicadores: *experiencia política*, que se refiere a su trayectoria en cargos de elección, y *experiencia legislativa*, que hace alusión a su trabajo en el Congreso. Estos dos indicadores son importantes, porque nos ayudan a diferenciar entre dos tipos de habilidades, que sin ser excluyentes, sí influyen en el trabajo parlamentario.

El tiempo que le ha dedicado un legislador a la actividad política importa. La experiencia política está relacionada con las habilidades que adquiere un individuo al ocupar otros cargos de elección y, también, con los conocimientos que gana tras años de proselitismo político y de trabajo en el partido. Los políticos más experimentados tienen un mayor conocimiento en el manejo de las campañas y en su relación con los electores. El capital político que construyen, es decir, las redes de trabajo que cimentan en los territorios y dentro del mismo partido les facilita su relación con los electores y les

aumentan sus posibilidades de reelección. Un legislador que ha participado anteriormente en política tiene más oportunidad de tener una base electoral sólida y, por tanto, su trabajo en el Congreso puede ser diferente al de un político que apenas inicia su carrera. Por ejemplo, un político veterano, para vincularse con sus votantes puede privilegiar las relaciones particularistas o el clientelismo. En cambio, un legislador sin experiencia política puede concentrarse en acciones programáticas.

Por otra parte, la experiencia legislativa, que se refiere a las habilidades que gana un individuo en el Congreso, es determinante en su trabajo y en su éxito electoral. Los años que un político pasa en el Legislativo influyen en las costumbres que tienen para respetar las normas y adaptarse a los procedimientos internos (Hibbing, 1991). Las instituciones evolucionan y establecen memorias institucionales y reglas informales que moldean el comportamiento de los miembros (Douglas, 1986). Los políticos con experiencia legislativa tienen más ventaja sobre sus homólogos, porque conocen la institución y sus prácticas. Inevitablemente, un viejo miembro del Congreso será más exitoso manejando las normas y las lógicas de poder. En este sentido, la experiencia legislativa cambia los incentivos y las capacidades de los representantes. Los legisladores, luego de su primer periodo, adquieren conocimientos técnicos para desarrollar sus funciones; pero, también, para saber cómo gestionar el poder y las dinámicas internas (Fenno, 1998; Wahlke, Eulau, & Buchanan, 1962).

Mientras que los *amateurs* y los políticos —sin experiencia legislativa— comienzan su carrera legislativa en desventaja respecto a los conocimientos técnicos y las rutinas, los legisladores más experimentados llevan la delantera. Algunos de ellos logran superar esta desventaja y, rápidamente, toman sus funciones en el Congreso; otros, en cambio, se retiran. En cualquier caso, un legislador con más experiencia legislativa puede cumplir mejor su papel, porque tiene mayor acceso a la información y una mejor comprensión de la política legislativa. Los análisis (Samuels, 2003) muestran que en las asambleas se crea un sistema de antigüedad que rige las relaciones entre los legisladores. Los representantes novatos tienen un trato diferente al de los legisladores profesionales. Los más experimentados gozan de una mayor legitimidad y se convierten en referentes para muchos de sus homólogos.

Los *políticos profesionales* son definidos como aquellos legisladores que han desarrollado una carrera, es decir, han ocupado algún cargo de elección popular¹⁵², sea de carácter ejecutivo o legislativo. Como lo menciona Weber (2007 [1919]), y otros autores, los políticos profesionales son aquellos que se dedican a la política y la convierten en su profesión, hacen de ella una práctica permanente de la cual perciben una remuneración (Mayhew, 1974; Panebianco, 1990; Sartori, 1992; Satruss, 2006; Alcántara, 2010). Un ejemplo es el siguiente:

[...] llegué al Concejo de Manizales, ese fue mi primer cargo, fui candidato a la Alcaldía de Manizales en el noventa, no salí elegido pero la gente se admiraba de ver un muchachito, eso me sirvió y en [el] año noventa y uno me lancé para la Cámara y salí elegido al Congreso, en el año noventa y cuatro me lancé al Senado[,] hace ya 20 años salí electo y ahí estoy seis periodos [...]. (Legislador 69, comunicación personal, marzo de 2014)

Los *legisladores profesionales* son los representantes que han hecho toda su vida política en el Congreso. Su primera experiencia política fue en el Congreso, pero llevan más de un periodo en el Legislativo. Es decir, son legisladores que si bien antes de llegar al Parlamento no habían desarrollado una carrera política, luego de una legislatura aspiran a la reelección; así, su único cargo ha sido el de diputado o senador.

[...] siempre estuve ligado a la política pero más por nombramiento que por elección comencé en lo municipal [...] había hecho una carrera ascendente en lo público ligado a la política de la mano de un sector político, pero en ese momento se dio como una coyuntura al interior del equipo político al que siempre he pertenecido[,] el que ha liderado el senador[;] digamos que hice toda mi carrera política con él y sigo con él, entonces allí se dio la coyuntura, la posibilidad de una aspiración a la Cámara de Representantes[;] no hice curso de concejal ni de diputado ni de alcalde, arranqué de una en la Cámara[,] pero yo tenía reconocimiento al interior del equipo más técnico que político [...]. (Legislador 71, comunicación personal, junio de 2014)

Por el contrario, los *amateurs*, pese a sus motivaciones políticas, no tienen una trayectoria política previa, ni en el Legislativo ni el Ejecutivo; se desempeñaban en una profesión civil y su incursión en la vida política es ocasional o puntual, es decir, solo están una legislatura. Ellos no destinan la mayor parte de su tiempo a la actividad legislativa ni tampoco se identifican como políticos. Esta tipología, a diferencia de la

¹⁵² No incluimos los cargos de designación, porque estos tipos de cargos no implican, en la mayoría de los casos, una relación directa con el elector, y lo que queremos resaltar es que el político profesional tiene una base electoral consolidada y previa.

expuesta por Strauss (2006), separa la experiencia previa y el cargo al que posteriormente aspiran. Strauss menciona que el *amateur* puro no tiene experiencia previa y no busca seguir en el poder. En los tipos que se plantean solo se enfatiza en su trayectoria pasada —política y legislativa—, sin interesarnos, por el momento, en su ambición. En este sentido, un individuo en una primera legislatura puede ser *amateur*, pero en la siguiente ya se cataloga como legislador profesional, porque ya tuvo una práctica en el Congreso.

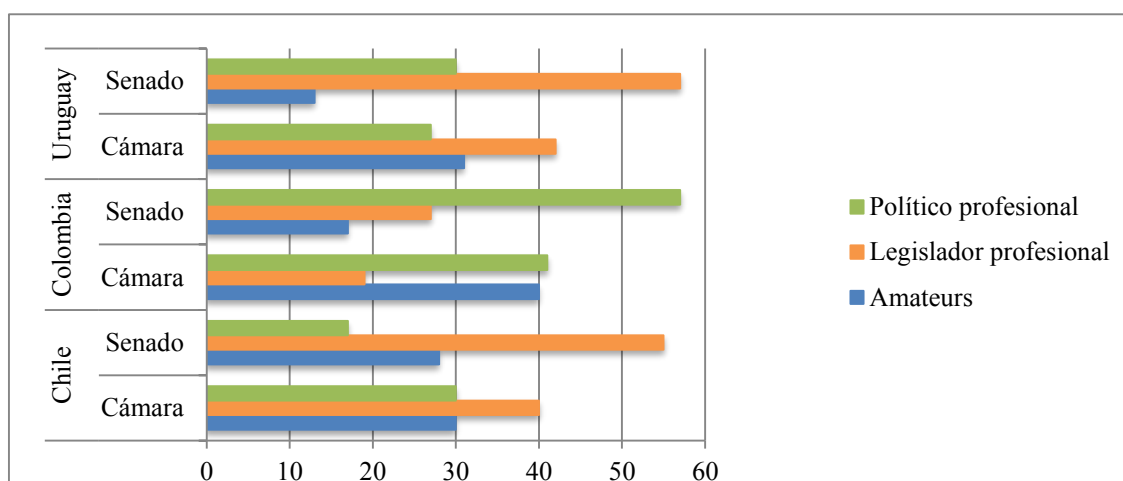
[...] yo nunca había hecho política, digamos que había militado en un partido político pero nunca me había postulado, nunca había hecho parte activa de una elección, entonces en ese momento al entonces representante a la Cámara se le abrió la posibilidad para que fuera senador, entonces aparece la posibilidad de que si él es senador queda libre el espacio a la Cámara de Representantes, entonces evaluamos y todo se daba para que una persona como yo pudiera llegar al Congreso [...] recurrí a dos cosas[;] uno[,], a un electorado que era cautivo que había construido en ese momento el próximo candidato al senado y recurrí a eso y a mi experiencia administrativa [...]. (Legislador 81, comunicación personal, junio de 2014)

Esta mezcla entre políticos profesionales, legisladores profesionales y *amateurs* se observa en la composición de los tres congresos. En algunas legislaturas, la presencia de algunos de ellos se acentúa, como fue el caso de Uruguay en la primera Presidencia del Frente Amplio (2005-2010), en la que el número de legisladores sin experiencia previa fue más alto (Bottinelli, 2008). La mayoría electoral que obtuvo la izquierda habilitó la entrada de varios integrantes del partido, que pese a su cercanía a la organización manifestaban que no estaban interesados en continuar una carrera política y al finalizar la legislatura regresarían a la actividad privada.

En la figura 3.11 se observan las categorías de los legisladores para cada uno de los congresos. Como se distingue en la figura 3.9, en Colombia el porcentaje de senadores sin experiencia previa es bajo (17 %); para los representantes esta cifra aumenta al 40 %. Como se muestra más adelante en los diagramas de carrera, una vía usual para llegar al Senado es pasar por la Cámara de Representantes, el 50 % de los senadores electos han sido representantes. Por el contrario, para un número importante de representantes, el primer escalón en su carrera política es ocupar una curul en la Cámara baja (el 38 % de ellos no han tenido un cargo político previo). En la figura 3.11 también se observa que el porcentaje de legisladores profesionales (27 % en el Senado y 19 % en la Cámara) y de políticos profesionales (57 % en el Senado y 41 % en la Cámara) es más alto en el Senado que en la Cámara baja. Lo anterior puede ser un indicador de la longevidad que tienen las carreras de los senadores en Colombia, y del perfil que deben tener los aspirantes a esta

corporación. En general, los miembros del Senado han ocupado cargos de reconocimiento nacional o han desarrollado a lo largo de los años una carrera política. Más adelante se detallarán las trayectorias políticas de los congresistas.

Figura 3.11 Categorías de los legisladores de acuerdo con su trayectoria



Fuente: elaboración propia.

En el caso chileno, el 55 % de los senadores son legisladores profesionales. Es decir, los senadores sobreviven más tiempo en el Congreso; muchos de ellos (50 %), antes de llegar al Senado pertenecieron a la otra cámara. En cambio, el porcentaje de políticos profesionales es más bajo en el Senado (17 %) que en la Cámara (30 %). Los diputados, a diferencia de los senadores, vienen de cargos políticos (alcaldes designados, intendentes, concejales). Por último, en las cifras de los *amateurs* no se aprecia una diferencia significativa. En las dos cámaras el porcentaje es cercano al 30 %.

Uruguay, por su parte, presenta otras características. El porcentaje de principiantes en el Senado es el más bajo entre los tres países (13 %) y para la Cámara de Diputados tiene una cifra del 31 %, similar al caso colombiano. Como lo muestra la figura 3.9, el 57 % de los senadores y el 42 % de los diputados son legisladores profesionales, es decir, que cuentan con una experiencia legislativa previa; en otras palabras, llevan más de un periodo en el Congreso. El porcentaje restante, el 27 % de los diputados y 30 % de los senadores, son políticos profesionales. Como sucede en Chile y Colombia, un número importante de senadores (29 %) han avanzado desde la Cámara de Diputados. Y en el caso de los diputados, el 21 % han sido concejales.

En esta lógica, la distinción entre políticos profesionales, legisladores profesionales y *amateurs* me permite enfatizar en la experiencia política y legislativa de los congresistas. Mientras que en Chile y Uruguay la estructura de oportunidades determina que la mayoría

de los legisladores inicien su carrera en el Congreso; en Colombia, para un gran porcentaje de congresistas su escaño es su tercer o cuarto cargo de elección. En otras palabras, estas categorías muestran que aunque en los tres países los legisladores tienen largas trayectorias, sus antecedentes políticos son disímiles. Lo que resta por determinar es si esta característica determina un comportamiento distinto en el Congreso. Como se verá en el sexto capítulo, la gran mayoría de los representantes expresan que en el Congreso se desarrollan códigos de procedimiento interno, que no solo pasan por las reglas formales, sino que incluyen pautas de conducta informales que únicamente se aprenden con el paso del tiempo. En este sentido, se pueden esperar diferencias en el comportamiento de los legisladores *amateurs*, los legisladores que se van convirtiendo en profesionales y los políticos con mayor experiencia. En otras palabras, la acción de los congresistas debería estar relacionada con su experiencia política y su experiencia en el Congreso (Borchert & Zeiss, 2003; Burns, Evans, Gamm, & McConnaughy, 2004; Straus, 2006).

Nuestra hipótesis sugiere que los políticos profesionales, para ganar la reelección, no dependen de su labor en el Congreso. Los políticos profesionales tienen un capital político y, por tanto, pueden ser más independientes en su comportamiento. Por ejemplo, pueden ser menos activos en el Congreso, porque, finalmente, tienen otras herramientas y más experiencia para mantener sus bases. En cambio, los legisladores profesionales tienen una mejor comprensión de la política legislativa y la necesidad de seguir las normas y costumbres de la institución para ser exitosos. Los *amateurs* están en un terreno ambiguo, algunos pueden buscar adaptarse a los procesos internos y buscar la reelección, otros en cambio se retiran y su paso por el Congreso se vuelve coyuntural.

3.5 Conclusiones

El objetivo de este capítulo era analizar cuáles individuos componen el Congreso. No todos los políticos que llegan al Congreso son políticos profesionales, para algunos es su primera experiencia política y legislativa; otros, en cambio, llevan varios periodos ocupando una curul. Para esto, en las primeras páginas se hizo referencia a algunas características sociodemográficas: edad, género y profesión. Estas variables arrojan luz sobre los tipos de políticos que son elegidos, nos permiten determinar los cambios en la composición de los congresos y también son importantes porque afectan las posibilidades que tienen los políticos de continuar una carrera.

Con la edad se pudo demostrar que en el Congreso hay una estructura jerárquica. En los tres países, la media de edad para los senadores es más alta que para los diputados. Los políticos más jóvenes ingresan a la Cámara; en cambio, los políticos de mayor edad, y en general con un poco más de experiencia, forman parte del Senado. Durante las últimas cuatro legislaturas existió una pequeña renovación de los miembros del Senado, sin que esto constituya un cambio sustantivo de las élites políticas. La media de edad de los congresistas disminuyó. Chile es el país en que los jóvenes tienen una mayor participación. Y en Uruguay los congresistas son más veteranos y sus carreras más longevas.

Por otro lado, la edad a la cual terminan la legislatura los políticos afecta la ambición. La ambición estática disminuye con la edad. La mayoría de los congresistas entre los 45 y 54 años aspiran a ser reelegidos; un hecho normal si tenemos en cuenta que en cualquier profesión esta época es un momento de consolidación profesional. Luego de los 60 años este tipo de ambición decrece. Igualmente, los diputados de mayor edad aspiran menos al Senado; es decir, la ambición progresiva baja cuando la edad aumenta. Un representante colombiano busca pasar al Senado en promedio a los 49 años, en Chile a los 52 y en Uruguay a los 55. Por su parte, los legisladores no tienen un ciclo similar al de otras profesiones. La ambición cesante no está relacionada con un alto promedio de edad. Un porcentaje pequeño de legisladores se retiran antes de los 50 años, luego de haber estado por dos o más periodos en el Congreso. Esto evidencia que algunos legisladores desarrollan actividades económicas paralelas que les facilita su deserción. Por último, el número de legisladores con ambición discreta es mayor en Colombia que en Chile y Uruguay. En Colombia, el sistema electoral permite que algunos jóvenes se aventuren a ingresar a la política sin tener un fuerte respaldo partidista ni una amplia experiencia política. Por esto, muchos congresistas de menos de 40 años permanecen solo una legislatura. En Chile y Uruguay este porcentaje es menor y la incorporación momentánea de algunos individuos a la política se presenta a una edad más avanzada. En Chile, en particular, los políticos que ingresan a la Cámara de Diputados al parecer lo hacen con la firme intención de permanecer y construir una carrera, el porcentaje de diputados con ambición discreta es mínimo.

El género también influye en las posibilidades que tienen los políticos de seguir una carrera. La edad de las mujeres al ingresar al Congreso es más alta y sus posibilidades de nominación son menores. A pesar de las cuotas de género, la incorporación de las mujeres

es deficiente. En ninguno de los tres países supera el 15 %. En general, las carreras de las mujeres son más cortas; su selección y elección son más difíciles. Los partidos no tienen políticas de inclusión estables y se mantiene una desigualdad en los órganos de poder que frena la participación de las mujeres.

La profesión, pese a no tener una relación directa con las posibilidades de elección, sí influye en la designación de la comisión; y pertenecer a una comisión importante les trae beneficios a los legisladores. Los miembros de comisiones que abordan temas constitucionales tienen una mayor exposición pública y, por tanto, ganan un reconocimiento nacional, lo que es una ventaja a la hora de las elecciones. La asignación de las comisiones está supeditada a un criterio de antigüedad y a los intereses o la experiencia profesional. Así, la profesión influye en el comportamiento legislativo, principalmente en los temas que tratan los legisladores y en el reconocimiento que van ganando dentro de la institución. En las asambleas se crean liderazgos a partir de las habilidades y los conocimientos. Los congresistas se valen de ellos para conseguir sus objetivos en el Congreso —aprobar más proyectos, convocar audiencias, etc.—. En los tres países, la mayor parte de los legisladores son abogados, pues los individuos que han estudiado carreras inscritas en el área jurídica, o en las ciencias humanas, tienen mejores habilidades para interactuar con los electores, debatir en las comisiones y lograr consensos.

En la segunda parte del capítulo trato el proceso de socialización de los legisladores; es decir, la manera como los representantes adquieren su interés por lo político. Aunque la mayoría de los congresistas comparten una preocupación por los problemas colectivos, la manera en que se vinculan con la política es distinta. En el caso de Chile, casi la totalidad de los parlamentarios han pertenecido al movimiento estudiantil, lo que puede explicar por qué en este país hay una mayor participación de los jóvenes en el Congreso, pues algunos líderes estudiantiles ingresan muy rápidamente a la Cámara. En Uruguay, un número importante de congresistas vienen de los sindicatos. Por otro lado, un rasgo común en estos dos países es la militancia de los legisladores en los partidos políticos. La evolución democrática y la relación que se estableció entre los partidos y la sociedad hicieron que la carrera política de los parlamentarios estuviera siempre atada a estas organizaciones.

En oposición, en Colombia no es posible rastrear estos vínculos tan estrechos con los partidos políticos, ni con estas organizaciones sociales. En el sistema político, pese a

las reformas electorales, perdura un alto grado de personalización y una baja institucionalización de los partidos. Los partidos, a diferencia de Uruguay, no han tenido la capacidad de proyectar liderazgos nacionales, y por tanto la carrera política de los legisladores no ha estado asociada con una larga militancia partidista. Por otra parte, los movimientos sociales —en especial los estudiantiles— y los sindicatos han sido actores políticos itinerantes, su acción se circunscribe a movilizaciones puntuales.

Finalmente, en la última parte se abordó una nueva categorización de los legisladores. A partir de dos indicadores —experiencia política y legislativa— se clasificó a los congresistas. La experiencia política está relacionada con las habilidades que adquieren los políticos al ocupar otros cargos de elección y tras años de proselitismo político y de trabajo en el partido; la experiencia legislativa se refiere a las habilidades que gana un individuo en el Congreso. Los años que un político pasa en el Legislativo influyen en la habilidad que tienen para respetar las normas y adaptarse a los procedimientos internos. Estos dos indicadores son importantes, porque ayudan a diferenciar entre dos tipos de habilidades, que, sin ser excluyentes, sí influyen en el trabajo parlamentario. Los políticos con más experiencia en cargos de elección tienen un mayor capital político —que les facilita su relación con los electores— y por esta razón su labor en el Congreso, tal vez, es más autónoma. Por su parte, un viejo miembro del Congreso, con más experiencia legislativa, puede ser más exitoso, porque tiene un mayor acceso a la información y una mejor comprensión de las normas internas.

En este sentido, se establecieron tres tipos de legisladores: primero, los políticos profesionales son los legisladores que se han desempeñado en distintos cargos de elección, sea de carácter ejecutivo o legislativo; es decir, son aquellos individuos que se han dedicado a la política y la han convertido en su profesión. El segundo, los legisladores profesionales, son los congresistas que no han tenido cargos de elección previos, su primera experiencia política fue en el Congreso, pero llevan más de un periodo en el Legislativo. El tercero, los *amateurs*, son los individuos que no tienen una trayectoria política previa, ni en el Legislativo ni en el Ejecutivo, y se han desempeñado en una profesión civil.

De acuerdo con esta tipología, en Chile y Uruguay la mayoría de los congresistas son definidos como legisladores profesionales. En Chile, el 55 % de los senadores y el 40 % de los diputados solo tienen experiencia legislativa. El porcentaje de políticos profesionales es más bajo en el Senado (17 %) que en la Cámara (30 %). En Uruguay,

también, el 57 % de los senadores y el 42 % de los diputados son legisladores profesionales. El porcentaje de *amateurs* es el más bajo entre los tres países, 13 % para el Senado y 31 % para la Cámara. En Colombia, en cambio, el Congreso está integrado, principalmente, por políticos profesionales, la cifra para el Senado es del 57 % y en la Cámara es el 41 %. Los miembros del Senado han ocupado uno o más cargos de elección; es decir, han desarrollado una carrera política. El número de senadores *amateurs* es bajo (17 %), mientras que para los diputados esta cifra aumenta al 40 %. En general, los individuos que tratan de comenzar una carrera política inician con un escaño en la Cámara y no en el Senado.

En suma, mientras que en Chile y Uruguay sobresalen los legisladores profesionales, el Congreso colombiano está integrado principalmente por políticos profesionales. La estructura político-administrativa de cada Estado determina el rumbo en las trayectorias políticas. En Chile y Uruguay, la escasez de cargos en los ámbitos municipal y departamental lleva a que los políticos inicien su carrera en el Legislativo. En cambio, en Colombia los individuos tienen un mayor número de oficinas a las cuales postular y, por ende, comienzan su carrera en cargos de elección locales. Para conocer detalladamente estos recorridos políticos, en el capítulo 4 se dibujan los diagramas de carrera de los legisladores titulares.

Capítulo 4. Trayectorias políticas de los legisladores

La biografía de un político es, después de todo, la historia de las ambiciones políticas de un hombre. Puede que no nos diga todo acerca de sus aspiraciones, cuándo emergieron o cuándo cambiaron. Pero sí nos informa sobre las estrategias explícitas que ha llevado a cabo para ganar un cargo público...

Joseph Schlesinger

4.1 Introducción

Rastrear los cargos de los actores políticos nos ayuda a entender cuál ha sido su carrera política y cómo ha sido su ambición. De esta manera, recoger datos sobre sus antecedentes políticos y las posiciones públicas en las que se han desempeñado nos da pistas sobre la manera en que se construyen las carreras políticas en cada uno de los países de estudio. Este capítulo busca referirse a la trayectoria política de los legisladores. El objetivo de fondo es ilustrar por qué a algunos representantes se les puede considerar como *políticos profesionales*; a otros, *legisladores profesionales*, es decir, individuos que solo se han desempeñado en el Congreso, y a otros, por el contrario, como *amateurs*. Y demostrar que existe una secuencia jerárquica en los cargos que ocupan los legisladores.

Para identificar los cargos públicos que han tenido los congresistas se utilizaron los datos biográficos —recolectados para el capítulo 3—. En este sentido, la principal fuente de información fueron las hojas de vida que, normalmente, completan los legisladores al ingresar al Congreso. Se revisaron alrededor de 2.100 hojas de vida¹⁵³, a partir de esta información se construyó una matriz por país y por periodo legislativo; en las primeras columnas se registraron los datos sociodemográficos —año de nacimiento, lugar, profesión, etc.—, luego aparecía información sobre el partido al que pertenecían —gobierno, oposición y número de curules— y en las últimas columnas se escribieron los cargos que había ocupado de manera cronológica, para lograr identificar la secuencia y, finalmente, el número de periodos legislativos. A partir de estos datos se dibujaron los diagramas de carrera para los senadores y los diputados.

El principal interés es saber si los congresistas escalan paulatinamente en cargos de elección popular. Por esta razón, los esquemas priorizan los cargos electivos, aunque también se señalan los cargos públicos. Para los cargos públicos se distinguen dos

¹⁵³ La distribución por país fue la siguiente: 478 en Uruguay, 566 en Chile y 900 en Colombia.

categorías: directores de organismos del Estado y funcionarios públicos. Para Chile y Uruguay se indican dos categorías adicionales: líderes estudiantiles y sindicales, pues, como se mencionó, los procesos de socialización política de los representantes de estos dos países están ligados con la participación en dichas organizaciones sociales.

En este sentido, los esquemas muestran tres divisiones: 1) primer cargo público que ocupó —oficina de base—; 2) primer cargo de elección (*antepenúltimo cargo de elección*); 3) el cargo público previo a ser elegido senador o diputado (*penúltimo cargo de elección*). En la parte superior se esboza el recorrido político de los representantes que, antes de ingresar al Congreso¹⁵⁴ (máximo cuatro años antes), habían ocupado un cargo de elección. Y en la parte inferior se señala la trayectoria de los congresistas que no tenían previamente un cargo de elección. En la mayoría de los casos se presenta un diagrama que resume la información de todos los legisladores en las cuatro legislaturas. Sin embargo, cuando se aprecian diferencias significativas de un periodo a otro, como en el caso de Chile, se trabaja con más de un diagrama. Este capítulo consta de tres secciones, cada una de ellas presenta las trayectorias de los congresistas por país, y en la parte final se exponen unas conclusiones.

4.2 De ediles a senadores: el caso de Uruguay

En Uruguay (figura 4.1), el 39 % de los diputados elegidos entre 1995 y 2015, antes de ingresar al Congreso no habían ocupado un cargo en el Estado; el 17 % fueron directores de organismos del Estado, y el 13 % provenían del sector público. Respecto a los cargos de elección, el 22 % habían sido previamente ediles y el 3 %, intendentes. Si se observa el diagrama, se puede ver que los diputados que fueron previamente ediles o intendentes no habían ocupado anteriormente otro cargo de elección. Pero algunos diputados (10 %) que no venían de ocupar cargos electivos y que clasificamos en el cuadrante inferior sí habían estado en las juntas departamentales. Es decir, en total, un 35 % de los diputados que participaron en estas cuatro legislaturas habían ocupado un cargo electivo antes de llegar al Congreso.

Hasta el 2009, la estructura administrativa proveía cargos exclusivamente en los ámbitos nacional y departamental; la primera elección de autoridades municipales se realizó en 2010. En este sentido, la oficina previa al Congreso Nacional en la que se

¹⁵⁴ Solo se toma en cuenta el cargo que había desempeñado cuatro o cinco años antes de la elección, pues se consideró que si un político no compite en más de tres elecciones no existe continuidad en su carrera.

desarrolla la mayor parte de las carreras de los políticos son las juntas departamentales (ediles). Si se tiene en cuenta que este puesto no recibe remuneración, se puede explicar el bajo porcentaje de diputados que fueron anteriormente ediles. Por otro lado, puesto que solo hasta 1996 los procesos de descentralización profundizaron las competencias de los intendentes, este cargo tampoco constituía un primer escalón político. De allí que el 62 % de los diputados no tuvieran como oficina base un cargo de elección; menos de un 1 % comenzaron su carrera en un puesto electivo. El 18 % habían ocupado un cargo público en el Estado y el 14 % pertenecían a un movimiento sindical.

Figura 4.1 Diagrama de carrera de los diputados en Uruguay, periodo 1995-2010

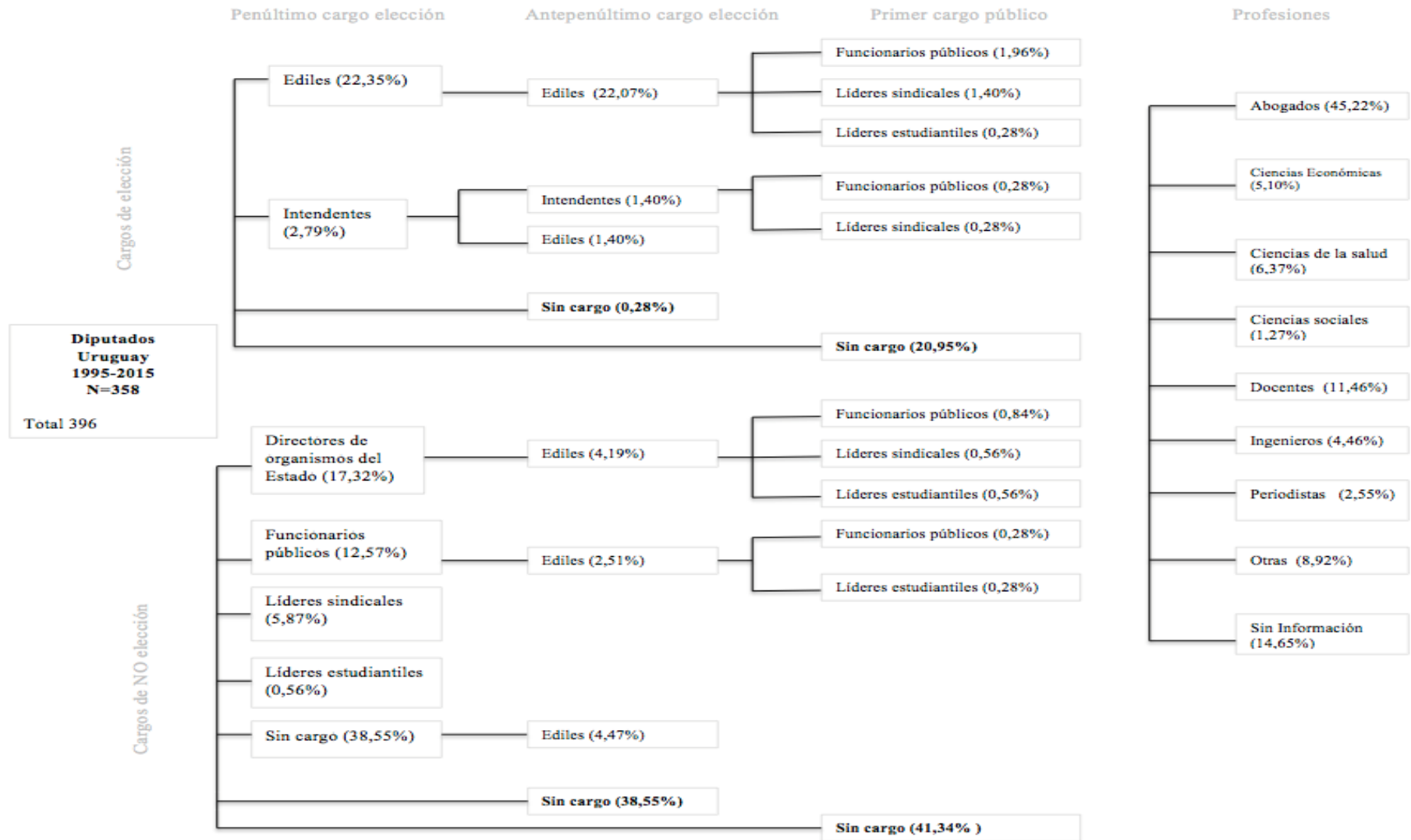
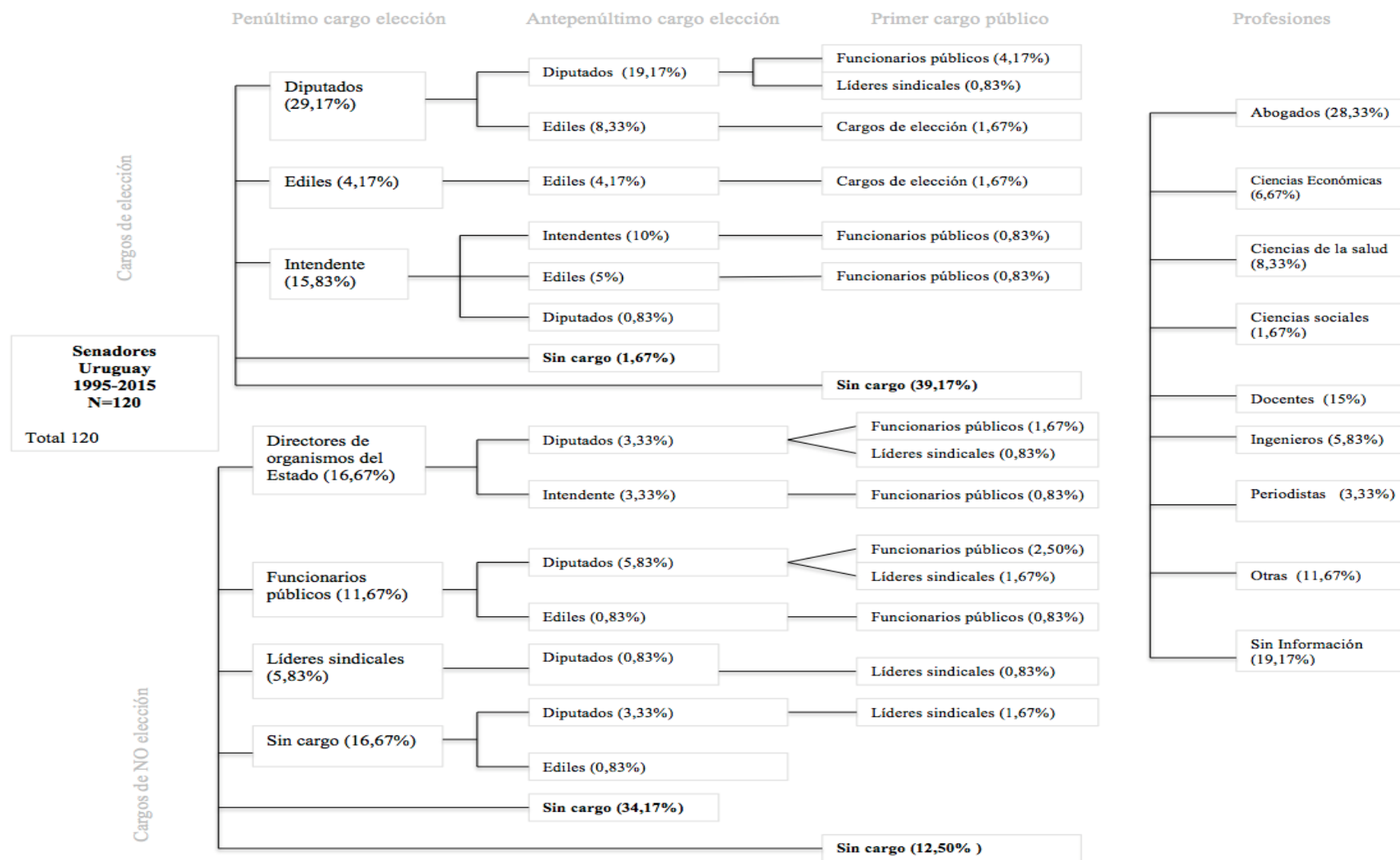


Figura 4.2 Diagrama de carrera de los senadores en Uruguay, periodo 1995-2015



Los senadores uruguayos no desarrollan una trayectoria muy distinta a la de los diputados. La figura 4.2 muestra que el 29 % de los senadores habían ocupado una curul en la Cámara de Representantes, el 16 % habían sido intendentes y el 4 %, ediles. De este grupo, el 14 % había estado anteriormente en un cargo de elección y solo el 3 % de los senadores han desarrollado la mayor parte de su carrera política en puestos electivos. A diferencia de la trayectoria de los diputados, el porcentaje de senadores que llegan del sector privado al Congreso es más bajo (17 %); una cifra igual, 17 %, ha sido directiva de un organismo estatal; el 12 % ha sido funcionario público, y el 6 %, líder sindical. Además, si se observa el antepenúltimo cargo, el 65 % de los senadores electos han ocupado un cargo de elección (ediles o intendentes). Por último, el 28 % de estos 120 senadores tuvo como oficina de base un cargo público en el Estado, el 13 % procedían del movimiento sindical, el 6 % habían ocupado un cargo de elección y el 52 % ejercía una profesión civil. Un legislador describió su trayectoria en estos términos:

[...] fui Edil en dos periodos: del 85 al 90 y del 95 al 2000. Ahí comencé a militar, a tomarle más gusto el estar cerca de las decisiones. Del 90 al 95, yo fui Secretario General de Gobierno, Secretario General de la Intendencia y fui también suplente del Intendente [...] en el año 1997 decido apartarme de quien era mi líder y constituí conjuntamente con otro compañero que es hoy el Intendente de mi Departamento un grupo nuevo [...] me postulé y fui electo diputado y renuncié en julio de 2000, porque había ganado la Intendencia, vuelvo a ser reelecto Intendente o Gobernador en el año 2005, ahí también soy electo Senador y renuncio al Senado para volver a ser Intendente [...]. (Legislador 17, comunicación personal, marzo de 2014)

4.3 De diputados a senadores: el caso de Chile

En el sistema político chileno, al igual que en Uruguay, las carreras políticas se han desarrollado, principalmente, en dos ámbitos: el municipal y el nacional. Los intendentes son designados por el presidente, y solo desde el 2009 los consejeros regionales son elegidos por sufragio universal. Entre 1998 y 2014 se eligieron 480 diputados (figura 4.3), el 25 % de ellos habían tenido un cargo de elección; el 31 % se había desempeñado en un cargo público y el 42 %, antes de la elección se ocupaba en una actividad de carácter privado. Cuando se desglosa el grupo de los diputados que han tenido un cargo de elección se puede identificar que el 13,5 % eran alcaldes designados; en el 2004 se aprobó la elección popular de alcaldes, por esta razón, solo el 1,4 % de los diputados habían sido

alcaldes electos¹⁵⁵. El 6 % habían sido intendentes y el 4 %, concejales. En el otro grupo de legisladores —sin cargo de elección—, el 11 % eran directores de organismos del Estado¹⁵⁶ y el 21 %, funcionarios públicos.

Por otra parte, respecto al antepenúltimo cargo, es necesario resaltar que el 35 %¹⁵⁷ de los diputados habían ejercido un cargo político de elección. Por último, y como lo había mencionado, el 28 % de legisladores inician su vida política como líderes del movimiento estudiantil, el 32 % fueron funcionarios públicos y el 36 % tenían una profesión privada. No obstante, al rastrear toda la trayectoria del grupo de legisladores que cuatro años antes de ingresar a la Cámara no se habían desempeñado en un cargo político o público, es decir, el 42 %, se puede decir que su recorrido profesional no ha estado totalmente ajeno a la esfera estatal, ya que han trabajado en un cargo público o han sido elegidos para un cargo, aunque no fuera de manera consecutiva. Únicamente el 18 % de los diputados llega al Congreso sin ningún tipo de experiencia política o pública.

¹⁵⁵ El trabajo de Bunker y Navia (2009) señala que uno de cada diez alcaldes está en el poder desde 1992. Sin embargo, las elecciones de alcalde son altamente competitivas.

¹⁵⁶ Algunos de los cargos que se ubicaron en esta categoría fueron: secretario regional ministerial de Educación (Seremi); directora de la Oficina de Turismo de la Municipalidad de Santiago; jefe del Departamento Social de la Intendencia de Valparaíso, entre otros.

¹⁵⁷ En este porcentaje están incluidos los alcaldes designados, pese a no ser elegidos popularmente, si realizan actividades de representación política y de administración pública.

Figura 4.3 Diagrama de carrera de los diputados en Chile, periodo 1998-2014

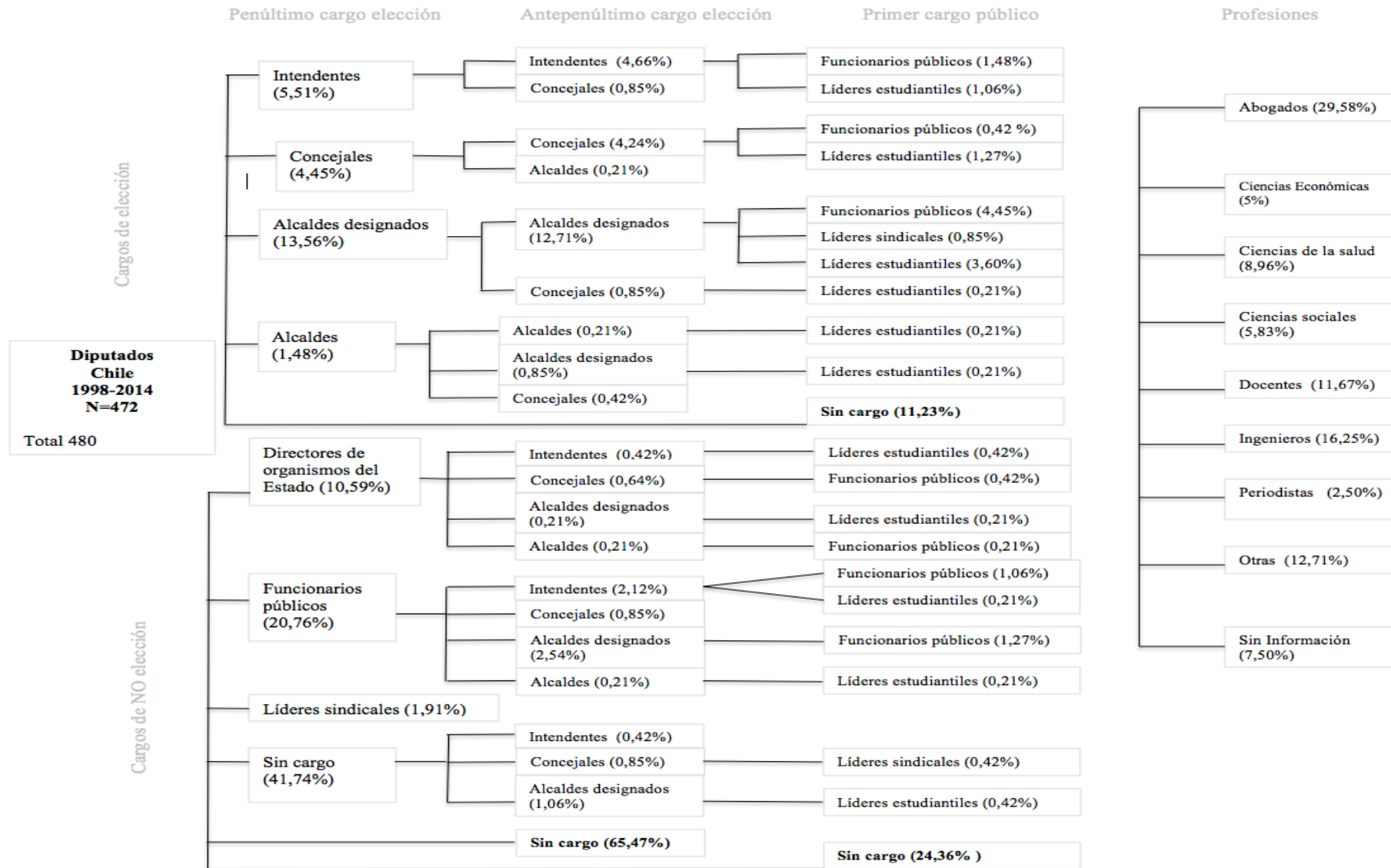
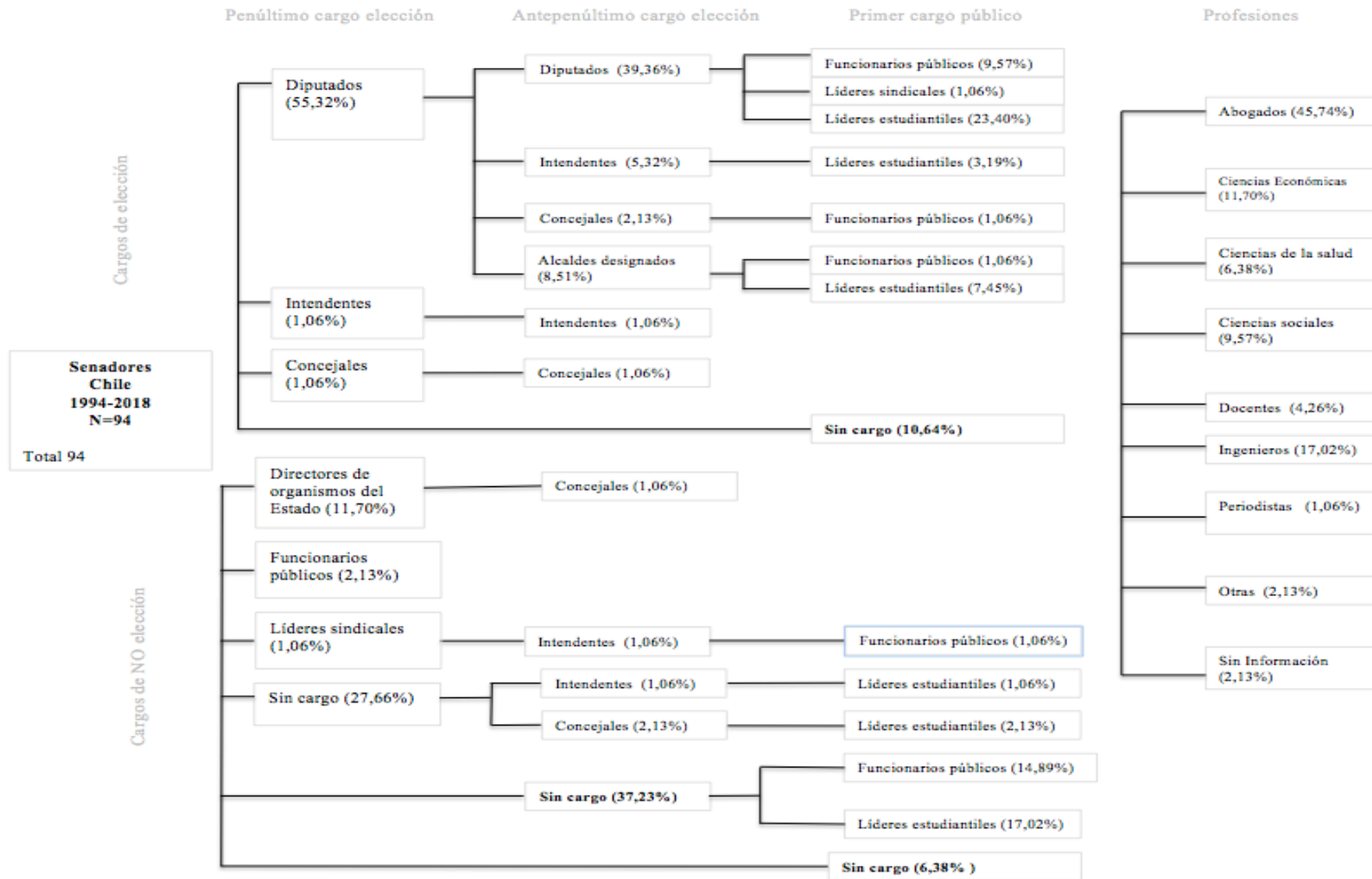


Figura 4.4 Diagrama de carrera de los senadores en Chile, periodo 1994-2018



Los senadores chilenos, por su parte, tienen una dinámica distinta. En la primera legislatura de 1994 a 2002 (figura 4.5), el número de legisladores sin ninguna experiencia es alto, si se compara con el último periodo de 2010 a 2018 (figura 4.6). Entre 1994-2002, el 45 % de los senadores no tenían ninguna experiencia, y para el último periodo ese porcentaje se redujo al 17 %. Otro rasgo importante es el número de diputados que se convierten en senadores. Para 1994, el 28 % de los senadores habían sido diputados, y para las elecciones de 2010 este número aumentó al 78 %. Dicho incremento puede significar una normalización en las trayectorias de los políticos. Como se discute más adelante, la mayoría de los legisladores en los tres países reconocen que el Senado constituye un nivel superior dentro de la carrera. Es decir, el paso de la Cámara de Diputados al Senado es interpretado por los diputados como un ascenso dentro de su carrera. Así lo relata un senador:

[...] empecé hace mucho tiempo vinculado con la economía local, me correspondió ser alcalde de un sector popular de Santiago, que es donde está más mi vocación, y a partir de ahí empecé mi actividad política [...] luego estuve tres periodos de diputado y posteriormente paso al Senado, porque creo que uno debe ir cumpliendo ciclos y dar paso a las nuevas generaciones, y yo sentí que en la Cámara había cumplido un ciclo, una etapa y por lo tanto si no daba un paso senatorial me iba directamente a mi casa [...]. (Legislador 44, comunicación personal, mayo de 2015)

En este sentido, no es extraño que de los senadores elegidos entre 1994 y 2018 (figura 4.3), el 55 % haya sido diputado; el 12 %, director de un organismo del Estado; el 2 %, funcionario público; el 1 %, intendente, y el 1 %, concejal. El porcentaje tan bajo de empleados públicos puede ser otro indicador del perfil que tienen los miembros de la Cámara alta. Tras las entrevistas, y luego de la revisión biográfica, se puede afirmar que los senadores chilenos, en general, son políticos que han desarrollado una carrera principalmente política o han ocupado cargos de alto nivel estatal. En otras palabras, han sido mayoritariamente intendentes, concejales o alcaldes. Como lo muestra la figura 4.3, el 63 % de los senadores han tenido un cargo electivo (antepenúltimo cargo), y si se tiene en cuenta que el 54 % fueron líderes estudiantiles, se puede deducir que han estado vinculados con actividades políticas desde su juventud. Por otra parte, también es habitual que ellos hayan sido directores de organismos del Estado y, por tanto, sean figuras políticas reconocidas en gran parte del territorio. Y además, que hayan tenido un papel preponderante dentro del partido político y gocen de un alto liderazgo en su organización.

Figura 4.5 Diagrama de carrera de los senadores en Chile, periodo 1994-2002

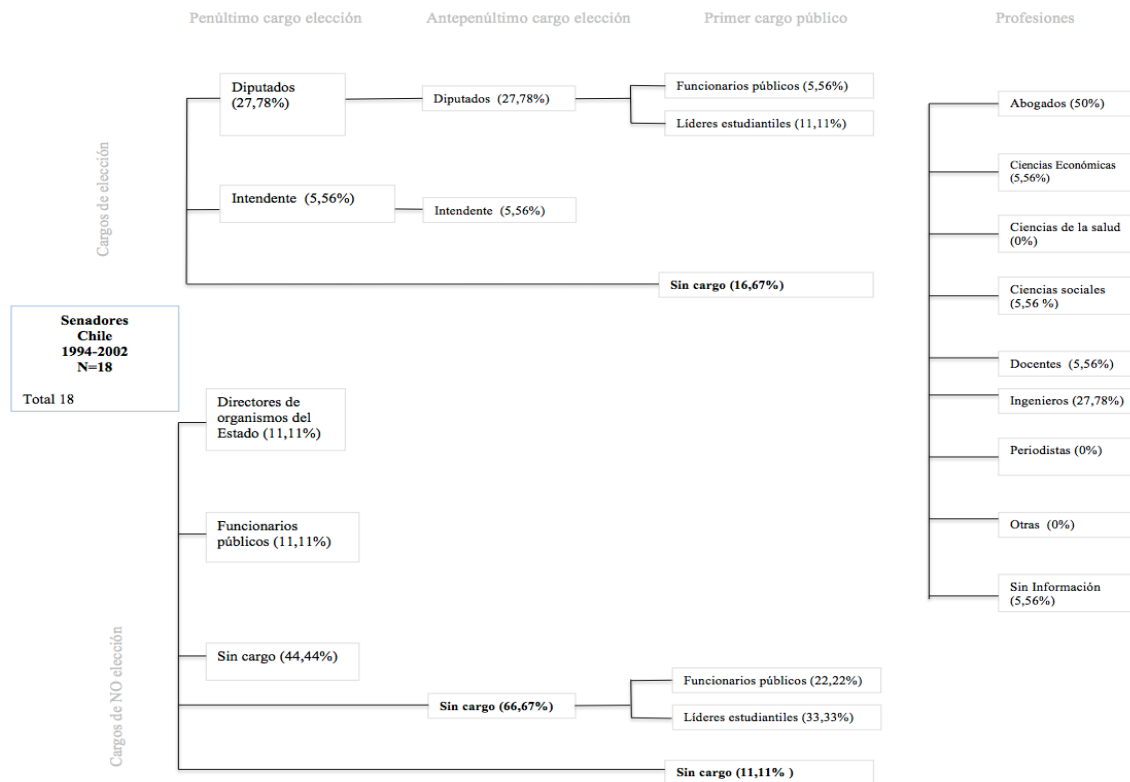
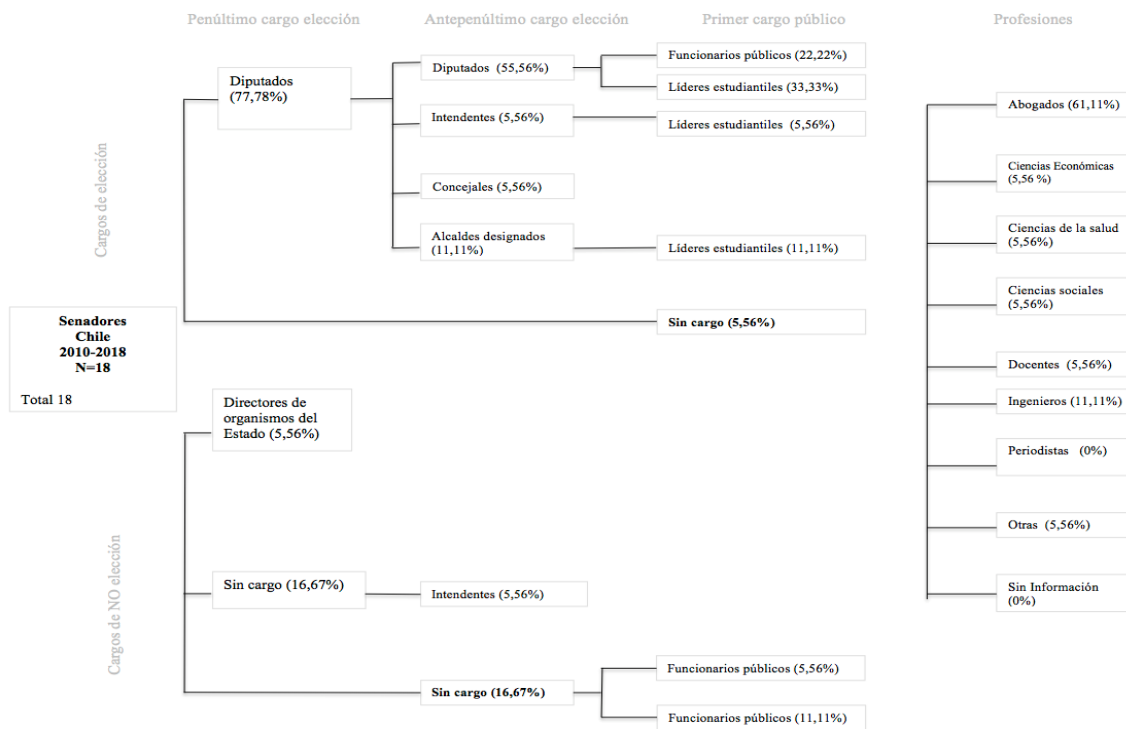


Figura 4.6. Diagrama de carrera de los senadores en Chile, periodo 2010-2018



4.4 De concejales municipales a congresistas: el caso de Colombia

En Colombia, las carreras políticas de los representantes¹⁵⁸ y senadores se inician habitualmente en el ámbito local. El 43 % de los miembros de la Cámara baja, a diferencia de Chile y Uruguay, han ejercido un cargo de elección (figura 4.7). La mayoría tienen una experiencia previa en las asambleas departamentales, el 26 % han sido diputados departamentales. De este porcentaje, el 9 % había sido concejal, es decir, este pequeño grupo de representantes comenzaron su carrera en lo local —Concejo—, luego pasaron al ámbito departamental y, finalmente, al nacional. Otros diputados han sido concejales (9 %), alcaldes (4 %) y gobernadores (3 %). Adicionalmente, de este porcentaje el 14 % ha tenido, como antepenúltimo cargo, otra posición de elección en otro nivel estatal. La oficina de base para el 56 % de los representantes fue un cargo público y para el 14 %, un cargo electivo. Lo anterior sugiere un recorrido ascendente y jerárquico de las carreras políticas en Colombia. Sin embargo, el 21 % de los legisladores de la Cámara de Representantes llegan a esta oficina sin tener ningún tipo de experiencia. Mientras que el 36 % no han tenido un cargo electivo, pero sí han participado en la administración del Estado —director o funcionario público—. De hecho, Colombia es el país con el menor número de diputados sin experiencia en el Gobierno; en otras palabras, el 79 % de los legisladores de la Cámara baja han tenido una experiencia en un cargo político —alcalde, concejal, gobernador, etc.— o en el sector público.

Los senadores colombianos, al igual que en Chile y Uruguay, tienen como antecedente su participación en la Cámara de Representantes. El 55 % de los senadores fueron representantes; el 5 %, gobernadores; otro 5 % había sido diputado departamental; el 4 %, alcalde, y el 8 %, concejal (figura 4.8). Los senadores restantes, un 10 %, se habían desempeñado en algún organismo del Estado como funcionarios o directores, y un 11 % venía del sector privado. En una entrevista, un senador relata su trayectoria política, que inició en lo local y culmina ahora en el Senado:

[...] yo saqué 900 votos para ser Concejal de Sogamoso, la segunda vez, como 1.150 para ser Diputado, la primera vez saqué 11.200; la segunda vez 11.500. Para ser Representante sacamos 19.000, para ser Senador 32.000 y para ser Representante autónomo yo solo saqué 29.000, y para ser Senador saqué 42.000, después 56.000 y ahora saqué 70.000 [...]. (Legislador 76, comunicación personal, junio de 2014)

¹⁵⁸ En Colombia, a los miembros de la Cámara baja se les denomina representantes y no diputados, como en Chile y Uruguay.

Figura 4.7 Diagrama de carrera de los diputados en Colombia, periodo 1998-2014

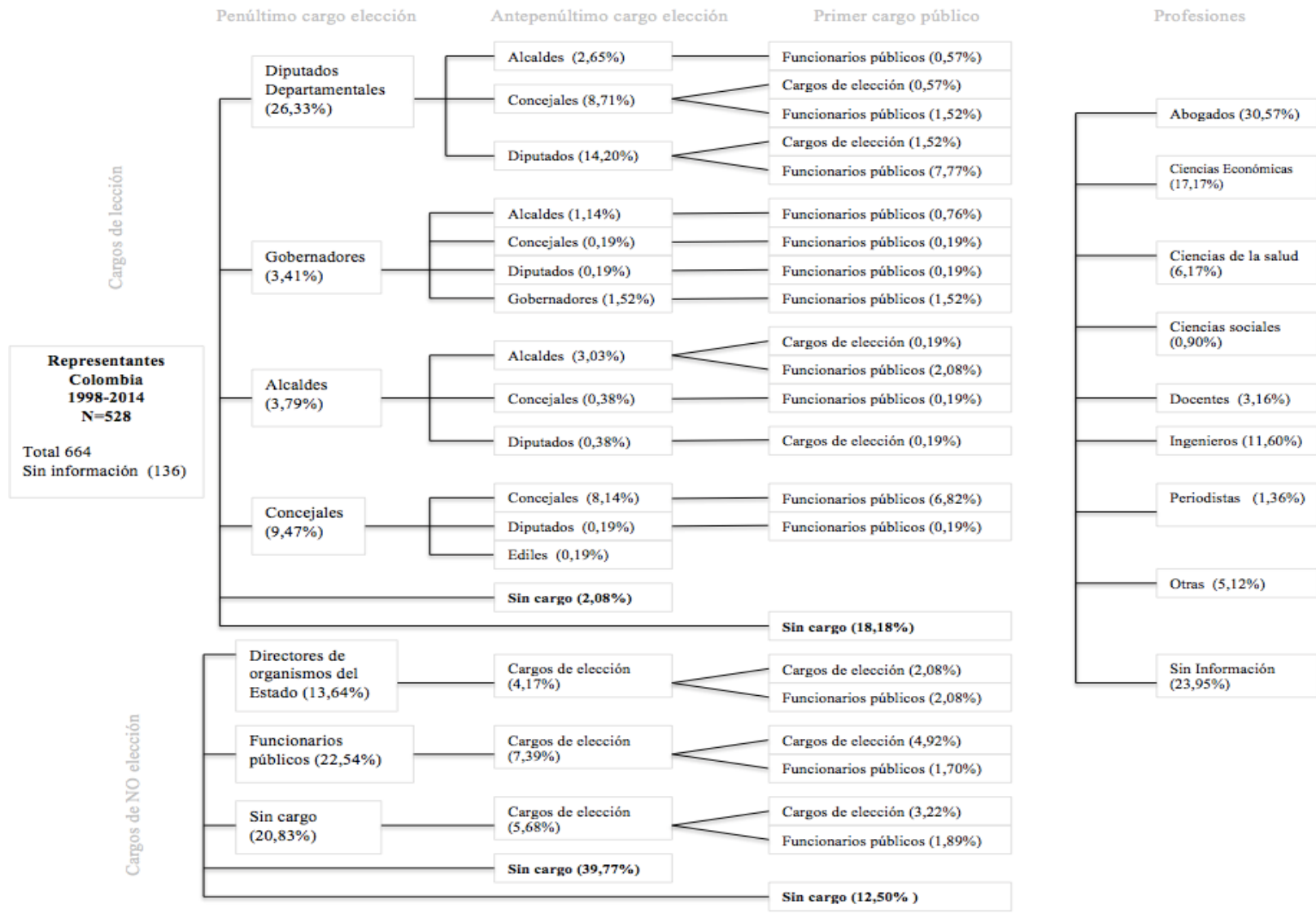
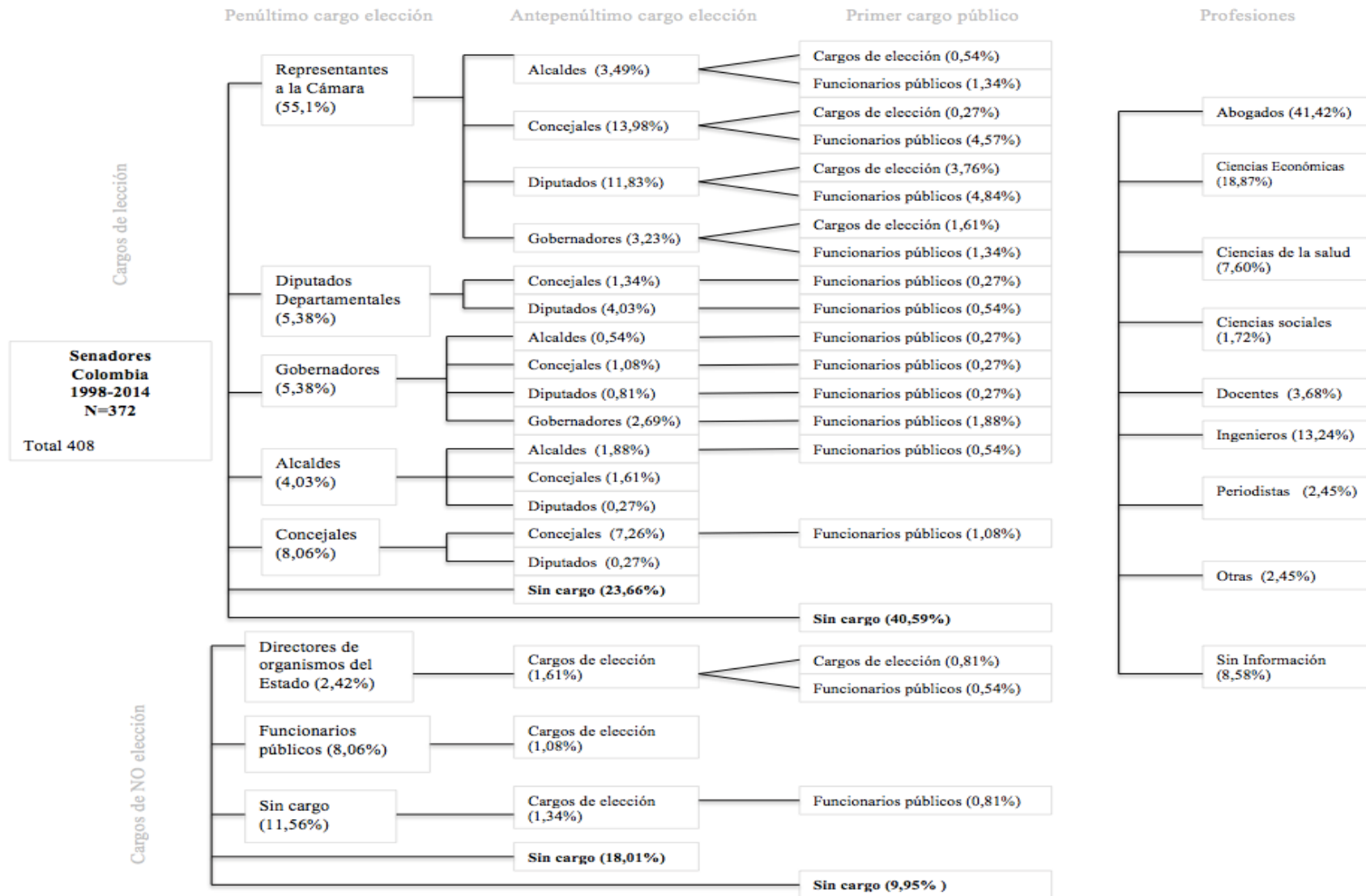


Figura 4.8 Diagrama de carrera de los senadores en Colombia, periodo 1998-2014



Si se considera el antepenúltimo cargo, se puede afirmar que los senadores siguen dos rutas de ascenso: la primera, ocupar una curul en el Concejo —ámbito municipal—, luego pasar a la Cámara de Representantes y de allí al Senado; o, el segundo camino, ser miembro de la Asamblea Departamental, durante uno o dos periodos, luego elegirse como representantes y después como senadores. De allí que el 33 % de los senadores que antes eran representantes, también ocuparon, previamente, un cargo de elección — antepenúltimo cargo—: el 3 % fue alcalde; el 14 %, concejal; el 12 %, diputado departamental, y el 3 %, gobernador. En otras palabras, el 33 % de los senadores han ocupado dos o más cargos de elección antes de ingresar al Senado. Por último, la oficina base para el 38 % de los senadores fue un cargo como funcionario público, solo el 11 % tuvo un cargo de elección y el 51 % tuvo un cargo privado.

La estructura administrativa del Estado colombiano, junto con el personalismo que caracteriza la competencia electoral, facilita el ingreso a la carrera política. Los legisladores desde muy jóvenes pueden empezar su carrera política en lo local, aún sin estar afiliados a una colectividad política, y gradualmente ir consolidando su base electoral. Al igual que en los otros dos países de estudio, los senadores se caracterizan por su liderazgo dentro de las organizaciones de partido, aunque no todos tienen un reconocimiento nacional. En los partidos tradicionales concurren varios líderes regionales que han mantenido un poder tradicional y configuran una estructura jerárquica; en el vértice se ubican los senadores, y, posteriormente, los representantes de la Cámara baja. Esta configuración piramidal influye en la asignación de las comisiones, en la distribución de los temas de trabajo y en el funcionamiento interno del partido dentro del Congreso.

4.5 Conclusiones

Los antecedentes políticos y legislativos de los miembros del Congreso demuestran la existencia de carreras políticas. En los tres sistemas se aprecia una trayectoria ascendente y jerárquica. Los políticos inician su carrera en cargos locales o departamentales y luego ocupan un puesto nacional. Sin embargo, la estructura administrativa de cada país induce particularidades en el recorrido que transitan los políticos. En Uruguay, la reciente creación del nivel municipal y la no remuneración de los miembros de las juntas departamentales implicaron que solo el 22 % de los diputados fueran ediles, es decir, que ocuparan previamente un cargo en el ámbito departamental. El otro 39 % se dedicaba a una profesión civil y un 30 % eran funcionarios públicos. Por otra parte, al analizar el lugar donde iniciaron su actividad política, el 62 % de los diputados no tuvieron una

oficina en el Estado y el 14 % comenzaron en la actividad sindical. De allí que la mayoría de los congresistas inicien su carrera en el Congreso y la mitad de ellos permanezcan en su curul por más de un periodo; por esta razón un gran número de diputados se ubican en la categoría de *legisladores profesionales*.

Una trayectoria similar siguen los diputados chilenos. Muy pocos diputados han ocupado cargos electivos antes. Si se tiene en cuenta que los intendentes son designados y también lo eran los alcaldes hasta el 2004, el porcentaje de diputados que ha sido concejal y alcalde electo es solo del 6 %. Los cargos previos en el ámbito municipal no son muy codiciados; por tanto, la mayoría de los diputados iniciaron su carrera política en la Cámara de Diputados. Es así como el 42 % de los diputados antes de ingresar al Congreso procedían del sector privado, el 32 % había sido funcionario del Estado y el 20 % había tenido cargos de designación. En cuanto a su primer cargo, el 28 % fue miembro del movimiento estudiantil, el 32 % era funcionario público y el 35 % desarrollaba una actividad privada.

En oposición, la carrera política de los diputados colombianos se inicia mayoritariamente en lo local y en cargos políticos de elección. Es decir, en Colombia los diputados desarrollan una carrera política más larga antes de ingresar al Congreso. El 43 % de los legisladores antes de ingresar a la Cámara de Representantes habían tenido una experiencia en un cargo de elección. Y el 20 % de ellos tenían una actividad privada. En Colombia, la estructura de los cargos les permite a los legisladores desarrollar una carrera desde lo local. Luego, en un porcentaje menor, pasan a ocupar un cargo en el ámbito departamental y, posteriormente, en lo nacional. Respecto a la oficina base, el 14 % comenzó su carrera en un cargo de elección, el 56 % era funcionario estatal y el 30 % no tuvo un cargo político o público.

Los senadores en los tres sistemas han tenido una carrera política más prolongada. En Chile y Uruguay, dado que los cargos en los niveles local y departamental son poco codiciados y que los legisladores inician su carrera en la Cámara baja, un gran porcentaje de los senadores son catalogados como *legisladores profesionales*. En cambio, en Colombia la gran mayoría se ubica en la categoría de *políticos profesionales*. A diferencia de los representantes, los senadores no se presentan sin una experiencia política previa; ellos habitualmente han tenido varios cargos de elección. En Chile, Colombia y Uruguay, el paso previo antes de llegar a la Cámara alta es ser diputado —representantes, en el caso colombiano—. En Uruguay, desde 1996, un antecedente de los senadores es haber sido intendente. Como lo muestran en su estudio [Chasquetti y Micozzi \(2014\)](#), los diputados

deciden competir por una jefatura departamental o por una curul en el Senado. Las ventajas que brinda el gobierno regional han impulsado más candidaturas a la Intendencia, de allí que el número de intendentes que llegan al Senado sea mayor en comparación con los otros dos países de estudio. Sin embargo, es importante resaltar que el porcentaje de senadores que se presentan a las elecciones regionales es muy bajo.

En Chile este comportamiento es inexistente, porque los intendentes son designados. Los políticos desarrollan la mayor parte de sus carreras en el Congreso. Al igual que en Uruguay, los senadores se caracterizan por tener largas trayectorias. Entre 1994 y 2018, el 55 % de los senadores fueron diputados y el 27 % no había tenido una experiencia pública o política. No obstante, si se analiza el último periodo (2010-2018), el 78 % de los senadores eran diputados y solo el 17 % venían de desempeñar una profesión civil. Sin embargo, la reciente aprobación de la elección de intendentes abre una nueva ventana para los políticos con una vocación regional y puede propiciar cambios en las aspiraciones políticas y en el comportamiento legislativo de los congresistas, como sucedió en Uruguay.

Colombia, durante las cuatro legislaturas que comprende este trabajo, es el país con el mayor número de *políticos profesionales* —han tenido una carrera política previa—. El 78 % de los senadores vienen de cargos de elección; en Uruguay, el 49 %, y en Chile, el 57 %. En términos más amplios, el 33 % de los senadores colombianos han ocupado dos o más cargos de elección antes de ingresar a la Cámara alta; en Uruguay este porcentaje es del 14 % y en Chile, del 15 %.

En conclusión, en Uruguay y Chile las carreras políticas se desarrollan principalmente en el Congreso, son pocos los congresistas que empiezan su carrera en un cargo departamental, en el caso de Uruguay; o local, en el caso de Chile. En cambio, en Colombia, las carreras políticas inician, mayoritariamente, en cargos de elección locales. No obstante, en los tres sistemas se muestra una tendencia ascendente desde la Cámara de Representantes al Senado. En general, y teniendo en cuenta que los costos de aspirar a la Presidencia son muy altos, un porcentaje mínimo de los senadores deciden presentarse como precandidatos, y por tanto, la Cámara alta se percibe como el último peldaño en la carrera. En la próxima sección se hace una discusión al respecto, y a partir de la información recolectada y de las entrevistas se busca argumentar que ganar una curul en el Senado es interpretado como un ascenso dentro de la carrera política de los diputados.

Capítulo 5. Ambición: ¿siempre un cargo superior?

5.1 Introducción

Para la teoría de la ambición, los políticos son actores racionales que buscan ocupar el cargo que mayores beneficios les conceda (Schlesinger, 1969; Black, 1972; Rohde, 1979; Hibbing, 1986). Sin embargo, no en todos los sistemas políticos un cargo en un nivel superior del Gobierno, representa, necesariamente, mayores beneficios. Al respecto, cada político, individualmente, juzga cuál es el cargo más favorable para él. No todos los políticos tomarían un cargo más alto si se les ofreciera; algunos trabajan para ser reelegidos, y otros llegan por un solo periodo. Por esta razón, mientras para algunos políticos llegar al Senado o a una Intendencia es una aspiración, para otros no lo es.

Pese a que este juicio está muy relacionado con un deseo personal, hay condiciones objetivas que rodean a un candidato al momento de la decisión. La primera de ellas es la estructura institucional que demarca una línea de ascenso. Como se discutió en el capítulo 4, en Uruguay, Chile y Colombia, la trayectoria de los políticos tiene un sentido ascendente, que con frecuencia tiene como base un cargo local o departamental y el vértice en el Legislativo. En la estructura política, los puestos locales son menos valorados y los más apreciados son los cargos del ámbito nacional.

La segunda condición es la probabilidad que tiene de ser nominado y de ganar. Un político puede anhelar cambiar de puesto, pero su posición en el partido, o su base electoral, o la falta de un cupo real no le permiten postularse; es decir, la ambición que tiene un político no solo mide en un deseo subjetivo, sino, también, una oportunidad concreta, que se presenta en una coyuntura determinada para postularse a un cargo (Hibbing, 1993). Muchos políticos deciden presentarse a otro cargo solo cuando se abre una ventana de oportunidad. Como lo mencionan Maestas (2003) y Pereira y Renno (2013), la aspiración va a estar circunscrita a un momento específico. Por ejemplo, se retira un *incumbent*, o consiguen los recursos para adelantar una campaña, o construyen una base electoral más amplia. Por ejemplo:

[...] se van presentando las oportunidades, aquí hay un sistema binominal que es bastante restrictivo, en diciembre del año [19]96 yo tenía que renunciar para poder ser Diputado y creo que ya había cumplido una etapa y estaba la oportunidad de ser candidato a la elección del año [19]97 y en esa oportunidad se dio la posibilidad de tener cupo porque quien era diputado en ese entonces decidió no postular [...]. (Legislador 54, comunicación personal, mayo de 2015)

[...] casi tres años como titular en el año 2002 fui a la Cámara de Representantes[,] bajé del Senado a la Cámara porque quería tener mi propia autonomía, mi propio título político y tener una base muy sólida en Boyacá. Siempre ha coincidido que cada vez que voy avanzando me toca siempre un cambio más duro[,] hasta el punto que el año 2006 en listas nacionales obtengo mi credencial ya de manera autónoma[;] creo un cambio, una independencia, llego al Senado de la República[,] gano la elección del 2006[;] nuevamente en el año 2010 subí mi votación electoral muy sustancialmente y en el año 2014 volví y la subí casi el 50 %[,] obtuve el 70 % de las elecciones y ahí estoy [...]. (Legislador 88, comunicación personal, marzo de 2015)

Por otra parte, la decisión que toma el político no es completamente ajena a las ventajas reales de cada cargo y tampoco está desligada de lo que puede denominarse *imaginarios colectivos*. Es decir, para las personas que se mueven en el ámbito político, y en específico dentro de los propios políticos, se construyen proyecciones de lo que representa ocupar un determinado puesto político. Por ejemplo: el Senado y la Cámara tienen las mismas atribuciones¹⁵⁹, pero la Cámara Alta tiene más valor para los políticos, al igual que las gobernaciones de algunos departamentos. Al respecto ha surgido un interrogante: ¿por qué pasar de la Cámara Baja al Senado es un progreso?, al final, las dos Cámaras tienen funciones similares y se ubican en el mismo nivel de Gobierno; adicionalmente, surgen otras preguntas: ¿por qué querer ingresar al Senado? o ¿por qué no volver a presentarse? El objetivo de este capítulo es analizar los diferentes tipos de ambición: *progresiva*, *estática*, *cesante* y *discreta*. Se hace énfasis en la ambición progresiva, pues pocos análisis sustentan que pasar de la Cámara al Senado puede ser interpretado como un ascenso.

Para la construcción de este capítulo se utilizó, por un lado, la información recopilada en las entrevistas. Estas narraciones nos ayudaron a entender la percepción que tenían los políticos sobre los cargos, por qué buscan la reelección, qué los motiva a cambiar de oficina y, en otros casos, por qué no se presentan de nuevo a las elecciones. También, se emplearon los datos biográficos —edad, sexo, profesión, cargo anterior— del capítulo 3 para analizar qué factores pueden incidir en las decisiones que toman los políticos sobre sus carreras. Por otra parte, para conocer la ambición, es decir, la decisión que toma el legislador antes de las elecciones, a cuál cargo se va a presentar, se verificaron

¹⁵⁹ En el trabajo de García (2009, p. 153), Chile Colombia y Uruguay tienen el mismo grado de simetría. Esto significa que el Senado, al igual que la Cámara, puede modificar o rechazar cualquier legislación; puede presentar proyectos de ley en cualquier área temática.

los resultados electorales y las hojas de votación de las elecciones nacionales y departamentales¹⁶⁰.

Aunque el trabajo no estudia la ambición subnacional, ni los políticos que ganan las alcaldías, era necesario establecer si el congresista no se había presentado de nuevo al Congreso porque se había retirado del ejercicio político o si, por el contrario, había decidido participar en las elecciones locales o departamentales. Para el análisis era indispensable saber si su ambición había cesado o si había aspirado a una gobernación o alcaldía, porque esta investigación sugiere que el comportamiento legislativo cambia en función de la ambición. En este sentido, un legislador que se retira de la política se debe comportar de una forma distinta al legislador que espera ganar una gobernación. En otras palabras, para conocer la ambición de cada uno de los congresistas debíamos saber si el legislador había competido por un cargo en el Congreso, por una gobernación, por una alcaldía o si no se había presentado a las elecciones.

Para definir la ambición, observamos a cuál cargo se presentó el congresista en las siguientes elecciones; se establecieron tres opciones: primero, compite por el mismo cargo; segundo, no se presenta a ninguna elección; tercero, siendo miembro de la Cámara se presenta a Senado. De acuerdo con lo planteado por Schlesinger (1966), se señalaron cuatro categorías: primera, *ambición estática*, cuando se postulaba al mismo cargo; segunda, *ambición progresiva*, cuando estaba en la Cámara y competía por un escaño en el Senado; tercera, *ambición cesante*, cuando no compitió por ningún otro cargo de elección ni en el ejecutivo, ni en el legislativo, pero llevaba dos o más periodos en el Congreso; cuarta, *ambición discreta*, cuando luego de haber estado en el Congreso por un solo periodo se retira de la política, es decir, no compite por un cargo de elección.

Para Chile y Colombia se utilizaron los datos electorales que están registrados en los organismos competentes, el Servicio Electoral de Chile (Servel) y la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. Como en Chile se utiliza listas abiertas, y en Colombia la mayoría de los partidos usan el voto preferente, los resultados aparecen de manera individual, lo que nos permitió identificar las aspiraciones de cada uno de los legisladores. En el caso de Uruguay, por la existencia de listas cerradas y bloqueadas, fue necesario revisar las imágenes de cada una de las hojas de votación, que están

¹⁶⁰ En Chile se revisaron los resultados de las elecciones parlamentarias de 2001, 2005, 2009 y 2013. En Colombia se examinaron los resultados de las elecciones al Congreso de 2002, 2006, 2010, 2014, y las elecciones locales (gobernaciones y alcaldías) de 2003, 2007, 2011 y 2015. En Uruguay revisamos las hojas de votación para las elecciones nacionales de 1999, 2004, 2009, 2014, y los resultados de las elecciones departamentales (intendencias) de 2000, 2005, 2010, 2015.

consignadas en el sitio web de la Corte Electoral. Además, como los congresistas se pueden presentar en las elecciones legislativas simultáneamente a dos cargos, y luego participar en las elecciones departamentales, se tomaron las siguientes decisiones para definir la ambición: 1. si el diputado se ubica dentro de los primeros tres renglones de la lista para el Senado la ambición era progresiva; 2. si el diputado se presentaba a Cámara, pero también a la Intendencia, la ambición era estática; 3. si solo se presentaba a la Intendencia se definía como subnacional, pues en este sistema el gobierno departamental trae mayores ventajas, y este trabajo supone que los políticos son actores racionales que buscan aumentar sus utilidades.

Este capítulo está dividido en cinco partes, las primeras tres analizan los tipos de ambición: progresiva, estática, cesante y discreta; la cuarta presenta una nueva clasificación de legisladores que tiene en cuenta la ambición y los antecedentes políticos de los legisladores, y la última sección ofrece algunas conclusiones.

5.2 Ambición progresiva: el camino hacia el Senado

Cuando se habla de *ambición* se sugiere una mejora en los objetivos de una persona; en general, se asocia con un avance en las condiciones —salario, acceso a recursos, estatus, etc.— de un individuo. Sin embargo, uno de los aspectos más discutidos por los teóricos es qué significa “avanzar”. Cada individuo tiene una idea de progreso y una aversión al riesgo distinta. Por esta razón, mientras que unos buscan cambiar de oficina, otros esperan mantenerse y otros deciden retirarse. La ambición no es constante, y en cada una de las elecciones, los legisladores valoran las posibilidades que tienen para ganar (Maestas et al., 2006, Pereira & Renno, 2013). Existen variables objetivas que impiden el acceso de los aspirantes y también aspectos subjetivos que determinan la decisión final. Por otra parte, hay que considerar también los mecanismos según los cuales se gesta la ambición en las personas, algunos tienen un componente genético, otros cultural y los hay también de carácter institucional (Alcántara Sáez, 2014).

Como se discutió en el capítulo 4, en Chile, Colombia y Uruguay las carreras políticas son ascendentes. Las dinámicas internas de los partidos; en específico, el proceso de selección de candidatos y el diseño institucional han determinado relaciones de subordinación entre los políticos. Así se crean líneas de poder ascendentes, los políticos locales son la base de la pirámide. Los cargos locales tienen pocas atribuciones administrativas, baja capacidad de ejecución y la base electoral que se necesita para ganar es mínima; pero, son las piedras angulares sobre las que los congresistas construyen su

electorado. El caudal electoral de un solo concejal no sirve para llegar al Congreso, pero la sumatoria de decenas de ellos forma las redes políticas que llevan a ganar una elección. La segunda pieza de este engranaje son las autoridades departamentales; ellas son un puente de comunicación entre el ámbito nacional y local. Sin embargo, el poder político y electoral que tienen varía en cada uno de los países. En el caso de Colombia, algunas gobernaciones, como las de los departamentos de Antioquia o de Cundinamarca, son tan relevantes que los gobernadores tienen un fuerte poder de decisión dentro de sus estructuras políticas; en los otros departamentos los congresistas se mantienen como los jefes políticos. En Uruguay, el poder de los gobernadores ha venido en ascenso, y por esto son piezas centrales en la selección de los candidatos. Y, en Chile, la relación no es tan clara, porque los intendentes y los consejeros regionales cuentan con poco poder electoral. Finalmente, en el último eslabón de esta cadena de poder se ubican los congresistas, quienes, normalmente, son jefes políticos de sus agrupaciones e inciden poderosamente en la carrera de los otros políticos. Para un número amplio de políticos, en Chile, Colombia y Uruguay, el Senado es el último escalón dentro de la carrera. Un legislador chileno lo ejemplificó de esta manera:

[...] yo creo que eso es un desafío natural en Chile [...] yo después de tener un rol entre 120 diputados creí que tener un rol entre 38 era más significativo y el rol del Senado en Chile tiene institucionalmente la mayor capacidad de hacer valer la idea que defiende, para mí era natural dar ese paso, creo que en el Senado se puede influir más con las ideas, la Cámara tiene un rol fiscalizador muy significativo [...]. (Legislador 59, comunicación personal, mayo de 2015)

Y en Uruguay, el testimonio de un legislador fue:

[...] en el Uruguay [,] la cultura, los valores, se valoriza mucho más el Senado que el diputado, y el ambiente es distinto. Un ambiente más civilizado de más dialogo de búsqueda de acuerdos políticos [...] entonces si el Senado se valora más que diputados, pues entonces es lógico que yo viniera al Senado [...]. (Legislador 5, comunicación personal, marzo de 2014)

En los tres países, los diputados y los senadores reconocen que, pese a que las dos Cámaras tienen funciones legislativas y de control, la Cámara Alta tiene más prestigio. En los tres casos, los senadores, a diferencia de los representantes, tienen una mayor visibilidad y un mayor reconocimiento público. El Senado está compuesto por los líderes de los partidos políticos y son los jefes “naturales” del trabajo que se hace en el Congreso. Algunos representantes se refirieron al respecto en estos términos:

[...] al final las diferencias son más por un ámbito de dignidades que son más simbólicas y yo sí puedo reconocer que en el Gobierno nacional a veces tiene más mérito el Senado [...] en materia de legalidad y en materia de prebendas, beneficios y bienestar los senadores ganan igual que un representante, es lo mismo, entonces por qué la diferencia[;] pero en otro nivel también han interpretado al Senado distinto, como tal[,] vuelvo y reitero[,] tiene una mayor denominación por su misma acción[,] y en el ámbito de la sociedad el paradigma que existe es que un senador es más que un representante de la Cámara [...]. (Legislador 64, comunicación personal, mayo de 2015)

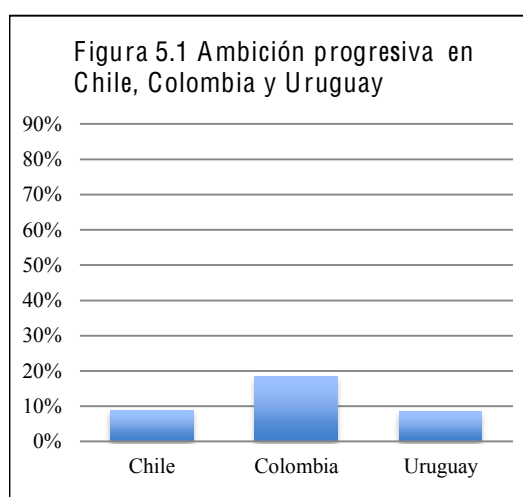
[...]

[...] ellos tienen todo objetivamente, los senadores aparecen como un poder más elevado tienen mucho poder y en segundo lugar ellos tienen condiciones [,] porque acá los senadores se eligen por periodos de 8 años y todos aspiramos a eso [...]. (Legislador 36, comunicación personal, mayo de 2015)

[...]

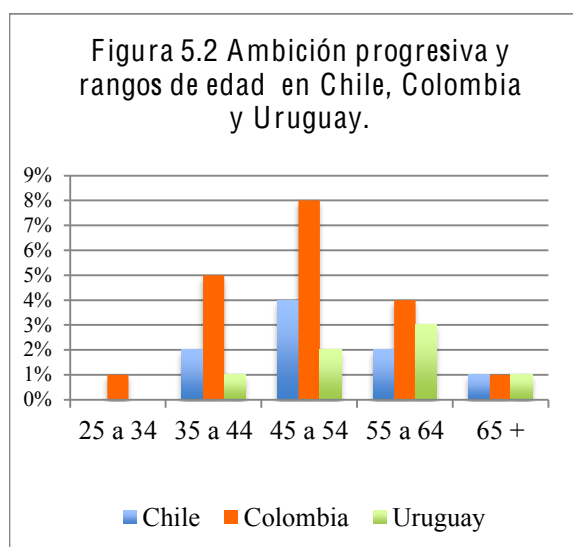
[...] en la carrera política el Senado tiene una mayor jerarquía y además no es lo mismo una cámara de 31 que una cámara de 99 [...] aunque somos pares porque ambas cámaras tienen las mismas potestades con muy pocas excepciones, se decía antes la Cámara Baja y la Cámara Alta y acá todo mundo quiere ser Senador antes que Diputado y generalmente en el Senado están las figuras principales de los partidos, pero eso no quiere decir que por no estar en esta cámara no pueda ser tan escuchado [...]. (Legislador 8, comunicación personal, marzo de 2014)

Pese a que un escaño en el Senado es una aspiración para muchos congresistas, el número de individuos que aspiran es muy bajo. En la figura 5.1 se muestra el porcentaje de diputados con ambición progresiva. La cifra más elevada está en Colombia (19 %), y el menor porcentaje lo informan Chile (9 %) y Uruguay (8 %). Las razones que impiden un acceso más amplio son, por un lado, estructurales; por ejemplo, los senados tienen un menor número de escaños; las circunscripciones son más amplias, y, la mayoría de veces, esto implica una campaña más extensa y, por ende, más costosa. Por otro lado, existen motivos subjetivos: los políticos no tienen un amplio



Fuente: elaboración propia

reconocimiento y no cuentan con una base electoral suficiente para ganar. En otros casos, los diputados no logran la nominación del partido o existe un *incumbent* que los inhibe de la competencia. Desafiar a un político con largos años en el poder implica un riesgo muy alto para los diputados. Son pocos los casos en que los diputados eluden las disposiciones del partido y se postulan en contra de un miembro de su agrupación.



Fuente: elaboración propia.

En general, los políticos postergan su nominación hasta cuando tienen el apoyo de su jefe político. Un senador colombiano mencionó lo siguiente:

“[...] yo para entonces [se refiere a 1982] era el representante a la Cámara en fórmula con quien en ese momento era mi mentor [...] cuando él se lanzó a la Presidencia de la República y dejó un espacio vacío en el Senado lo ocupé yo [...]” (Legislador 69, comunicación personal, marzo de 2014).

En la figura 5.2 se puede ver la relación entre la edad y la ambición. En Chile y Colombia, el mayor porcentaje de legisladores que mantienen una ambición progresiva tienen entre 45 y 54 años. Como lo menciona la literatura, la ambición progresiva disminuye cuando la edad aumenta (Schlesinger, 1966; Hain, 1974; Coller, Jaime, & Santana, 2011).

En este sentido, la ambición progresiva tiene un pico entre los 45 y 54 años, pero decrece entre los 55 y 64 años. Uruguay presenta una tendencia distinta, los legisladores con ambición progresiva se ubican en el rango de edad más alto (55 y 64 años), lo que puede resultar contraintuitivo, pues los individuos —a esa edad— están más cerca de la jubilación que de iniciar una nueva etapa en su carrera. No obstante, debemos tener en cuenta que los políticos uruguayos tienen un promedio de edad más alto que el observado en Colombia y Chile; un porcentaje significativo de senadores (24 %) tiene más de 65 años. Es decir, los diputados uruguayos desarrollan carreras más largas y algunos legisladores deciden no retirarse, sino avanzar hacia el Senado.

Tabla 5.1 Ambición progresiva y número de períodos

Número de periodos	1	2	3	4	5	6
Uruguay	52 %	27 %	21 %			
1995-2000	58 %	33 %	8 %			
2000-2005	44 %	33 %	22 %			
2005-2010	50 %	17 %	33 %			
Colombia	56 %	31 %	10 %	3 %	1 %	
1998-2002	52 %	36 %	12 %			
2002-2006	49 %	40 %	11 %			
2006-2010	61 %	26 %	5 %	8 %		
2010-2014	64 %	18 %	14 %		5 %	
Chile	23 %	30 %	30 %	9 %	5 %	2 %
1998-2002	9 %	36 %	55 %			
2002-2006	50 %	17 %	25 %	8 %		
2006-2010	13 %	50 %	38 %			
2010-2014	17 %	25 %	8 %	25 %	17 %	8 %

Fuente: elaboración propia.

Si nos referimos a la relación entre el número de periodos y la ambición, podemos afirmar que la posibilidad de ingresar al Senado no está atada a una larga trayectoria en la Cámara. Es decir, los diputados con más experiencia legislativa no son quienes aspiran a cambiar de cámara. Como lo muestra la tabla 5.1, en Uruguay y Colombia más del 50 % de los diputados que aspiran al Senado llevan un periodo. En Uruguay esta tendencia se puede explicar por la irregularidad en la conformación de las listas. Elección tras elección, cada sector presenta una lista de candidatos distinta. Además, el sistema electoral permite que un mismo candidato compita en el Senado y en la Cámara. Por lo tanto, algunos diputados pueden presentarse sin que eso les implique un riesgo electoral, pues si no ganan en el Senado, lo pueden hacer en la Cámara. En el caso de Colombia este comportamiento puede estar relacionado con la informalidad en los procesos de selección. Las nominaciones son aleatorias, no es necesario hacer una trayectoria dentro del partido para ser nominado. En muchos casos, los representantes, luego de su primer periodo, se arriesgan a competir en el Senado, aunque no salgan elegidos. En Chile se aprecia una dinámica opuesta, los diputados que tienen dos o tres periodos son quienes resuelven competir por un escaño senatorial. Se puede pensar que en este caso los legisladores desarrollan carreras dentro de los partidos y, en cierta manera, se presenta un relevo en las nominaciones. Es necesario tener en cuenta que la ambición solo se refiere a la aspiración que tienen antes de la elección, independientemente de si fueron elegidos o no. Otros estudios deberían analizar qué tanto la antigüedad del legislador determina la victoria y observar si las candidaturas de los novatos son exitosas.

En cuanto al género, los porcentajes demuestran la baja incorporación que tienen las mujeres en la política. La tabla 5.2 muestra el porcentaje de hombres y mujeres que compiten por una curul en el Senado. Del total de mujeres, el 22 % busca un escaño senatorial en Colombia, el 7 % en Uruguay y el 5 % en Chile. Sin embargo, en términos reales, las diputadas que tienen una ambición progresiva son una escasa minoría y los hombres son quienes más aspiran al Senado. Las carreras de las mujeres evolucionan menos que las de los hombres, y aunque falta explicar las razones exactas de por qué las mujeres se presentan menos al Senado, podemos afirmar que las diputadas en estos tres países son menos ambiciosas.

Por un lado, a las mujeres pocas veces se les anima a postularse a otros cargos, pues aún persisten algunos sesgos frente a la calificación que tienen para ejercer cargos políticos. Por otra parte, las ventajas que tienen los titulares —mayoritariamente hombres— de ganar la elección (*incumbency advantage*) frena las aspiraciones de las mujeres (Fox & Lawless, 2004; Lawless & Fox, 2010).

Tabla 5.2 Ambición progresiva y género

Diputados	Frecuencia	Mujer	Frecuencia	Hombre
Chile	3	5 %	40	10 %
Colombia	15	22 %	105	18 %
Uruguay	3	7 %	31	9 %

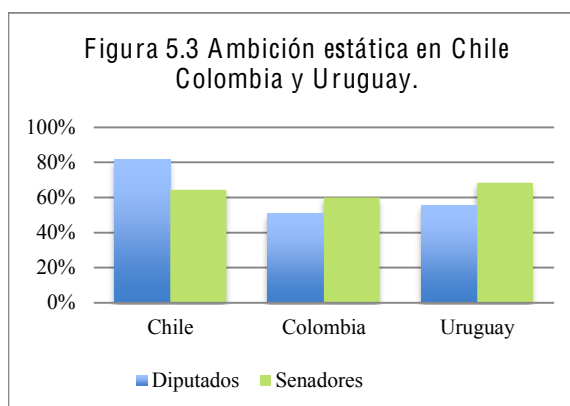
Fuente: elaboración propia.

5.3 Los que buscan la reelección: ambición estática

Como lo ha sustentado la literatura (Schlesinger, 1966; Mayhew 1974; Aldrich & Rohde, 2001), el objetivo de la gran mayoría de los legisladores es la reelección. En las dos cámaras de Chile, Colombia y Uruguay, la ambición estática es superior al 50 %; sin embargo, se destacan algunos picos. En Chile, el 82 % de los diputados esperan permanecer en su cargo; los diputados chilenos son los que más se acercan a las tasas de reelección norteamericanas. En promedio, cada cuatro años, dos tercios de la Cámara es reelecta (Saldaña, 2014). En el extremo inferior están los representantes colombianos; el 51 % tiene una ambición estática. Entre los senadores no se señalan grandes distinciones,

en Uruguay, el 68 % de los senadores buscan permanecer; en Chile, el 64 %, y en Colombia, el 60 % (figura 5.3).

Como se observa en la tabla 5.3, el país con mayor renovación en la Cámara es Colombia. El 68 % de los representantes permanecen una legislatura y un 33 % ha logrado ser



Fuente: elaboración propia

reelecto en más de una ocasión. Chile y Uruguay muestran unas cifras menores: el 43 % de los diputados chilenos, elegidos entre 1998-2014, solo estuvieron una legislatura, y un 58 % ha logrado mantenerse dos o más periodos; en Uruguay, el 50 % de los diputados han sido elegidos solo una vez, y un 14 % ha logrado ser elegido tres veces.

En contrapartida, los senadores tienen una mayor estabilidad en sus carreras. Como se mencionó, los senadores, normalmente, han ocupado un cargo en la Cámara. En otras palabras, el 70 % de los senadores tienen experiencia legislativa. El caso más sobresaliente es Uruguay, donde el 80 % de los senadores han estado en el Congreso, ya sea en el Senado o en la Cámara de Diputados, por más de un periodo. En general, los senadores tienen una trayectoria parlamentaria más prolongada, con casos extremos de permanencia. Por ejemplo, 7 legisladores en Chile, 9 en Uruguay y 4 en Colombia han ocupado su curul por 28 años.

Tabla 5.3 Ambición estática y número de periodos¹⁶¹

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Colombia									
Diputado	68 %	20 %	11 %	2 %	0,6 %				
Senador	29 %	28 %	27 %	11 %	3 %	1 %	1 %	0,4 %	0,4 %
Uruguay									
Diputado	50 %	31 %	14 %	4 %	1 %				
Senador	20 %	24 %	34 %	17 %	4 %	1 %			
Chile									
Diputado	43 %	27 %	21 %	6 %	3 %	1 %			
Senador	27 %	39 %	35 %						

Fuente: elaboración propia.

¹⁶¹ El número de periodos contabiliza las legislaturas en las que ha participado el senador en cualquiera de las dos cámaras.

Siguiendo esta lógica, los diputados chilenos (tabla 5.4) presentan las tasas de reelección más altas (65 %). En Colombia y Uruguay no se alcanza este valor; en promedio, en Colombia se reelige el 29 % de los representantes y en Uruguay, el 39 %. Sin embargo, estas bajas tasas se contrarrestan con los valores de reelección de los senadores. Con excepción de los senadores chilenos, los senadores uruguayos y colombianos se reeligen en un porcentaje mayor a los diputados. Esta continuidad puede ser un indicativo de la jerarquía que tienen los senadores, que, a diferencia de los diputados, una vez que llegan al Senado buscan permanecer por más tiempo. El poder que adquieren los senadores en sus partidos les facilita la reelección. Ellos tienen un mayor manejo del capital político y, además —como se discutió en el capítulo 2—, la injerencia que tienen en los procesos de nominación refuerza su control sobre las acciones de los diputados.

En Colombia, en las elecciones de 2002 y 2006, la mitad de los senadores fueron reelectos, y en 2010 esta cifra bajó al 38 %. Sin embargo, esta modificación se debe al ingreso de familiares de congresistas que perdieron su investidura, lo que pone en cuestión la existencia de una verdadera renovación de los cuadros políticos, porque finalmente son los herederos de unas estructuras de poder consolidadas¹⁶². Por su parte, en Uruguay, el 45 % de los senadores logran permanecer por más de cinco años. En este sentido, en los dos senados, un conjunto de senadores se ha mantenido varias legislaturas, y, por lo tanto, tienen una mayor experticia en la labor legislativa, pero también existe una renovación regular.

¹⁶² Por ejemplo, la senadora Arleth Casado, elegida en 2010, heredó el poder político de su esposo Juan Manuel López Cabrales, líder del movimiento Mayorías Liberales y congresista en seis ocasiones consecutivas —dos veces representante y cuatro veces senador—, que fue detenido y deshabilitado por vínculos con los paramilitares en 2007.

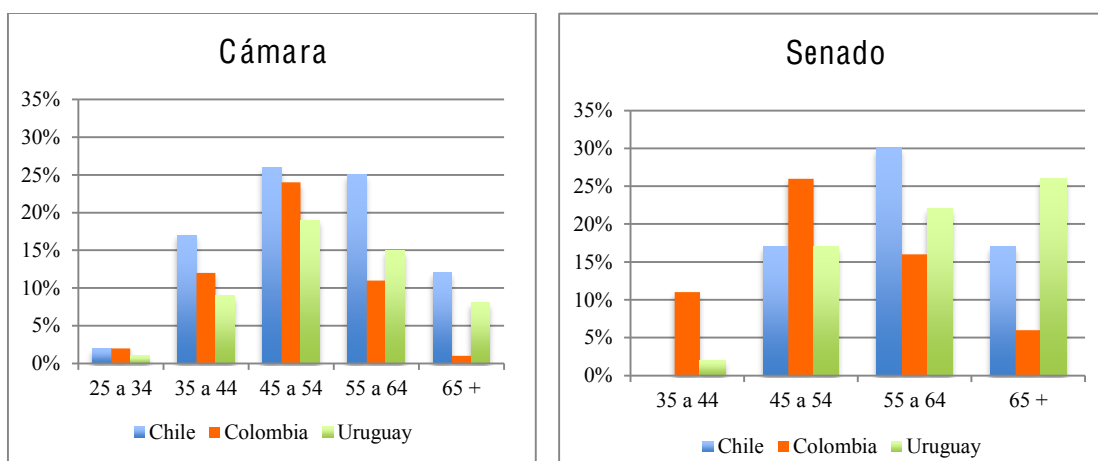
Tabla 5.4 Tasas de reelección

	Cámara		Senado	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Colombia				
2002-2006	49	30 %	52	51 %
2006-2010	54	33 %	52	51 %
2010-2014	41	25 %	39	38 %
Chile				
2002-2006	77	64 %		
2006-2010	79	66 %		
2010-2014	77	64 %		
2002-2010			9	50 %
2006-2014			7	35 %
Uruguay				
1995-2000	34	34 %	13	43 %
2000-2005	37	37 %	13	43 %
2005-2010	47	47 %	15	50 %

Fuente: elaboración propia

Como es natural, la ambición estática, al igual que la progresiva, disminuye cuando la edad aumenta (figura 5.4). Los porcentajes más altos se ubican dentro de la edad más productiva, entre los 45 y 64 años.

Figura 5.4 Ambición estática y rangos de edad



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, la carrera de los diputados y de los senadores tiene ritmos distintos. Para la gran mayoría de los diputados, su aspiración de reelección cesa luego de los 54 años. En cambio, los senadores mayores de 55 años siguen apostando por la reelección;

especialmente en Uruguay y Chile, los senadores son más viejos. Por ejemplo, en Uruguay, el 26 % de los senadores tiene más de 65 años. Finalmente, los jóvenes tienen más posibilidades de seguir una carrera en Chile que en Uruguay y Colombia. Los diputados chilenos entre los 35 y 44 años son quienes tienen una mayor ambición estática. Recordemos que un importante número de legisladores chilenos han sido líderes estudiantiles anteriormente y que su ingreso al Congreso lo hacen a una edad más temprana.

Finalmente, si se analiza la ambición de acuerdo con el género, la mayoría de hombres y mujeres tienen una ambición estática. Como se desglosa en la tabla 5.5, las congresistas que deciden elegirse en el mismo cargo constituyen el 83 % en Chile, 41 % en Colombia y 64 % en Uruguay. Los hombres presentan una tendencia muy similar: Chile, 79 %; Colombia, 57 %, y Uruguay, 58 %. Los porcentajes son un poco menores en comparación con las mujeres, porque los hombres, en general, buscan llegar al Senado y las mujeres no. Como se mencionó, las mujeres son menos ambiciosas.

Tabla 5.5 Ambición estática y género

	Mujeres	Hombres
Chile	83 %	79 %
Diputado	78 %	70 %
Senador	5 %	9 %
Colombia	41 %	57 %
Representante	22 %	33 %
Senador	19 %	24 %
Uruguay	64 %	58 %
Diputado	46 %	42 %
Senador	18 %	16 %

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, Colombia y Uruguay son los que presentan los menores porcentajes de ambición estática. En el caso uruguayo, el valor que paulatinamente han ganado las intendencias hace que muchos senadores y diputados estén interesados en ganar una de ellas. La ambición subnacional de los parlamentarios de este país marca una diferencia sustancial con los congresistas colombianos. Esta es la posición de un diputado uruguayo:

[...]La primera la reelección, debo conseguir lo mínimo. La segunda ser intendente de Canelones y la tercera si no se diera esa segunda me preparé para ocupar un cargo en un ministerio [...] me parece que, por ejemplo, a nivel de intendente tengo un

derecho y tengo una obligación. Después de 30 años de militancia política tengo que abrir espacio a mis compañeros, pero también tengo que llevar adelante las cosas que aprendí a hacer y, que yo creo que puedo hacerlas mejor [...] (Legislador 30, comunicación personal, abril de 2014)

Aunque en estos dos sistemas la elección de intendentes o gobernadores es por voto popular —en Chile son designados—, la importancia que le dan los legisladores no es la misma. En Uruguay, alrededor del 10 % de los parlamentarios se presentan a las elecciones regionales, mientras que en Colombia solo lo hacen el 1,5 % de los congresistas. En Colombia, la baja descentralización administrativa les ha restado poder a los órganos de poder regionales. La distribución de los recursos y la puesta en marcha de los planes de desarrollo permanecen vinculadas con las decisiones que se toman en el ámbito nacional. Por esta razón, muchos de los congresistas consideran que para tener una mayor incidencia en el Ejecutivo es necesario estar en el Congreso. En palabras de un congresista: “[...] en el Legislativo se hacen leyes y se gestionan los recursos para la región” (Legislador 75, comunicación personal, junio de 2014).

Estas circunstancias han motivado el desinterés de los congresistas colombianos por los cargos regionales. En este sentido, mientras que en Uruguay las intendencias son espacios de incidencia política y administrativa, en Colombia las gobernaciones —no todas— son consideradas irrelevantes. El valor que tienen las gobernaciones no es uniforme. Por ejemplo, los ejecutivos de los departamentos de Cundinamarca, Antioquia y Atlántico manejan más recursos y tienen un mayor reconocimiento en la escena nacional.

[...] en Colombia las gobernaciones no son apetecidas. Depende de la gobernación, la gobernación de Cundinamarca o de Antioquia pueden ser más relevantes. Pero cuando uno está en el Congreso no se devuelve a gobernación, no es lo usual [...]. (Legislador 88, comunicación personal, marzo de 2015)

Por lo tanto, es bastante atípico que un legislador se presente a las elecciones departamentales. Entre 1998 y 2014 solo 15 congresistas compitieron por una gobernación, y 12 de ellos llevaban una o dos legislaturas; es decir, es muy raro que un congresista con varias legislaturas decida regresar a las regiones, entre otras razones, porque la reelección no está permitida y es un riesgo político dejar de competir en las elecciones parlamentarias. En cambio, en Uruguay, los diputados y los senadores, independientemente de su trayectoria, pasan del Congreso a la intendencia y de la

intendencia al Congreso¹⁶³. Para los congresistas uruguayos, postularse al Ejecutivo departamental es un paso más dentro de sus carreras; para algunos es mucho más viable que el Senado, ya que les brinda más visibilidad y una mayor capacidad de ejecución en sus territorios (Chasquetti & Micozzi, 2014).

5.4 Ambición discreta y cesante: los que se van

No todos los congresistas buscan la reelección o ser electos en otros cargos. Algunos legisladores deciden no presentarse a los comicios y ponen fin a su vida política; es decir, son políticos que carecen de ambición. Sin embargo, dentro de este conjunto de parlamentarios es necesario distinguir dos grupos. El primero de ellos fue descrito por Schlesinger (1966), y son los congresistas que se retiran luego de haber estado una legislatura. Este tipo de ambición ha sido denominada *discreta*. El segundo grupo se refiere a los legisladores que, siendo políticos o legisladores profesionales, optan por no competir de nuevo en una elección. Son parlamentarios que deciden alejarse de la política luego de haber tenido una larga trayectoria. Es decir, mientras que el primer grupo tuvo una experiencia legislativa minúscula, el segundo grupo adquirió vastos conocimientos en materia legislativa.

¿Por qué hacer este tipo de distinción? Considero que si bien los dos tipos de legisladores no tienen ambición, el comportamiento de ellos es distinto. Por un lado, los legisladores con ambición discreta pueden asumir una acción pasiva en el Congreso. Como su interés no es reelegirse ni consolidar su electorado, sus acciones pueden no estar dirigidas a un grupo o un tema específico. Además, si se tiene en cuenta que no tienen experiencia legislativa, y habida cuenta de que para el trabajo en el Congreso, como lo sostienen muchos legisladores, es necesario un *saber hacer*, su proactividad debe ser menor que la de los legisladores más experimentados. Es decir, el trabajo legislativo de un principiante y de un veterano deben diferenciarse.

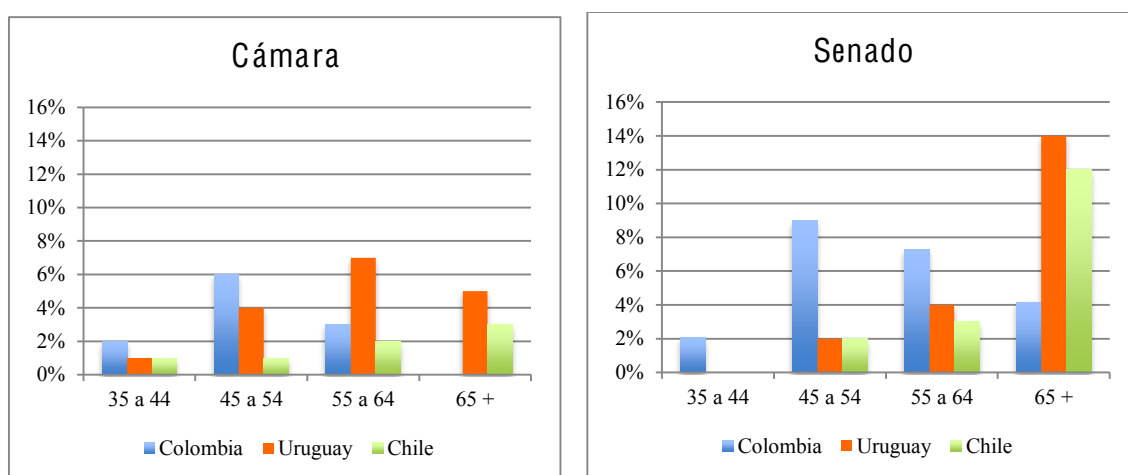
Por otra parte, la literatura ha demostrado que los parlamentarios que llegan al final de su carrera asumen una labor legislativa particular. Para los legisladores con ambición cesante, es el momento de enfocarse en los temas que más les interesan, de sacar adelante asuntos que en otros momentos obviaron y de actuar sin la presión de sus electores. El

¹⁶³ Un comportamiento similar se presenta en las alcaldías. Muy pocos congresistas compiten en las elecciones locales. La alcaldía de Bogotá o de Medellín son las más valoradas. De hecho, entre 1998-2014 solo cinco congresistas se presentaron en las elecciones locales. En el 2006, Édgar Perea se presentó a la Alcaldía de Barranquilla y Piedad Valencia, a la Alcaldía de Armenia; en el 2010, María Isabel Urrutia se postuló a la Alcaldía de Cali y Gustavo Petro y Gina Parody, a la Alcaldía de Bogotá.

objetivo de las siguientes páginas es referirnos a algunas características de estos dos grupos de legisladores.

La secuencia que tienen las carreras en estos tres países se puede demostrar con los porcentajes de ambición cesante. Al ser el Senado el último escalón al que muchos de los políticos quieren llegar, la ambición cesante de los senadores es mayor que la de los diputados. Es decir, para los diputados aún existe un camino por recorrer, mientras que los senadores, a menos que aspiren a la presidencia, han llegado al *top* de sus carreras. En este sentido, los senadores tienen más motivos para retirarse que los diputados. Primero, porque para la gran mayoría de ellos las perspectivas de alcanzar la presidencia son escasas; segundo, porque llegar a la Cámara Alta, en general, implica más años de trabajo político y legislativo, de allí que los senadores tengan un promedio de edad mucho más alto y un mayor agotamiento laboral¹⁶⁴. La ambición cesante, como es normal, aparece luego de los 65 años, principalmente en los miembros de la Cámara Alta, que son los que normalmente tienen carreras más prolongadas. En Colombia ocurre un hecho inusual, pues el pico que se observa en el Senado —entre los 45 y 54 años (figura 5.5)— obedece a la destitución de un importante grupo de senadores, alrededor de 23, por vínculos con los grupos paramilitares.

Figura 5.5 Ambición cesante y rangos de edad



Fuente: elaboración propia.

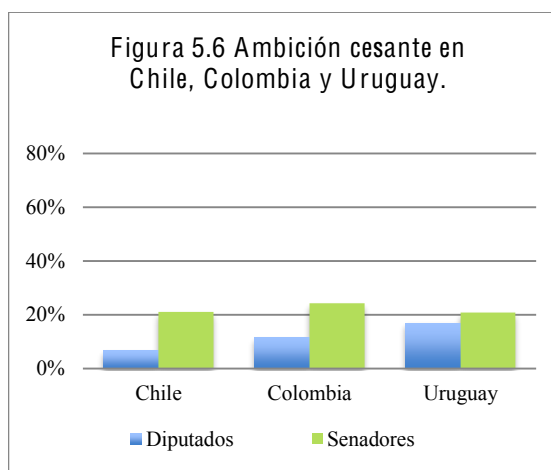
¹⁶⁴ Aunque es un punto que se ubica estrictamente dentro de una esfera personal, en las entrevistas, un importante número de senadores señalaban que se retiraban del ejercicio político debido a un agotamiento laboral y mental. Para ellos, el trabajo en el legislativo requiere jornadas labores extensas, dentro y fuera del Congreso.

Al igual que en otras profesiones, la carrera política tiene un punto de declive, que para algunos está relacionado con la desafección política de los ciudadanos. Algunos legisladores mencionaron:

[...] llegué a un momento de saturación[,] yo siento que escogí una profesión muy difícil, a veces siento que es un trabajo muy estéril[,] hay mucha incompreensión por parte de la opinión pública, de los medios de comunicación y finalmente hacer parte de un colectivo tan cuestionado y desprestigiado [...] hay una estigmatización que provoca poco seguir [...]. (Legislador 69, comunicación personal, marzo de 2014)

En Chile, especialmente, muchos diputados y senadores consideran necesaria una renovación generacional. Los límites a la reelección es un tema que permanece en la agenda. El debate sobre las ventajas y desventajas de una rotación de los cargos sigue abierto. Para algunos significa perder experticia y efectividad legislativa, pues el ingreso de nuevos miembros paraliza la dinámica legislativa; mientras que, para otros, es una forma de terminar con las malas prácticas políticas: “[...] en algún momento pensé que si ya había cumplido mis 12 años había que decidir si continuaba y eso significaba dar el paso al Senado o salirse [...]” (Legislador 44, comunicación personal, mayo 2015).

Así, luego de varias legislaturas, los senadores deciden jubilarse. La decisión de retirarse parece ser más plausible para un senador que piensa que su ciclo ha terminado que para un diputado que tiene aún varios cargos a los cuales aspirar. Los diputados que renuncian en Chile son el 7%; en Uruguay, el 17%, y en Colombia, el 11%. En oposición, el 22% de los senadores chilenos se jubilan, el 21% en Uruguay y el 24% en Colombia (figura 5.6).



Fuente: elaboración propia.

En la tabla 5.6 se relaciona la ambición cesante y el número de periodos que los legisladores llevan en el Congreso al momento de retirarse. En Chile, la mayoría de los senadores (65%) se retira luego de 16 años en el Congreso; en Uruguay, el 36% luego de 10 años —aunque un 32% deja el Parlamento después de veinte años—; y en Colombia, el 38% lo hace luego de ocho años. Por su parte, los diputados en Chile permanecen más tiempo en su curul. Como se mencionó, las tasas de reelección en esta Cámara son muy altas; el 72% de los diputados conservan su curul por 12 o más años. Recordemos que la manera como se lleva a cabo el proceso de nominación —en una

primera etapa la decisión está en manos del partido y en un segundo momento la negociación pasa a los pactos— y el sistema binominal reducen las posibilidades que tienen los diputados de llegar al Senado. La mejor opción para los congresistas que quieren seguir una carrera es permanecer en la Cámara.

En Uruguay y Colombia, los diputados tienden a permanecer menos tiempo. El 31 % de los representantes colombianos, y el 48 % de los diputados uruguayos se retiran después de tres periodos. Las carreras de los legisladores en Colombia y Uruguay son más cortas, y ello puede estar relacionado con la independencia que tienen los congresistas para lograr su nominación. En el caso de Colombia, el voto preferente acentúa el protagonismo que tienen los legisladores, independientemente del partido, para ganar la elección. En Uruguay, aunque las listas son cerradas, cada miembro de la fracción tiene la potestad, casi incontestable, de presentar una nueva lista. Aunque la libertad que tienen los políticos para lograr su nominación puede favorecer la carrera de algunos políticos, también la puede obstaculizar, porque la competencia individual y los costos aumentan, y el partido no logra garantizar la victoria. En el caso de Chile, aunque existe una alta competencia interna, una vez que el legislador gana la nominación tiene prácticamente asegurada su curul.

Tabla 5.6 Ambición cesante y número de periodos en el Congreso

	1	2	3	4	5	6
Colombia						
Representante	0 %	70 %	22 %	7 %	1 %	
Senador	0 %	38 %	25 %	19 %	14 %	3 %
Uruguay						
Diputado	0 %	52 %	27 %	16 %	5 %	
Senador	0 %	36 %	28 %	32 %	4 %	
Chile						
Diputado	0 %	28 %	19 %	31 %	19 %	3 %
Senador	0 %	65 %	35 %			

Fuente: elaboración propia.

Aunque las mujeres tienen una mínima participación en los tres congresos, las que ingresan logran desarrollar una carrera. Aunque las trayectorias de las mujeres son relativamente más cortas (tabla 5.7), la mayoría de hombres y mujeres se retiran de la política al pasar la segunda legislatura. Es decir, la principal barrera que tienen las mujeres para proyectar su carrera es conseguir la nominación, después de eso tienen las mismas

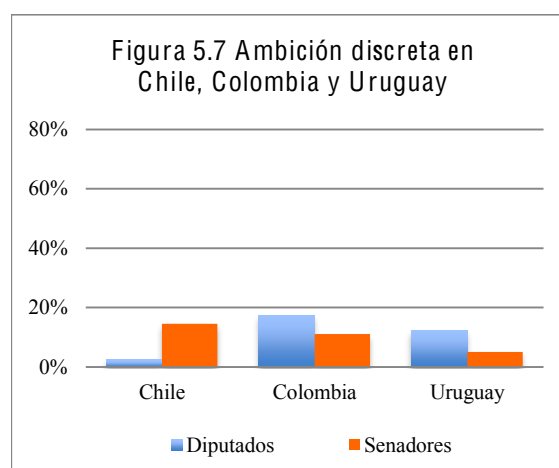
posibilidades para mantenerse en su cargo. Ahora bien, muy pocas mujeres tienen más de cuatro legislaturas, lo que simplemente demuestra la lenta incorporación que tuvieron las mujeres a la política.

Tabla 5.7 Número de periodos en el Congreso

	Mujeres		Hombres	
	Media	Desviación.	Media	Desviación
Chile	2,00	1,272	2,15	1,159
Colombia	1,58	0,903	1,85	1,141
Uruguay	1,73	0,904	2,02	1,049

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, hay un conjunto de legisladores con una experiencia muy corta en el Congreso; estos individuos tienen una ambición discreta, es decir, están solo por un periodo. A diferencia de lo que sucede con los legisladores que se retiran, los diputados son quienes mayoritariamente presentan una ambición discreta. Un diputado, que posiblemente está iniciando su carrera, tiene más probabilidades de retirarse luego de terminar su primer periodo que un senador. Como se ha venido discutiendo, los perfiles de los senadores son distintos, y, generalmente, son políticos o legisladores de larga trayectoria que han escogido la política como su profesión.



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, la ambición discreta es más alta en los diputados que en los senadores. En Uruguay es del 12 % para los diputados y del 5 % para los senadores, y en Colombia es del 17 y 11 %, respectivamente. En Chile la situación es inversa. El 14 % de los senadores tienen ambición discreta y solo un 2 % de los diputados permanecen por una legislatura (figura 5.7). La explicación puede estar en las tasas de reelección que tiene la Cámara. La estabilidad que tienen las carreras en Chile es un “seguro” de supervivencia. Es decir, un individuo con la intención de seguir una carrera sabe que luego de su primera experiencia tiene muchas posibilidades de continuar.

En cuanto al género, las mujeres, más que los hombres, abandonan la carrera política. Por ejemplo, en Colombia (tabla 5.8), las mujeres con ambición discreta

equivalen al 25 %, mientras que un 13 % de los hombres se retiran. En el caso de Chile, de las 37 mujeres que han participado en el Congreso, solo una diputada se ha retirado después de la primera legislatura. La explicación, de nuevo, parece estar en la estabilidad que tienen los diputados chilenos. Las mujeres, al igual que los hombres, inician su carrera en la Cámara. En términos exactos, para el 67 % de las legisladoras chilenas el primer cargo fue de diputada, un 24 % había ocupado un cargo de elección anteriormente y apenas un 8 % fue senadora la primera vez.

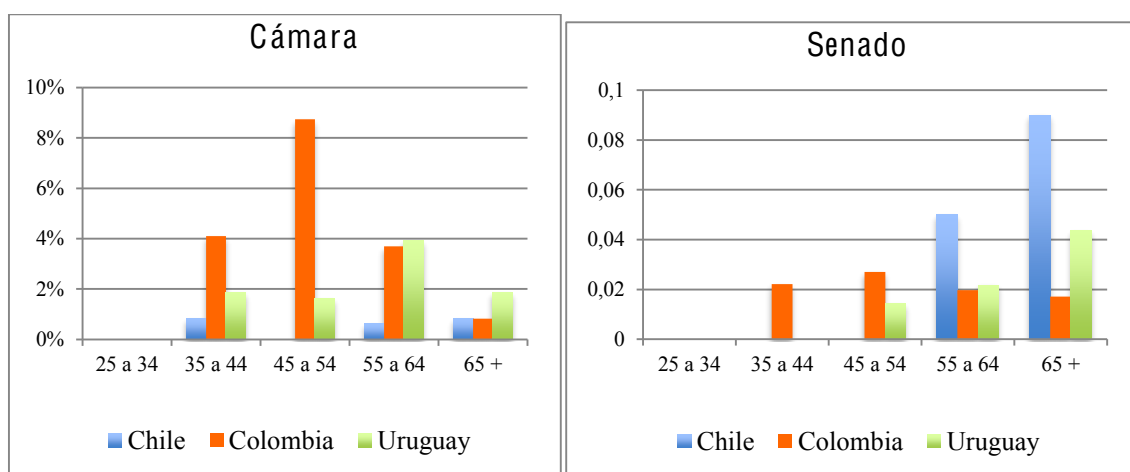
Tabla 5.8 Ambición discreta y género

	Mujeres	Hombres
Chile	1 %	4 %
Diputado	1 %	2 %
Senador		2 %
Colombia	25 %	14 %
Diputado	17 %	10 %
Senador	8 %	4 %
Uruguay	12 %	10 %
Diputado	12 %	9 %
Senador		1 %

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la ambición discreta no está relacionada con la edad (figura 5.8). A diferencia de lo que sucede con la ambición progresiva y estática, que decrecen cuando aumentan los años, los congresistas deciden no presentarse de nuevo a las elecciones independientemente de la edad. Esto quiere decir que a cualquier edad algunos individuos intentan tener una carrera política.

Figura 5.8 Ambición discreta y rangos de edad



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, llama la atención que en Chile los individuos de más de 65 años son quienes intentan tener una carrera en el Senado; ello puede obedecer a que los partidos incluyen dentro de sus candidatos figuras carismáticas en sus regiones —empresarios, ministros, etc.—, que tienen casi la edad de jubilación y que, por tanto, pueden arriesgarse a competir por una curul. Como para estas personas la política no es su carrera, perder no representa grandes costos. Por otra parte, en Chile y Uruguay ninguna persona menor de 45 años participa momentáneamente en el Senado. En general, los individuos más jóvenes buscan una opción en la Cámara y los más adultos, en el Senado.

5.5 Antecedentes políticos y legislativos de los congresistas y ambición

En cada una de las elecciones, el legislador calcula cuál es la opción más ventajosa que tiene para alcanzar sus objetivos. La decisión que toma un político sobre a cuál cargo aspirar está determinada por factores institucionales: el número de cargos, la posición del partido en la circunscripción, los requisitos jurídicos, la presencia de titulares; pero, también, por algunos elementos subjetivos, como recursos financieros, experiencia política y determinadas circunstancias personales. La trayectoria que ha tenido un legislador puede determinar su decisión. Para un político profesional, presentarse a otro cargo de elección es una posibilidad mucho más latente que para un congresista *amateur*, que acaba de iniciar su carrera. El primero tiene un mayor capital político, lo que disminuye los riesgos de la elección. Para el segundo, los costos de asumir una campaña y salir derrotado son más altos.

En el capítulo 3 se definieron tres categorías de legisladores, de acuerdo con su experiencia política y legislativa: legislador profesional, político profesional y *amateur*. El objetivo de esta sección es analizar la ambición de cada uno de estos subgrupos de congresistas.

Un legislador profesional es el que más alternativas tiene de seguir una carrera, ya sea en la Cámara o en el Senado. En los tres países, la mayoría de los legisladores mantiene una ambición estática (tabla 5.9). El punto más alto lo tiene Chile, donde el 75 % de los congresistas con experiencia legislativa espera mantenerse en su cargo; siguiendo esta tendencia, solo un 15 % de los legisladores se jubilan de su cargo. En cambio, en Colombia, cerca del 40 % de los congresistas dejan el Congreso luego de haber desarrollado una carrera. Aunque se puede pensar que los legisladores colombianos alcanzan más pronto la edad de jubilación, lo cierto es que, en los dos países, el promedio de edad es casi equivalente. Lo que demuestra esta diferencia de porcentajes es la

longevidad que tienen las carreras legislativas en Chile. En general, los legisladores profesionales renuncian más que los políticos profesionales; lo que resulta normal si tenemos en cuenta que han desarrollado toda su carrera en el Congreso y esto acarrea un mayor desgaste profesional. Por otro lado, la desafección política y la deslegitimación de los congresos desaniman a muchos legisladores a seguir en su cargo.

Tabla 5.9 Ambición de los legisladores profesionales

	Cesante	Estática	Progresiva	Subnacional
Chile	15 %	75 %	10 %	
Colombia	38 %	48 %	13 %	
Uruguay	30 %	59 %	6 %	4 %

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, los políticos profesionales son quienes tienen más intenciones de permanecer en el Congreso. La ambición estática de este tipo de congresistas es más alta que la de los legisladores profesionales. Los representantes que han tenido cargos políticos previos son los que a lo largo de su trayectoria han consolidado estructuras de poder en sus territorios y, por lo tanto, son los que más aspiran a ser reelegidos o avanzar al Senado, pues tienen un mayor margen de maniobra para decidir sobre su rumbo político. En otras palabras, un político profesional puede ser más independiente que un legislador profesional, que tal vez dependa de las redes de poder de otro congresista.

Otro hallazgo interesante es el porcentaje de legisladores uruguayos que aspiran a una intendencia. Como se discutió en el capítulo 2, los procesos de descentralización y la separación de las elecciones nacionales y departamentales alentaron a muchos legisladores a presentarse al ejecutivo departamental. De hecho, como se muestra en la tabla 5.10, los congresistas que definimos como *políticos profesionales* aspiran más a las intendencias que al Senado. El 5 % tienen una ambición progresiva y el 11 %, una ambición subnacional.

Tabla 5.10 Ambición de los políticos profesionales

	Cesante	Discreta	Estática	Progresiva	Subnacional
Chile	8 %	1 %	83 %	7 %	
Colombia	16 %	10 %	60 %	10 %	2 %
Uruguay	13 %	10 %	61 %	5 %	11 %

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, y contrario a lo que se puede pensar, los *amateurs* no son los únicos que deciden irse del legislativo. Algunos políticos profesionales, con años de experiencia política, abandonan el Congreso en la primera legislatura. Un gran número de ellos proviene de cargos ejecutivos, en los cuales la gestión administrativa y política es más directa y eficaz, y no logran adaptarse al legislativo. Las dinámicas en el Congreso son complejas y parsimoniosas, y finalmente, los resultados son más difíciles de cuantificar. Los políticos prefieren cargos en los cuales puedan ejecutar. Un legislador lo resumió de esta manera: “[...] cuando eres Alcalde tú ves la escuela, ves la carretera, acá la cosa es distinta. En el legislativo se habla mucho y se hace poco [...]” (Legislador 37, comunicación personal, mayo de 2015).

Tabla 5.11 Ambición de los *amateurs*

	Discreta	Estática	Progresiva	Subnacional
Chile	2 %	82 %	2 %	
Colombia	33 %	52 %	13 %	1 %
Uruguay	29 %	55 %	10 %	6 %

Fuente: elaboración propia.

La ambición estática no es una aspiración exclusiva de los legisladores o políticos profesionales. En la tabla 5.11 se observa que un porcentaje importante de *amateurs*, después de su primera experiencia en el Congreso, también busca la reelección. Por ejemplo, en Colombia, el 52 % de los representantes sin experiencia previa en el Congreso espera ser reelegido; en Chile, el 82 %, y en Uruguay, el 55 %. Otros se presentan para el Senado. En Chile apenas un 2 % busca una curul en esta Cámara. Hay que recordar que la nominación es centralizada por los líderes de los partidos, y, dada la magnitud de los distritos, los jefes partidarios no apuestan por un candidato novato. En Colombia sucede lo opuesto, los *amateurs* se lanzan al Senado. Como se mencionó, muchas de estas candidaturas son decisiones individuales, no obedecen a un proceso de selección rigurosa por parte del partido, más bien son intentos coyunturales de algunos políticos por seguir en su carrera. En Uruguay, el mayor porcentaje de legisladores que buscan un escaño senatorial son los *amateurs*. La libertad que tienen los diputados de presentar sus propias listas dentro de la misma fracción anima a algunos de ellos a participar simultáneamente en dos listas. En una encabezan la lista de la Cámara y en la otra son terceros o cuartos renglones para Senado. Muchas veces tienen pocas oportunidades de avanzar hacia la otra Cámara, pero los costos de hacerlo son mínimos

y los beneficios que pueden obtener si ganan son muy altos. En este sentido, muchos *amateurs* tienen poco que perder y prueban suerte en el Senado.

Finalmente, los congresistas *amateurs* son quienes presentan los porcentajes más altos de ambición discreta. Para muchos de ellos, la falta de una experiencia política y legislativa limita su desempeño. La gran mayoría de los congresistas consideran que los primeros años en el Congreso son un aprendizaje, no solo de las reglas formales, sino, también, de las prácticas informales: cuándo y cómo hablar en plenaria, cómo conciliar un proyecto, las jerarquías internas, los especialistas en los temas. Dentro del Congreso, algunos legisladores construyen roles, unos se especializan en temas y, por lo tanto, se convierten en autoridades para el trámite de los proyectos; otros son líderes innatos de su partido y ello los convierte en voceros irremplazables para lograr acuerdos, como lo expresó un congresista. Para la mayoría de los legisladores, la primera legislatura constituye un reto que, si se pasa, abre la puerta a la reelección.

Las categorías de los legisladores, de acuerdo con su trayectoria, introduce una visión más dinámica a las categorías de congresistas que podemos encontrar, pues muchos legisladores o políticos profesionales no quieren avanzar o ser reelectos, y algunos *amateurs*, más inexpertos, son quienes se presentan a la reelección e incluso se lanzan al Senado. En este sentido, para tener una clasificación más exacta de los legisladores es indispensable considerar sus antecedentes políticos, pero también su ambición. Si relacionamos la trayectoria de los legisladores y su ambición podemos distinguir diez tipos de legisladores (tabla 5.12).

Tabla 5.12 Tipos de legisladores

	Progresiva	Estática	Cesante	Discreta
<i>Amateur</i>	<i>Amateur</i> -ambicioso	<i>Amateur</i> -legislador		<i>Amateur</i> -innato
Legislador profesional	Legislador-ambicioso	Legislador-legislador	Legislador-cesante	
Político profesional	Político-ambicioso	Político-legislador	Político-cesante	Político-innato

Fuente: elaboración propia.

La pregunta que permanece es cómo se comportan. ¿La ambición y la experiencia previa determinan un comportamiento distinto? En otras palabras, ¿la acción de un

amateur-innato, que después de su primera experiencia en el legislativo renuncia, y el *amateur*-legislador, que pese a no tener experiencia política y legislativa busca la reelección, es la misma? ¿La acción de un legislador-cesante y de un político profesional que se retira se diferencia? Tal vez, el primero desarrolla su agenda legislativa, mientras que el segundo disminuye al máximo su proactividad. El objetivo del siguiente capítulo es abordar estos interrogantes. Y para ello se definen cuatro indicadores, con el fin de medir el comportamiento legislativo.

5.6 Conclusiones

La ambición de los legisladores no solo está condicionada por factores institucionales, como las normas de selección y las reglas electorales, sino, también, por el deseo subjetivo del político. Los legisladores deciden el cargo al que aspiran en distintos contextos de nominación y de acuerdo con sus circunstancias personales y su experiencia política. La ambición no es constante, y elección tras elección los congresistas analizan las posibilidades que tienen de ganar. En este sentido, se pueden distinguir cuatro categorías de ambición: *progresiva*, cuando un miembro de la Cámara Baja aspira al Senado; *estática*, los legisladores que buscan la reelección; *cesante*, cuando el congresista, luego de una carrera política o legislativa, decide retirarse; y *discreta*, hace referencia a los legisladores que no son ambiciosos y que solo están en el Congreso por un periodo.

La teoría de la ambición menciona que los políticos son actores racionales que buscan ocupar el puesto que mayores beneficios les conceda; sin embargo, la valoración que cada individuo tiene del cargo es distinta. Por ejemplo, en Uruguay, los diputados optan por un cargo en la región —ambición subnacional—, y en Colombia, los representantes se inclinan por buscar una curul en el Senado. Para la mayoría de los políticos, el Senado es el último escalón dentro de la carrera. Pese a que las dos cámaras asumen funciones legislativas y de control, la Cámara Alta posee más prestigio. Los senadores tienen una mayor visibilidad y un mejor reconocimiento público.

El número de legisladores con ambición progresiva es bajo. La cifra más elevada está en Colombia, y el menor porcentaje lo informan Chile y Uruguay. El número de escaños, el tamaño de las circunscripciones, una base electoral insuficiente y la presencia de un *incumbent* son algunos de los factores que inhiben la competencia de más diputados. La ambición progresiva disminuye cuando la edad aumenta, tiene un pico entre los 45 y los 54 años, pero decrece entre los 55 y los 64 años; aunque, en Uruguay, la decisión de pasar al Senado se presenta casi al final de la carrera, cuando los legisladores tienen entre

55 y 64 años. Los diputados uruguayos desarrollan carreras más largas, y algunos legisladores deciden no retirarse, sino avanzar hacia el Senado. Por otro lado, los hombres aspiran más al Senado que las mujeres; muchas veces, a ellas se les anima menos a postularse, pues aún persisten algunos sesgos frente a la calificación que tienen para ejercer cargos políticos. El principal obstáculo que tienen las mujeres para desarrollar su carrera es lograr la nominación.

En Chile, los diputados que tienen dos o tres periodos son quienes resuelven competir por un escaño senatorial; son los legisladores que han desarrollado carreras en el partido. En Uruguay y Colombia se aprecia una dinámica opuesta, más del 50 % de los diputados que aspiran al Senado llevan un periodo. En Uruguay esta tendencia se puede explicar por las irregularidades en las listas, pues el sistema permite que un mismo candidato compita simultáneamente para el Senado y la Cámara. En Colombia puede estar relacionado con la informalidad en los procesos de selección; muchos diputados se arriesgan a competir, aunque no ganen las elecciones. Por esta razón, en Colombia y Uruguay, algunos congresistas *amateurs* se lanzan al Senado, mientras que en Chile los legisladores profesionales son quienes tienen un comportamiento progresivo. En este país, dada la magnitud de los distritos, los jefes de partido no apuestan por un candidato novato y siempre nominan políticos con experiencia legislativa.

El deseo de reelección es una constante en los tres países; la ambición estática conserva siempre el porcentaje más alto. La mayor proporción la tiene Chile, seguido de Uruguay y Colombia. En el caso uruguayo, la ambición estática ha disminuido, porque en las últimas décadas las intendencias han ganado valor. Muchos diputados prefieren competir en las elecciones departamentales y no buscan la reelección. En Colombia, la explicación es otra. La informalidad en los procesos de nominación y el personalismo que aún mantiene el sistema hace que las carreras sean más efímeras. Para lograr el aval de un partido no es necesario tener una larga militancia. Un individuo en Colombia tiene más posibilidades de empezar una carrera, pero también cuenta con menos garantías para continuar, pues la competencia intrapartidista es muy alta.

Los diputados chilenos son los que más esperan permanecer en su cargo; el 82 % busca ser elegido nuevamente. Así, la Cámara de Diputados de Chile presenta la tasa de reelección más alta y Colombia, la más baja. Sin embargo, el panorama para los senadores es distinto. En Colombia y en Uruguay, los senadores, y no los diputados, son los que tienen una mayor estabilidad en sus carreras; cerca de la mitad de los senadores logra la reelección. En Chile, los senadores no tienen el mismo éxito. El Senado de Chile presenta

una mayor rotación; ello puede obedecer a la inclusión como candidatos de algunas figuras carismáticas en las regiones —empresarios, ministros, etc.—.

Los porcentajes de ambición estática son más altos para los políticos profesionales que para los legisladores profesionales y *amateurs*. Los representantes que han tenido cargos políticos previos han consolidado estructuras de poder en sus territorios; por lo tanto, los costos de emprender una campaña son menores y las posibilidades de ganar son más altas. La ambición estática, al igual que la progresiva, disminuye cuando aumenta la edad. Pero la carrera de los diputados y de los senadores tiene ritmos distintos. Los diputados luego de los 54 años dejan de aspirar a la reelección, mientras que los senadores mayores de 55 años siguen compitiendo por un escaño. Especialmente en Uruguay y Chile, los senadores son más ancianos. Finalmente, para los jóvenes es más factible seguir una carrera en Chile que en Uruguay y Colombia. Los diputados chilenos entre los 35 y 44 años son los que tienen una mayor ambición estática.

No obstante, no todos los congresistas aspiran a reelegirse o a ser electos en otros cargos. Algunos legisladores deciden no presentarse a los comicios. Para algunos de ellos, es el momento de jubilarse y para otros, los cargos ejecutivos son más interesantes, o simplemente, pese a su vocación política, no tienen las habilidades para seguir en el legislativo. En este sentido, es necesario distinguir entre dos tipos de ambición: la primera de ellas es la ambición cesante, que se refiere a los políticos y legisladores profesionales que abandonan la política luego de haber tenido una larga trayectoria. La segunda es la ambición discreta, que se presenta cuando el congresista, luego de terminar su primera legislatura, no compete por la reelección; es decir, solo está un periodo en el Congreso. Aunque estos dos tipos de legisladores no tienen ambición, el comportamiento de ellos es distinto. Los legisladores con ambición discreta, como su interés no es consolidar su electorado, pueden asumir una acción pasiva en el Congreso. Además, al no tener experiencia legislativa, su proactividad debe ser menor que la de los legisladores más experimentados. Por su parte, para los parlamentarios con ambición cesante es el momento de enfocarse en los temas que más les interesan, y de actuar sin la presión de sus electores.

La ambición cesante es más elevada en los senadores que en los diputados. Los senadores tienen más motivos para retirarse que los diputados. Primero, porque, para la gran mayoría, el Senado constituye la cima de su carrera, ya que las perspectivas de alcanzar la presidencia son escasas. Segundo, porque llegar a la Cámara Alta, en general, implica más años de trabajo político y legislativo, razón por la cual los senadores tienen

un promedio de edad más alto y un mayor agotamiento laboral. Por lo tanto, la decisión de jubilarse la toman, en general, los senadores y no los diputados, que aún tienen varios cargos a los cuales aspirar. En Chile, los senadores se retiran luego de 16 años en el Congreso; en Uruguay lo hacen después de cuatro legislaturas, y en Colombia, a los ocho años, aunque en los tres sistemas existen legisladores que han estado por más de cinco legislaturas consecutivas. La ambición cesante para las mujeres y los hombres mantiene casi los mismos porcentajes. Las mujeres, una vez que llegan al Congreso, desarrollan sus carreras a la par que los hombres. Sin embargo, las trayectorias de las mujeres son relativamente más cortas.

La ambición discreta es la que tiene los menores porcentajes. Es decir, pocos legisladores se retiran luego de su primera legislatura. En Colombia y Uruguay la ambición discreta es más alta en los diputados que en los senadores. Para un diputado que hasta ahora está iniciando su carrera es menos costoso retirarse que para un senador, que generalmente ha invertido mucho más tiempo y recursos en su carrera. En este sentido, los congresistas *amateurs* son quienes, generalmente, desertan luego de su primera legislatura, pero también algunos políticos profesionales renuncian. La gran mayoría de los congresistas considera que llegar al Congreso implica un aprendizaje, no solo de las reglas formales, sino, también, de las prácticas informales; algunos no logran habituarse a la dinámica legislativa y prefieren dar un paso al costado.

En Chile, la dinámica es la opuesta, los diputados son los que tienen el menor porcentaje de ambición discreta. Los que más dejan el Congreso después del primer periodo son los senadores. La alta tasa de reelección que tiene la Cámara es un “seguro” de supervivencia. Es decir, un individuo con la intención de seguir una carrera sabe que luego de su primera experiencia tiene muchas posibilidades de continuar. En suma, en Chile, la carrera de los diputados es más estable que la de los senadores; en cambio, en Colombia y Uruguay la situación es inversa, los senadores son quienes tienen carreras más sólidas.

Finalmente, el hecho de que no todos los políticos profesionales continúen en el Congreso, que los legisladores profesionales desistan de su cargo y que los *amateurs*, pese a su corta experiencia política y legislativa, busquen la reelección o llegar al Senado, nos obliga a pensar en una clasificación más dinámica de los tipos de legisladores que existen. En este sentido, es necesario tener en cuenta su experiencia previa, pero también la ambición para catalogar a los congresistas y entender cómo es su trabajo en el legislativo.

Capítulo 6. *Credit claiming*: trabajando por sus electores

6.1 Introducción

En el capítulo anterior se demostró que un gran número de legisladores ingresan al Congreso con el deseo de seguir una carrera política, ya sea que busquen la reelección o un cargo superior. El objetivo de este capítulo, y de los tres siguientes, es analizar las acciones que llevan a cabo los congresistas para lograr sus objetivos de carrera. En este aparte vamos a referirnos a las relaciones particulares que tiene el legislador con un elector o posible elector. Aunque Mayhew (1974) definió las audiencias con los electores como una acción de *advertising*, que le permite al legislador resaltar algunas cualidades, como honestidad o trabajo, las características que asume este tipo de vínculos en Chile, Colombia y Uruguay las convierte también en acciones de *credit claiming*.

La mayoría de las veces, los ciudadanos visitan al congresista para solicitar algún tipo de ayuda, y con estos “small favors” el legislador puede, verdaderamente, reclamar la responsabilidad sobre el beneficio que tiene el elector. Es decir, estos vínculos particulares, como se discute más adelante, pueden tener distintos matices; en unos contextos pueden condicionar el voto, pero en otros no. Lo importante es que estas formas individuales de interacción política son una estrategia electoral que le permiten al congresista aumentar sus posibilidades de elección.

Si preguntamos a un grupo de ciudadanos: ¿qué debe hacer un congresista?, o si discutimos el mismo interrogante con cada una de las personas que conocemos, la gama de respuestas será bastante extensa. Algunos dirán que debe representar a los ciudadanos; otros, que debe resolver los problemas de la gente, y otros solo afirmaran que debe trabajar por el bien común. Esta variedad de funciones, que se supone debe cumplir un congresista, la ciencia política la ha resumido en una palabra, que pese a sus distintas acepciones, sintetiza la principal labor: *representar*.

Como se discutió en el capítulo 1, el concepto de *representación* puede ser entendido desde diferentes aristas; sin embargo, en este trabajo asumimos que representar es “actuar por otros”. Es decir, la labor del representante es hacer que sus electores estén “presentes” en las decisiones públicas. Cuando legisla, algunos electores esperan que el congresista defienda los principios programáticos por los cuales ellos lo eligieron, otros asumen que la función del congresista es controlar las decisiones del Ejecutivo; otros, sin embargo, aguardan a que el legislador les ayude con cosas más puntuales en su día a día —donar unas camisetas para un equipo de fútbol o pavimentar una calle de su barrio—.

Cada una de estas funciones coexiste y mantiene una incómoda relación. En cualquier caso, ya sea de manera permanente o esporádica, el congresista debe conectarse con los intereses de sus electores.

Al momento de las elecciones, los políticos buscan consolidar sus votantes centrales o ganar a aquellos electores indecisos (Cox & McCubbins, 1986). En este sentido, el comportamiento del congresista se puede enfocar hacia dos tipos de electores: sus *votantes vigentes* y *los electores potenciales*. Como se mencionó, los políticos son actores racionales y por ello la estrategia electoral que asumirán será aquella que les permita ganar el cargo que quieren, con los menores costos.

Como lo expone Luna (2014), los partidos o los candidatos combinan diferentes estrategias electorales para movilizar sus votantes. Algunas de ellas pueden ser programáticas; otras pueden utilizar bienes públicos y privados —clientelismo y particularismo—, y otras son acciones que resaltan las características del político o del partido. Los candidatos crean distintos vínculos electorales, dependiendo del distrito y de las características socioeconómicas de los votantes. En otras palabras, un congresista se vincula de una manera con sus electores de Bogotá y de otra forma, muy distinta, con sus votantes del municipio de Choachí¹⁶⁵. En Bogotá, sus electores esperan que él promueva sus intereses ambientales —por ejemplo, leyes para la protección de los humedales—, y en Choachí, a los electores les puede preocupar más que el congresista apoye la construcción de nuevas vías de acceso al municipio.

Es así como algunas acciones que llevan a cabo los legisladores buscan visualizar las opiniones de sus electores, y para ello pueden convocar a un ministro y pedir explicaciones sobre el retraso en la construcción del metro, por ejemplo; pueden defender los principios programáticos de su partido y presentar un proyecto que aumente las penas para los que cometan delitos contra menores de edad. Mientras que otras acciones buscan proteger, exclusivamente, los intereses de su distrito; por ejemplo, pueden enviar oficios para que el Gobierno dé cuenta del retraso en la construcción del hospital o simplemente ayudar a que un individuo solucione un problema menor, como el acceso a un subsidio. Este conjunto de acciones involucra de una u otra manera los principios ideológicos o los intereses de los electores y, por lo tanto, la conexión electoral no desaparece, simplemente asume distintas formas.

¹⁶⁵ Choachí es un municipio del departamento de Cundinamarca, aledaño a Bogotá (42 km de distancia) con un población de 10.729 habitantes. Bogotá es la capital de Colombia, su población es de 8.081 millones de habitantes.

Mayhew (1974) clasifica las acciones de los legisladores en tres grandes categorías: *advertising*, *credit claiming* y *position taking*. Mi argumento es que los congresistas que buscan la reelección —ambición estática— se concentrarán en acciones de *credit claiming*; en cambio, los legisladores que tienen ambición progresiva ejecutarán más acciones de *position taking*, y los congresistas con ambición cesante dejarán de lado tanto las acciones de *credit claiming*, como las de *position taking*.

6.2 ¿Qué acciones son *credit claiming*?

Dentro de esta primera categoría, Mayhew (1974) ubica las acciones que el legislador ejecuta para que él, casi de manera exclusiva, pueda reclamar la responsabilidad de estos actos. Con estas acciones, los políticos buscan que los electores reconozcan su labor. En la mayoría de los casos, las iniciativas tienen como objetivo aumentar la reputación del legislador; el parlamentario espera que sus votantes perciban que él, efectivamente, representa sus intereses, y conseguir de nuevo su voto. Sin embargo, en cada contexto político los congresistas tienen diferentes herramientas para lograr este cometido; por ejemplo, en Uruguay, un legislador, durante la media hora previa, menciona el déficit de profesores o alude a la falta de infraestructura en su territorio. Mi argumento es que todas las acciones —no únicamente los proyectos— sobre las que él puede reclamar, más fácilmente, su crédito son aquellas que dirige hacia su circunscripción o hacia electores específicos; es decir, hacia sus votantes centrales¹⁶⁶. Por esta razón, la mayor parte de estas acciones tienen efecto a escalas local o individual¹⁶⁷.

Para un político es menos costoso orientarse hacia las zonas en las que ya ha tenido votos, donde tiene redes políticas o intermediarios que le informen sobre las necesidades de los territorios —ya sea un barrio o un municipio—, pues la respuesta de esos votantes será más predecible. Es más fácil animar a las bases electorales a votar a cambio de ciertos beneficios que a los votantes indecisos (Cox & McCubbins, 1986). Para los legisladores es menos riesgoso consolidar su relación con los votantes que ya tienen, que ganar nuevos electores. Indiscutiblemente, un político también puede reclamar su crédito sobre

¹⁶⁶ Ferejohn (1974) indica que para los congresistas los proyectos dirigidos al distrito (*pork barrel*) desarrollan dinámicas de *constituency service* que les sirven para sus próximas campañas.

¹⁶⁷ Taylor-Robinson y Díaz (1999) consideraron dos variables para analizar los proyectos de ley: el primero, el nivel de agregación del proyecto y el segundo, los efectos que su aprobación provocará sobre los sujetos. Por *nivel de agregación* se entiende el tipo de sujetos a quienes afectará la ley: individuos, nivel local, nivel sectorial, nivel regional y nivel nacional. Por efectos del proyecto, se entiende el tipo de impacto que la ley genera sobre el destinatario: genera beneficios, causa problemas, genera impacto mixto o neutral.

acciones que tengan un impacto nacional; por ejemplo, en Colombia la ley sobre el número único celular¹⁶⁸, que fue autoría del exrepresentante Simón Gaviria (PLC). Sin embargo, estas iniciativas legislativas son más difíciles de aprobar y se presentan en alianza con otros congresistas. Reclamar el crédito sobre la aprobación de una ley nacional implica mayores recursos —tiempo, pactar compromisos políticos, preparar debates y luego publicitar la política—, y los beneficios —los votos que obtiene— son inciertos. Igualmente, para ganar nuevos votantes es necesario invertir más tiempo y recursos. El congresista debe indagar sobre las necesidades de otros territorios, viajar hasta allá, darse a conocer, construir redes y, en algunos casos, competir con un *incumbent*, es decir, el legislador arriesga muchos de sus recursos en unos electores que posiblemente no le den su voto.

Por esta razón, es más seguro acudir a su tradicional base electoral que buscar nuevos votantes. Para lograrlo, los políticos, en general, usan la información que le suministran sus intermediarios políticos. Las maquinarias locales permiten que los políticos reúnan información acerca de los estados de ánimo de los vecinos, las necesidades y deseos de los votantes, al tiempo que difunden los objetivos del partido o las posiciones del político (Calvo & Murillo, 2013). La información de primera mano le permite al legislador responder de una manera eficiente a las demandas de sus electores, lo cual le genera más réditos políticos. La hipótesis sugiere que un congresista con ambición estática invertirá sus recursos —tiempo, iniciativas, operadores políticos y bienes materiales— en el distrito en el cual ya es reconocido, donde los ciudadanos lo identifican; es decir, se enfocará en acciones que él pueda, fácilmente, reclamar como suyas: acciones de *credit claiming*.

Las acciones que el legislador puede “apropiarse” dependen del tamaño de la circunscripción y también de los incentivos del sistema electoral (Carey & Shugart, 1995; Ames, 2000; Mejía-Acosta, Pérez Liñán, & Saiegh, 2006). A medida que el tamaño de la circunscripción aumenta, el dominio y la búsqueda de crédito individual se hace más difícil para los políticos. Los congresistas elegidos en distritos pequeños tendrán más facilidad para informarse de las demandas locales, pues tienen más probabilidades de saber con precisión quiénes son sus electores y, además, pueden interactuar con ellos constantemente; de allí que el tipo de bienes que pueden asignar y las maquinarias que

¹⁶⁸ En la legislatura 2010-2014 fue aprobada la ley sobre portabilidad numérica o número único celular, la cual permite a los ciudadanos cambiar de operador de telefonía celular y conservar el mismo número.

puedan tener sean distintas a las de un congresista de una circunscripción de mayor tamaño.

Por otra parte, el tipo de lista puede incentivar la formación de sistemas más personalizados, en los que los vínculos carismáticos o los clientelistas son más frecuentes. En este sentido, los sistemas con lista abierta dan pie a un comportamiento más individual de los congresistas; ellos tienen más interés en que se les reconozca como artífices de las políticas que llegan al distrito o que benefician a sus electores. Pero, también, la ambición del legislador determina la estrategia electoral. Un legislador que tenga una ambición progresiva deberá ampliar su base electoral y para ello asumirá un comportamiento legislativo distinto al que desarrollaba cuando buscaba ser reelegido. En este escenario, el congresista deberá inclinarse por acciones sobre las que posiblemente no podrá reclamar su crédito, porque no representa beneficios puntuales; deberá exponer su posición y buscar ser reconocido en otros espacios, es decir, se enfocará en acciones de *position taking*.

Las acciones de *credit claiming* pueden incluir la asignación de recursos tangibles, pero también otras acciones simbólicas. Los políticos pueden distribuir bienes colectivos e individuales —*políticas distributivas*¹⁶⁹—. Con este tipo de acciones, el congresista puede reclamar su crédito, pues es fácil identificar cuál es el bien que se recibe y quién es la persona que lo provee. El objetivo de los congresistas es que se les vincule personalmente con la distribución de favores y recursos, y con el logro de políticas específicas. En este sentido, los legisladores se “adueñan” de las políticas locales, con el objetivo de aumentar su posibilidad de reelección. Públicamente, se presentan como los gestores de la obtención de bienes colectivos; o simplemente, son facilitadores en la resolución de problemas individuales.

6.2.1 Políticas distributivas: clientelismo, *constituency service* y particularismo

Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco (2013) esquematizan el tipo de políticas distributivas a partir de dos criterios: primero, si las políticas siguen las reglas públicas; segundo, si estas estrategias condicionan el voto o no. Al respecto mencionan dos clases de políticas distributivas: políticas programáticas que se asignan según criterios oficiales y luego de un debate público; y políticas no programáticas, que no obedecen a criterios

¹⁶⁹ Las políticas distributivas son programas de gasto que benefician una localidad o un grupo de individuos específicos (Lowi, 1972).

públicos ni formales, sino que son decisiones políticas tomadas por un partido y que tienen un objetivo electoral. Dentro de este grupo de políticas distributivas no programáticas se definen las que condicionan el voto —*clientelismo*—, y otras que no tienen beneficios condicionados: políticas *pork barrel*¹⁷⁰ y beneficios individuales no condicionados. Esto quiere decir que la decisión de transferir recursos a una localidad puede promover el voto por el candidato, pero, si no se consigue, quienes recibieron los recursos no son penalizados.

Los autores no incluyen en su estudio el *constituency service*; lo refieren como las acciones de la maquinaria del partido para resolver problemas de su electorado. Ellos interceden en su beneficio, para lo cual obtienen recursos, contactan funcionarios, los asisten en trámites o les proporcionan cualquier tipo de ayuda. Este tipo de asistencia se presta sin tener en cuenta las simpatías electorales o la identidad partidaria del solicitante, y puede suplir tanto necesidades colectivas como particulares. Según el esquema planteado por Stokes *et al.* (2013), sería una política no programática, en el sentido en que no constituye una iniciativa señalada luego de un debate público; además, entraría dentro de la categoría de políticas no condicionante de voto, es decir, no sería clientelar.

No obstante, el vínculo directo que se teje entre el político —o su maquinaria— y el individuo o la comunidad que recibe la ayuda puede aumentar la reputación del candidato, y generar una mayor voluntad de votar por él. En otras palabras, el *constituency service* no es clientelismo, porque no hay un “compromiso” de votar por el político, pero los políticos pueden ser recompensados y ganar el voto por la asistencia que les brindaron a las personas. La línea que divide una acción de *pork barrel* y una de *constituency service* es difusa, y, aunque los autores no lo especifican claramente, creo que una distinción importante es el tipo de recursos y el uso de las maquinarias políticas. Las acciones *pork barrel* no obedecen a criterios públicos, pero se valen de recursos estatales; en general, son decisiones apoyadas por el partido, y la distribución de los bienes no se ejecuta, necesariamente, por medio de la maquinaria política. En el caso del *constituency service*, tampoco es una decisión pública, pero no se distribuyen recursos estatales. Estas acciones pueden ser patrocinadas con recursos privados —donaciones o el patrimonio personal del legislador—; además, la asignación de los beneficios se efectúa por medio de una red política.

¹⁷⁰ Son políticas que transfieren recursos y benefician a una circunscripción o a un grupo de individuos, que se solventan en las rentas generales del Estado.

La clasificación de Stokes *et al.* (2013) afirma que las políticas distributivas son acciones promovidas por el partido; sin embargo, en algunos sistemas políticos, las estructuras del partido se han ido debilitando. Adicionalmente, el sistema electoral y las formas de nominación condicionan un comportamiento más individual que de partido; este sería el caso, por ejemplo, de Chile y Colombia, donde los políticos conjugan acciones colectivas, que apoyen al partido, pero enfatizan en acciones personales, que les permitan aumentar su reputación. Como se expone más adelante, en algunos casos los congresistas son quienes construyen las maquinarias políticas y muchas de ellas dependen de la figura de un solo político. Por ello, los argumentos de Stokes *et al.* (2013) son válidos para explicar el tipo de políticas que pueden distribuir los partidos, pero que pasa cuando el que provee los bienes o brinda la ayuda es el legislador individualmente, sin utilizar la estructura del partido.

Como sugiere acertadamente Luna¹⁷¹ (2014), existe otro tipo de intercambios que no necesitan recursos del partido. Son relaciones entre un político y un individuo, que provee beneficios particulares, que pueden o no utilizar las redes políticas, y en los que además no existe un monitoreo del voto. Puede ser una estrategia electoral, pues el político ofrece su ayuda esperando ganar el voto, o puede ser una acción espontánea que busca complacer a una persona. La distinción principal con las políticas no condicionadas individuales que exponen Stokes *et al.* (2013) es el origen de los recursos. Para dichos autores, este tipo de políticas surgen de decisiones públicas y utilizan recursos estatales, pero al momento de asignarse se desvían hacia un individuo en particular —por ejemplo, subsidios—; también, se diferencian de una acción de *constituency service*, porque el monitoreo del voto es imposible. El *constituency service* no condiciona el voto, pero aun así es posible rastrear si los beneficios colectivos que el político dio a un distrito tuvieron una retribución electoral. Es decir, el congresista puede saber si acelerar la construcción de la cancha de fútbol en el municipio de Vista Hermosa le trajo más votantes. En cambio, es absolutamente imposible verificar si el señor Sánchez votó por él luego de ayudar a su

¹⁷¹ Luna (2014) define seis tipos de vínculos que se basan en dos criterios: primero, quién es el agente (si es el candidato o el partido). Segundo, los recursos que entrega, los cuales pueden ser: simbólicos, políticas públicas y recursos privados o *club goods*. Cuando el agente es el partido y ejecuta acciones simbólicas, el autor lo denomina *partisan identity*; cuando los recursos son políticas públicas, el vínculo es programático, y cuando se entregan bienes privados él lo define como clientelismo. Por otro lado, cuando el agente es el candidato: se define *candidate traits* cuando es una acción simbólica, *electoral platform* cuando los recursos son políticas públicas y *particularistic* cuando se utilizan recursos privados.

hijo a obtener una beca, por ejemplo. En las ayudas particularistas, el monitoreo del voto se pierde.

Ahora bien, si partimos de los criterios que utilizan Stokes *et al.* (2013) y Luna (2014), podemos distinguir cinco aspectos que nos ayudan a diferenciar el tipo de vínculo entre los legisladores y los electores:

1. Agente: partido/político.
2. Recursos: públicos/privados.
3. Agregación de los beneficios: colectivos/privados.
4. Condicionamiento del voto.
5. Monitoreo del voto.

Según estos criterios, podemos describir cuatro tipos de vínculos no programáticos (tabla 6.1). Primero, el *clientelismo*, en el cual la coerción que se ejerce sobre el voto es un rasgo definitivo; el político ofrece bienes materiales (alcohol, materiales de construcción, efectivo, etc.), con la única condición de recibir un voto a favor, además existe una sanción —o por lo menos una amenaza— si no cumple con su voto (Stokes, 2011). En estos casos, los congresistas forman una estructura piramidal que vigila el voto y distribuye los bienes. Para acceder a los beneficios, forzosamente se debe votar por el “jefe” de la red. En algunos contextos, las maquinarias políticas están relacionadas con los partidos políticos y se activan en las coyunturas electorales, pero en otros casos son redes que dependen de un solo congresista. Los recursos que usan pueden ser públicos y, dependiendo del país, pueden representar un patronazgo u otras prácticas que colindan con apropiaciones indebidas del dinero público.

Tabla 6.1 Políticas distributivas no programáticas¹⁷²

	Agente	Recursos	Nivel de agregación	Condiciona el voto	Monitoreo del voto
Clientelismo	Partido y político	Públicos y privados	Colectivo o individual	Sí	Sí
<i>Pork barrel</i>	Partido	Públicos	Colectivo	No	Sí
<i>Constituency service</i>	Partido	Privados	Colectivo o individual	No	Sí
Particularismo	Político	Privados	Individual	No	No

Fuente: elaboración propia.

¹⁷² No se incluye la desviación de programas que se hace para beneficiar a una persona, porque son políticas que nacen de criterios públicos, pero en el momento de la implementación se extravían.

En segundo lugar se encuentran las actividades *pork barrel*, que son políticas públicas que distribuyen beneficios a un grupo de individuos o una comunidad. Aunque es una estrategia electoral, no existe un condicionamiento del voto, pero sí se puede monitorear el comportamiento electoral de quienes recibieron la ayuda.

En tercer lugar, el *constituency service* consiste en ayudas colectivas que se entregan en los territorios; no son políticas públicas y por tanto no utilizan recursos del Estado, el dinero con que se financian, en general, son donaciones o recursos del partido o del legislador. La maquinaria del partido no ejerce coerción sobre el voto; es decir, no existe una penalización o una amenaza de castigo si los beneficiarios no votan por el candidato, pero es una estrategia electoral, porque el congresista puede apropiarse la gestión y monitorear si hay una retribución electoral.

El cuarto tipo de vínculo, el *particularismo*, es una relación en la cual el legislador beneficia a un individuo utilizando recursos propios. El congresista y su maquinaria no pueden vigilar ni coaccionar el voto del beneficiario, por tanto no es una relación de intercambio.

Como lo explica Luna (2014), hay muchos vínculos entre el político y el elector que se ubican en una zona gris. La frontera en la que comienza o termina cada una de estas acciones es difusa, porque en muchos casos el bien que el legislador distribuye no se puede observar, además se desconoce si existe un monitoreo del voto. Por tanto, las acciones no siempre se pueden encuadrar dentro de una sola categoría; pero como él también lo menciona, intentar delimitar los tipos de acciones nos sirve para explicar las conexiones electorales que se presentan en las circunscripciones. La clasificación permite entender la diversidad y la complejidad de las relaciones entre el congresista y los electores.

Las relaciones clientelares han cambiado hasta el punto de que es difícil circunscribir todo intercambio entre un político y un votante a una práctica clientelista. Los bienes que se suministraban son más etéreos y diversos. Hoy en día, estos intercambios pueden incluir bienes para construcción, préstamos de vivienda, útiles para colegio; pero también información sobre algún trámite administrativo o una asesoría legal o psicológica. Y las redes políticas se han hecho cada vez más débiles. Las maquinarias de los partidos nacionales han desaparecido, en algunos casos se reactivan durante las campañas electorales, otras veces están completamente atomizadas y en otros casos las

redes políticas crean un capital social¹⁷³. Como lo mencionó un diputado chileno veterano: “uno debe ser hasta sicólogo porque vienen a hablarte hasta de la mujer”. Es decir, los intercambios políticos muchas veces están insertos en las relaciones personales que puede crear un político que, por ejemplo, ha vivido toda su vida en el mismo barrio.

Lo cierto es que ya sea en la forma de clientelismo, o *constituency service*, o de otras formas de intercambio personal, el contacto directo con los electores ocupa un lugar muy importante en el trabajo que realizan los legisladores. Ser una cara visible a la cual pueden acudir muchos ciudadanos es central para ganar votos. Entre los ciclos electores o en las coyunturas electorales, los congresistas deben buscar información en sus distritos, acerca de las necesidades y de las percepciones de los votantes; además, deben difundir sus logros y objetivos políticos (Calvo & Murillo, 2013). El político, ya sea en época electoral o entre las elecciones, debe relacionarse con sus votantes y sus distritos.

Como lo menciona Fenno (1978, 2000), los legisladores no solo tienen que decidir sobre las acciones en el Congreso, también sobre su comportamiento en las circunscripciones. La relación con la comunidad, cuántas oficinas tienen, cuánto tiempo dedican a atender a sus electores, son labores que le ayudan al congresista a conseguir sus objetivos electorales. Aunque este tipo de relaciones han evolucionado y no han permanecido inermes a las transformaciones estatales y los cambios sociales, siguen siendo importantes dentro de la labor legislativa. En los tres congresos, a los representantes se les asignan algunos días para viajar a sus territorios. Pero los vínculos y las redes políticas asumen dinámicas y dimensiones particulares en cada país. Las relaciones varían en función de su intensidad —si son permanentes o no— y del tipo de redes políticas que forman. Así, el vínculo entre el congresista y el elector puede estar mediado por lazos de confianza mucho más fuertes y tomar cada vez más distancia del clásico vínculo clientelar. Lo anterior no implica que toda la competencia política gire alrededor de los “pequeños favores” que pueden hacer los congresistas; las afinidades ideológicas, el buen desempeño de un Gobierno, el carisma del candidato, todo ello indudablemente influye en las decisiones de los votantes.

Las siguientes páginas buscan referirse a este tipo de relaciones directas que se establecen entre los congresistas y los electores, las cuales se entienden como acciones

¹⁷³ Auyero (2000) describe cómo estas relaciones políticas crean lealtad, solidaridad y confianza entre sus miembros.

de *credit claiming*. Utilizamos dos indicadores para medir la relación con los electores¹⁷⁴: primero, número de oficinas, si tiene más oficinas es más visible y los electores podrán transmitir, más fácilmente, sus necesidades al congresista, ya sea a él directamente o a un miembro de su equipo de trabajo. Segundo, número de horas a la semana que dedica a atender personalmente las solicitudes y consultas de individuos particulares.

Esta información se recopiló en las encuestas¹⁷⁵ que complementaron las entrevistas a los legisladores (en total fueron 90, 30 por país). *La hipótesis es que los legisladores con ambición estática dedicarán más tiempo a atender a individuos particulares y tendrán más oficinas. En oposición, los congresistas con ambición progresiva y cesante reducirán el número de horas de atención y las oficinas en sus distritos.*

Para ello describimos cómo ha evolucionado este tipo de vínculos. En Chile y Uruguay, las viejas redes clientelistas han sido superadas y reemplazadas por vínculos más particularistas y por *constituency service*. En cambio, en Colombia, el clientelismo sigue apalancando la vida política en las regiones. Además de una revisión de la literatura sobre el tema, las entrevistas con los congresistas y con algunos asesores nos sirvieron de insumo para caracterizar la forma en que ellos se relacionan con sus electores.

6.3 Chile: *constituency service* y *particularismo*

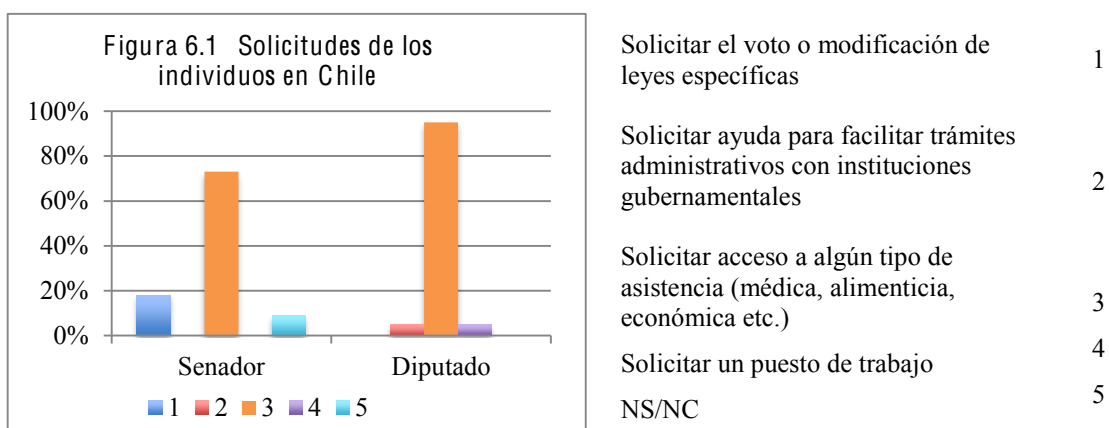
En Chile, la mayoría de los parlamentarios desean su reelección y por ello están motivados a tener un rol más trascendental en la arena política. El vínculo entre los congresistas y los electores es intenso y permanente, tanto así que la comunicación con ellos parece ser una característica irremplazable en su ejercicio legislativo. Los legisladores chilenos buscan, constantemente, el reconocimiento de sus votantes, pues su carrera política depende de la reputación que construyan en sus territorios más que de los vínculos programáticos con el partido (Luna, 2014; Mardones, 2014). En este sentido, los

¹⁷⁴ Richardson y Freeman (1995) utilizan el número de solicitudes (promedio) que recibe un legislador a la semana para medir el *constituency service*; pero también mencionan que la cultura, los recursos de *staff* que tienen y su interés de seguir una carrera legislativa determinan el *constituency service*. Fenno (1978) toma como indicador el número de viajes que hace el congresista a su distrito. Y Moraes (2008) toma el número de horas que dedican los congresistas a atender las consultas de sus electores como un indicador de *constituency service*.

¹⁷⁵ La encuesta que se aplicó a los congresistas se diseñó, únicamente, para esta investigación. Sin embargo, para la elaboración de la encuesta se revisaron las preguntas que aparecen en el cuestionario que aplica el proyecto de Élités Legislativas de la Universidad de Salamanca y la encuesta que hace el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República Oriental de Uruguay, en convenio con el poder legislativo.

congresistas tienen bastantes motivos para centrarse en acciones de *credit claiming*. Las altas tasas de reelección de los diputados se relacionan con el trabajo que los congresistas realizan en sus territorios. Ellos combinan iniciativas que agregan intereses colectivos y acciones particulares que benefician a un grupo o a un solo individuo, ya que sin ellas corren el riesgo de perder fuerza en sus distritos (Díaz Rioseco, Giannini, Luna & Núñez, 2006; Visconti, 2011; Toro, 2013).

El proceso de modernización del Estado mudó el tipo de bienes que suministraban los legisladores. Por un lado, la desconcentración administrativa ha permitido que los alcaldes tengan una mayor autonomía en el manejo de sus recursos, especialmente en la provisión de políticas de salud y educación. Por otra parte, la creación de agencias especializadas de vivienda disminuyó el acceso que tenían los parlamentarios al patrimonio estatal. Ahora los partidos tienen menos recursos para el patronazgo y para mantener las estructuras de penetración territorial (Luna, 2008). Pero los intercambios particularistas se mantienen y para algunos legisladores han sido la clave del éxito de su reelección. Hoy en día, los congresistas no ayudan a que se instalen los servicios públicos en una comuna, pero continúan haciendo “pequeños favores”¹⁷⁶ a sus vecinos. La relación entre el ciudadano y el congresista pasa por canales muy elementales, en los que el legislador se convierte en alguien que suministra soluciones precisas a un problema personal.



Fuente: elaboración propia, a partir de la encuesta realizada a congresistas.

Por ejemplo: el congresista puede acelerar algún trámite administrativo, una pensión; puede ayudar a que un niño tenga un cupo en el colegio, acelerar la construcción de un hospital o simplemente donar una torta para un bingo. En la encuesta que se realizó

¹⁷⁶ Término utilizado por Valenzuela (1977).

a los congresistas, el 95 % (figura 6.1) de los diputados y el 72 % de los senadores mencionaron que sus electores los buscaban principalmente para solicitar algún tipo de asistencia (médica, alimenticia, económica etc.)¹⁷⁷.

Cada parlamentario tiene una base de apoyo “exclusiva”; es decir, que no comparten con otros miembros del partido y que en el momento de las elecciones resulta definitiva para ganar. En Chile, cada candidato espera ser el más popular dentro de su propia lista, y para ello configura su liderazgo a partir del trabajo que realiza en el terreno. Así, sobre las estructuras de intermediación partidista se sobreponen las redes personalizadas, que usan los recursos propios —contribuciones no partidarias— o los de los gobiernos municipales para solventar las demandas ciudadanas.

Las redes políticas, que servían para suministrar los bienes, también se transformaron. La debilidad de los partidos chilenos —capítulo 2— afectó la fortaleza de las maquinarias políticas, no porque en sí mismas no sean funcionales, sino porque han sido sustituidas por redes personales. Las redes territoriales que usaban los senadores y los diputados para distribuir beneficios han perdido poder. En los últimos años, el proceso de deslegitimación por el que atraviesan las organizaciones políticas también ha repercutido negativamente en las maquinarias partidistas. Como sucede durante las campañas políticas, los candidatos usan, tangencialmente, la etiqueta del partido. Pertenecer a un partido en ocasiones se convierte en un atributo y otras veces en una desventaja. Los vínculos programáticos no han desaparecido, siguen siendo útiles en algunos segmentos sociales; pero se mezclan con servicios a los electores, ya sean colectivos o particulares (Luna, 2014).

En este mismo sentido, el congresista puede utilizar, ocasionalmente, los resquicios de las maquinarias que existían durante el periodo autoritario y los primeros años de la transición. Si bien los partidos ya no cuentan con recursos estatales —puestos de trabajo, subsidios, etc.— para nutrir sus redes políticas, aún tienen injerencia sobre algunos funcionarios y autoridades locales¹⁷⁸. Las redes actuales son menos visibles, pero continúan siendo sistemas jerarquizados en los cuales participan autoridades, funcionarios públicos, líderes locales y, en menor medida, vecinos.

¹⁷⁷ Al final del capítulo se presenta un cuadro comparativo para los tres países.

¹⁷⁸ Así lo describió Toro (2013): “Tal y como lo sostiene el asesor legislativo, un congresista no sólo se ocupa de colocar los altos cargos (que suelen ser altamente volátiles), sino que también y con mayor fuerza funcionarios de burocracia permanente que apoyen la necesaria gestión hacia sus electores”.

En algunos casos, los nodos de la red son los alcaldes municipales y/o los concejales del partido, y en otros, el congresista crea sus propios lazos con un líder comunitario o con un conjunto de individuos, sin que el partido tenga algún tipo de injerencia. “[...] cada vez que tengo tiempo hago encuentros sobre distintos temas, y en todas las comunas hay una red trabajo más que de partido[,] como una red de gente que se compromete unos con otros sin ser necesariamente militante [...]” (legislador 51, comunicación personal, mayo de 2015).

La mediación no está reservada, únicamente, a los miembros del Gobierno, como en los años sesenta; la participación de los ciudadanos ha ido aumentando, aunque tampoco se trata de una dinámica de inclusión o participación sin límites (Barozet, 2004). En los dos casos, quien provee los “recursos” tangibles o simbólicos —acelerar un trámite en un Ministerio o un subsidio— es un parlamentario que tiene conexiones con los organismos estatales.

El parlamentario construye redes locales para suministrar los bienes colectivos e individuales. Los legisladores se convierten en intermediarios entre las autoridades locales y la burocracia central. El parlamentario puede asistir en las acciones que necesitan ejecutar el alcalde o el concejal, o puede auxiliar puntualmente a un vecino. En unos casos, los electores tienen una relación cercana con el congresista o su asesor, y ellos mismos comunican la ayuda que necesitan o la transmiten por medio de un líder comunitario. En este sentido, los legisladores utilizan el contacto que mantienen con “sus concejales” o “sus alcaldes” del partido y, también, se sirven de redes informales encabezadas por líderes locales que trabajan hombro a hombro con el equipo legislativo. Los diputados lo ejemplificaron en estos términos:

[...] tengo algunas relaciones fundamentalmente con los altos políticos de mi distrito que son los alcaldes, concejales pero también con dirigentes. Pero mi mayor aporte ha sido la generación de oficinas, soy el diputado que tiene más oficinas en Chile[,] tengo 8 oficinas funcionando. Mis oficinas son puntos de apoyo a la ciudadanía primero para informarse porque yo tengo un distrito muy pobre [...] la gente no sabe cómo funciona el Estado cuáles son las oportunidades que estos servicios le pueden ofrecer [...] los llevamos de la mano por decirlo de alguna manera en cómo hacer los concursos, cómo presentarse, dónde pueden ellos acceder a la casa propia a la beca para el hijo [...]. (Legislador 53, comunicación personal, mayo de 2015)

[...]

[...] yo soy representante de un equipo, mi distrito lo conforman 14 comunas[,] es el distrito más grande del País y como tal tengo allí alrededor de 23 concejales[,] tengo 7 alcaldes y eso forma parte integral[,] y más dos consejeros regionales y esa

es la base de mi equipo, la manera en que me comunico con la gente [...]. (Legislador 62, comunicación personal, mayo de 2015)

Para atender las demandas, los congresistas utilizan las redes del partido cuando hacen parte del Gobierno municipal y/o sus redes “exclusivas” cuando están en la oposición. El objetivo de los parlamentarios es mostrarse o, en realidad, ser conexiones eficientes para sus electores; para ello, conectan las iglesias o los clubes deportivos con los programas de Gobierno, o se ocupan de los problemas diarios de la gente. Las redes crean vínculos de intercambio¹⁷⁹, pero también relaciones rutinarias de sociabilidad que forman lazos afectivos y se mantienen todo el tiempo (Barozet, 2004; Luna, 2008; Durston, 2012). El parlamentario puede beneficiar a un ciudadano de su distrito que no votó por él y que tal vez tampoco lo vaya a hacer en las próximas elecciones. Independientemente de si la ayuda condiciona o no el voto, los congresistas chilenos crean redes sociales en sus distritos que les son muy funcionales para ganar la elección. Los parlamentarios tienen un objetivo político y entienden que estar cerca de los vecinos es una manera de publicitar su imagen y tener más reconocimiento.

En Chile, las relaciones cara a cara entre los congresistas y los habitantes de sus distritos son necesarias para ganar la reelección. Y así lo reconoce la gran mayoría de los legisladores, como lo mencionó un legislador:

[...] probablemente lo que me ha permitido mantenerme en el escaño y después de la primera elección la segunda y la tercera y sacar la primera mayoría y ser la más votada tiene que ver con el trabajo constante y mantenido en el tiempo. La gente está un poquito aburrida de que los políticos aparezcan unos meses antes de las elecciones y desaparezcan entre medios. En eso, en general, hemos tratado de ser súper cuidadosos y de evitarlo. Yo tengo tres sedes abiertas siempre, tengo un gran equipo en terreno, un centro social, hago operativos médicos estoy presente en los problemas que tienen las juntas de vecinos, me relaciono con los problemas que tienen desde materias sociales hasta proyectos de ley [...]. (Legislador 43, comunicación personal, mayo de 2105)

¹⁷⁹ Aunque existe una tensión metodológica al abordar el clientelismo como una compra de votos o como una relación de intercambio con reglas diferentes a la de una transacción económica. En el caso chileno ha sido predominante entender el vínculo clientelar como una relación de intercambio voluntaria entre actores que buscan satisfacer sus necesidades y obtener beneficios mutuos (Barozet, 2003; Luna, 2008). Una visión similar trabaja Dansilio y Duarte (2007) para el caso de Uruguay; Durston (2012), al analizar el caso chileno, las identifica como relaciones personales, con elementos de reciprocidad que operan en una extensión de redes de ayuda mutua y crean un capital social.

Los políticos que mantienen este contacto personal con los miembros de sus comunidades —y les ayudan a resolver problemas puntuales— tienen un gran ventaja sobre los otros candidatos que no cuentan con estas redes (Luna, 2010, 2014). Permanecer atentos a las solicitudes de las personas y de sus comunidades es una labor que ocupa mucho de su tiempo. La magnitud —binominal— que tienen los distritos hace más fácil que los votantes reconozcan y acudan a sus representantes. Y si bien el sistema electoral alienta las candidaturas por partido, la lista abierta y el sistema de nominación incentivan a los legisladores a aumentar su reputación individual (véase la discusión del capítulo 2). En la tabla 6.2 se registra el número de horas que los congresistas dedican semanalmente a atender consultas, reclamos o solicitudes de individuos particulares. En promedio, los diputados dedican 17,7 horas y los senadores 11,5 (estos cálculos excluyen el tiempo que dedican en la semana distrital). En contraste con Uruguay y Colombia, la mayoría de los congresistas destinan varias horas a la semana a hablar con sus electores, ya sea en su oficina en Valparaíso, Santiago o en sus distritos¹⁸⁰.

Tabla 6.2 Número de horas de atención a individuos en Chile

Senadores				Diputados			
Media	Mín.	Máx.	Desviación	Media	Mín.	Máx.	Desviación
12	4	24	6,69	18	4	24	9,36

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada a congresistas.¹⁸¹

Sin embargo, en las zonas metropolitanas, en especial en Santiago, los diputados y los senadores construyen una relación más laxa. El número de habitantes y las características de algunas comunas —zonas industriales y comerciales— determinan una relación distinta. En estos distritos, el contacto con los vecinos no depende de un contacto cara a cara. Los congresistas de la Región Metropolitana de Santiago dedican alrededor de 11 horas a la semana en atender a sus electores, y los de otros departamentos dedican 17 horas (tabla 6.3).

¹⁸⁰ Estos datos concuerdan con los planteamientos que hace Toro a partir de una encuesta realizada a 100 asesores legislativos. El autor concluye que los legisladores se inclinan fuertemente hacia el elector, independiente de los partidos a los que representaban. Menciona que “las bancadas presentes en el Congreso equilibran sus predilecciones en función del electorado con un promedio que fluctúa desde los 8 puntos (PRI) hasta los 9,7 (PS)” (Toro, 2013, p. 39).

¹⁸¹ P09. En el marco de sus funciones públicas como legislador: ¿cuántas horas semanales dedica Ud. personalmente a atender consultas, reclamos o solicitudes de individuos particulares?
_____ horas.

En la zona metropolitana, los congresistas se comunican con los habitantes de la zona por medio de las juntas de vecinos o publicitan sus acciones a través de las redes sociales. Dos legisladores lo explicaron así:

[...] Cuando uno está en Santiago tienes 31 comunas[,] varios millones de electores. Una sola de las comunas[,] la más grande que tengo yo[,] es Maipú[,] puede tener[,] no sé si me equivoco[,] 700.000 personas. Estamos hablando de cifras muy grandes. Uno tiene una red mucho más directa. Lo que hay, hoy en día y que yo utilizo es todo lo que tiene que ver con las redes, Facebook, Twitter, yo tengo una comunicación por WhatsApp con la mayoría de los dirigentes, en cada uno de los lugares [...]. (Legislador 52, comunicación personal, mayo de 2015)

[...] Esta es la única oficina en mi caso es solo de la comuna de Santiago, pero por otro lado es un distrito donde es difícil hacer trabajo territorial porque hay una población flotante muy alta [...] yo salgo el día martes o lunes y de cada 10 personas que le entrego un volante solo una es residente de Santiago otros son pasajeros [...] El grupo territorial lo que hace es vincular el trabajo que hacemos a nivel político con lo territorial, hacemos un boletín cada dos meses y cada seis meses sacamos uno que es como una rendición de cuentas[,] pero todo está *online*. Entonces para nosotros el Facebook es muy importante[,] nos ha hecho crecer mucho, el Twitter es para ir contando cosas más instantáneamente y la página web va almacenando y es un repositorio de todas nuestras noticias. De esa manera vamos combinando lo electrónico que se base en *e-mails*, web y redes sociales[,] y lo físico que son reuniones con las juntas. Además lo tercero que tenemos es la aparición en los medios nacionales [...]. (Legislador 50, comunicación personal, mayo de 2015)

Independientemente de las diferencias que se encuentran en las zonas metropolitanas, los vínculos no programáticos que tienen los políticos con los electores son intensos y permanentes, y esta característica marca una diferencia sustancial con Colombia y Uruguay. En Chile, además de la *semana distrital* en la cual los legisladores permanecen en sus territorios, los congresistas dedican más tiempo a atender las necesidades individuales de sus votantes. En las entrevistas era reiterativo escuchar el énfasis que ellos les daban a los encuentros con sus electores, al grupo de trabajo que tenían en sus comunas. El trabajo legislativo para ellos inicia desde sus comunidades. En las semanas distritales su agenda se distribuye en un apretado número de eventos comunitarios y en visitas a las comunas; correrías que inician desde muy temprano y que tienen un final incierto.

[...] yo tengo 6 comunas distribuidas en toda la región y lo que yo tengo en sí es una o dos personas que me representan en cada comuna y tengo oficina en todas las comunas. Entonces esa cercanía que me da todo el mundo la conoce[,] me dejan

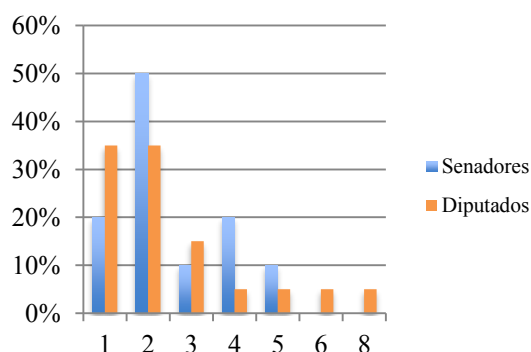
recado o me coordinan. Por ejemplo, el día lunes voy a tal comuna y las chicas me tienen informada[,] le pidieron esta reunión que vaya a tal grupo, esto está pasando aquí. Vamos preparando los temas para ir después con alguna solución o a escuchar lo que quiere plantearme la gente. Entonces siempre estoy vinculada no presencialmente, son tres semanas al mes, pero igual tengo esa cercanía, y los fines de semana igual me voy a las comunas, a los campos también a escucharles sus problemas, yo me siento muy cómoda estando allá [...]. (Legislador 60, comunicación personal, mayo de 2015)

[...]

[...] yo tengo allá cinco casas con equipos comunales desplegado permanentemente en terreno. Las mías no son oficinas como las que usted está viendo acá[,] lo mío son casas donde se hacen actividades sociales, comunitarias se comparte y tengo alrededor de unas 15 personas que trabajan permanentemente conmigo en terreno [...]. (Legislador 49, comunicación personal, mayo de 2015)

Un indicador del arraigo de los congresistas en los distritos es el número de oficinas que tienen (figura 6.2). Todos los legisladores que se entrevistaron tenían mínimo una oficina y un grupo de trabajo (en promedio, cinco personas) en sus territorios ¹⁸². Muchos de ellos mencionan que sus colaboradores tienen un contacto directo con la comunidad y esto les permite estar

Figura 6.2 Número de oficinas en los distritos, Chile



Fuente: elaboración propia, a partir de la encuesta realizada a congresistas.

atentos a los problemas públicos. Para todos, el trabajo en su distrito es vital para su labor como representante y ocupa un porcentaje importante de su tiempo. El número de oficinas en las circunscripciones es una muestra de la cercanía y el contacto permanente que mantienen los legisladores chilenos con sus electores; este es un rasgo esencial en su accionar, que marca diferencias importantes con Uruguay y Colombia. En estos dos países se aprecia un vínculo más frágil y esporádico.

Pese a que las relaciones particularistas parecen ser un común denominador en el trabajo de los legisladores, las horas que dedican a atender a los electores y el número de

¹⁸² En la encuesta que realizó Toro (2013), 94 de 94 respuestas de los asesores marcaron que las oficinas distritales tienen mucha importancia, y todas las que existen funcionan de forma permanente. Algunos diputados (18,28 %) tienen oficina en todas las comunas y otros solo en las comunas más importantes.

oficinas, que son los dos indicadores para medir este tipo de acciones de *credit claiming*, varían en función de la ambición. La *ambición* se definió a partir de la respuesta que dieron los congresistas a dos preguntas¹⁸³: ¿le gustaría continuar en política?, y seguidamente se les interrogó sobre el cargo en el que les gustaría seguir. El número de datos que se maneja no nos permite sacar una conclusión definitiva —en el último aparte de este capítulo se regresará sobre este punto—; pero si observamos la tabla 6.3, podemos ver que los políticos que invierten menos tiempo en sus electores —y, por ende, los menos interesados en mantener oficinas— son los congresistas que manifestaron tener una ambición progresiva.

Tabla 6.3 Número de horas de atención a individuos de acuerdo con la ambición, en Chile

Diputados de Santiago			Diputados de otros departamentos		
	Media	Desviación		Media	Desviación
Progresiva	--	--	Progresiva	3	1,41
Estática	15,6	12,03	Estática	19,8	8,46
Cesante	--	--	Cesante	--	--
Senadores de Santiago			Senadores de otros departamentos		
	Media	Desviación		Media	Desviación
Progresiva	--	--	Progresiva	--	--
Estática	6	2,82	Estática	15,3	6,4
Cesante	--	--	Cesante	--	--

Fuente: elaboración propia, a partir de la encuesta realizada a congresistas¹⁸⁴.

Si no tenemos en cuenta a los congresistas de la región metropolitana, que tienen una relación particular con los electores de su distrito, podemos ver que los diputados con ambición estática atienden en promedio 19,8 horas y los senadores, 15,3 horas. Mientras que los diputados con ambición progresiva, principalmente, son de zonas distintas a Santiago, donde la competencia es menor, y dedican solamente 3 horas a la semana. En cuanto a las oficinas, los congresistas que buscan la reelección mantienen en promedio 3 oficinas; los de ambición progresiva se quedan con una sola. Una cita de un diputado que manifestó su deseo de llegar al Senado, y que a inicios de 2017 oficializó su candidatura, nos permite entenderlo:

¹⁸³ Las preguntas exactas aparecen en el anexo 2.

¹⁸⁴ Las casillas aparecen en blanco porque no se obtuvo información de diputados y senadores con este tipo de ambición.

[...] mi rol ha ido cambiando. En el periodo pasado yo era un diputado enfocado en el distrito y ahora me he enfocado en leyes nacionales[,] he estado discutiendo la reforma tributaria[,] la reforma educacional[,] fiscalizando otra vez el caso Cabal. Por ejemplo, ahora he dedicado más tiempo a las discusiones nacionales y eso obviamente que afecta de distintas maneras la relación con el distrito, hay que hacer un doble esfuerzo porque hay que mantener las materias locales pero también las materias de interés nacional.

P. En este momento, ¿usted tiene oficinas en la región?

R. Sí

P. ¿Cuántas oficinas tiene?

R. Tuve cuatro y ahora tengo una [...]. (Legislador 45, comunicación personal, mayo de 2015)

En suma, los congresistas chilenos que tienen ambición estática reconocen que las acciones de *credit claiming* son indispensables para ganar la elección, y teniendo en cuenta las características de nominación, la magnitud de los distritos y el tipo de lista, ellos privilegian las relaciones particularistas como una estrategia electoral. En cambio, los diputados que tienen una ambición progresiva, teniendo en cuenta que son elegidos en una circunscripción más amplia, se enfocan en otras formas de acciones que les permitan ganar nuevos electores.

6.4 Uruguay: ¿el fin del clientelismo o la aparición de un vínculo distinto?

En Uruguay, las relaciones de *credit claiming* asumen una dinámica distinta. Por un lado, la lista cerrada diluye la relación entre el congresista y el elector; y, por otro lado, la baja ambición estática (56 %) —en Chile es del 82 %— no incentiva la proximidad entre el legislador y los votantes. Al igual que en Chile, el clientelismo se ha transformado y ha asumido nuevas formas de intercambio. El patronazgo y el tradicional tráfico de bienes por votos es una dinámica que, para algunos autores, hoy en día es inexistente en Uruguay (Buquet & Piñeiro, 2016). Para estos autores, la evolución del Estado, la descentralización administrativa y algunas reformas políticas redujeron los recursos que tenían los partidos para mantener a sus clientelas.

Luego de la dictadura militar, las relaciones clientelares, que previamente dominaban buena parte de la dinámica estatal, fueron perdiendo la capacidad de reproducir lealtades electorales. Los procesos de modernización y racionalización de las empresas públicas, al igual que en Chile, limitaron la cantidad de recursos que los partidos tenían para llevar a cabo transacciones clientelares. La transparencia que se les exigió a

los procesos estatales —por ejemplo, la ley de jubilación¹⁸⁵— y la eficiencia de las empresas prestadoras de servicios sociales disminuyeron los bienes con los que contaban los partidos para lograr el apoyo electoral.

Por otra parte, frente a un panorama de cambios —los procesos de democratización y liberalización económica—, los vínculos programáticos empezaron a cobrar cada vez más fuerza. La intervención que debería tener el Estado en el mercado se convirtió en un punto de inflexión que cohesionó las élites parlamentarias en dos bloques. Ante la reestructuración del Estado, las preferencias ideológicas se hicieron cada vez más fuertes. Los partidos de izquierda comenzaron a ganar más electores, a diferencia de los partidos tradicionales, gracias a que exponían una mayor coherencia programática (Alcántara & Luna, 2004). De hecho, Saiegh (2010) menciona que los legisladores uruguayos suelen estar altamente ideologizados. Así, en lugar de solicitar compensaciones o transferencias que beneficien a sus electores, requieren puestos en el gabinete o compromisos en materia política. “[...] uno como senador tiene una ideología; yo por ejemplo creo en los acuerdos políticos[,] acuerdos sociales[,] pero en los acuerdos sociales de pronto por ser de izquierda trato de priorizar a los trabajadores[,] de pronto no me votan no es mi electorado[;] entonces[,] te juega tu orientación política más que el electorado en sí mismo [...]” (legislador 5, comunicación personal, marzo de 2014).

Paulatinamente, la formación de subculturas partidarias fue sustituyendo las relaciones de intercambio entre los partidos y los electores; sin embargo, los vínculos no programáticos no desaparecieron completamente. Tal vez no en la forma de un clientelismo tradicional, pero la distribución de beneficios a algunos sectores sigue siendo una realidad. Como lo explica Álvarez (2012), al analizar los asentamientos ilegales en la periferia de Montevideo, los políticos proveen bienes (agua, pavimentan las calles), pero ellos no están seguros de que las personas voten por ellos. No existe un monitoreo de los votos y, por tanto, no es un vínculo condicionante, pero son relaciones particularistas entre los políticos y los electores, que potencialmente pueden aumentar la votación del legislador.

Como sucede en Chile, los partidos políticos tienen diferentes estrategias electorales (Luna, 2014). Si bien es cierto que los vínculos programáticos que mantienen los congresistas son centrales a la hora de las votaciones, las relaciones particulares o el

¹⁸⁵ Hasta la reforma de la ley de jubilación en 1995 el trabajador podía acceder a la pensión por medio de una declaración confirmada por dos testigos; desde esta fecha la adjudicación de la pensión de jubilación solo obedece al historial laboral (Filgueira, Garcé, Ramos & Yaffé, 2003).

constituency service son una moneda de cambio para mantener electores. En la actualidad, los partidos tradicionales y el Frente Amplio distribuyen algunos beneficios a sus votantes, especialmente para movilizar a los ciudadanos menos politizados. El acceso que tuvieron los partidos a los recursos públicos fue desigual y esto marcó una asimetría en el tipo de relaciones que una y otra organización mantuvieron con sus votantes. Mientras que los partidos Colorado y Nacional, a lo largo del siglo XX, tuvieron un vínculo muy estrecho con el aparato estatal, que les permitió reclutar su electorado a partir de bases clientelares (Panizza, 1990; Alcántara & Luna, 2004), el Frente Amplio (FA) no tuvo el mismo acceso a los bienes del Estado, y, por tanto, no desarrolló un patronazgo eficiente (Carneiro, 2009; Hagopian, Gervasoni & Moraes, 2008). No obstante, para ganar más electores y llegar a la Presidencia, el FA tuvo que combinar las estrategias de movilización programática con prácticas particularistas.

Luego del primer gobierno municipal, el FA edificó algunas estructuras de liderazgo local que antes habían sobreestimado, por estar asociadas con los partidos tradicionales. Esto les permitió ganar el apoyo de las clases bajas (Luna, 2007). Sin abandonar sus líneas programáticas, desarrollaron estrategias paralelas con redes locales para acercarse a los vecinos y ganar más votos. Poco a poco, el Frente Amplio fue capturando las redes clientelistas de los partidos Colorado y Nacional en las periferias de Montevideo y, en general, en los departamentos más grandes y urbanizados, como Canelones. Los políticos del FA aprendieron a “embarrarse”, a hacer relaciones cara a cara:

[...] siempre doy entrevistas a quien me solicite y los atiendo lo antes posible, pero aquí viene alguien a decir tengo hambre[,] usted no puede pensar el hambre que yo tengo. Lo mandábamos a la cafetería, pero lo otro es ver cómo se resuelve eso [...] ver si tiene el bono de alimentación, ahí operamos, no podemos trabajar por uno[,] tenemos que trabajar por todos, en ver qué leyes los amparan [...]. (Legislador 22, comunicación personal, marzo de 2014).

La incorporación tardía de los frenteamplistas a estas dinámicas de intercambio hace que sus redes no sean tan extensas. El FA ha tenido dificultades para replicar su éxito nacional en el plano departamental, pues no cuenta con líderes departamentales que arrebatan las redes políticas de los partidos tradicionales (González, 2015). En el interior del país, las maquinarias de los partidos Colorado y Nacional se mantienen y siguen cultivando vínculos no programáticos (Filgueira, Garcé, Ramos & Yaffé, 2003). Allí, las viejas redes que servían para distribuir beneficios a la clientela continúan vigentes y son útiles para los nuevos intercambios. En este sentido, los diputados de los departamentos

del interior del país son más propensos a interactuar cara a cara con sus electores, y a rehacer las viejas redes políticas. Mientras que en Chile los legisladores de todos los partidos utilizan las relaciones particularistas como estrategia de *credit claiming*, en Uruguay estas prácticas están acotadas, principalmente, a los miembros de los partidos tradicionales en el interior del país. Por ejemplo, mientras que los miembros del FA invierten 12,4 horas, los de Partido Nacional lo hacen 13,8 horas (tabla 6.4).

Tabla 6.4 Número de horas de atención a individuos por partido en Uruguay

Partido	Media	Desviación
Frente Amplio	12,4	11,5
Nacional	13,8	10,8
Colorado	30	2,8

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada a congresistas.

Las relaciones entre el congresista y el elector son más distantes. Durante las entrevistas, pocos legisladores señalaron su cercanía con los electores. Mientras que algunos mencionaban su estrecha vinculación con los habitantes de sus distritos, otros lo veían como algo improcedente. Para algunos no es su labor, y su deber es trabajar por intereses colectivos y no por las necesidades de un solo individuo:

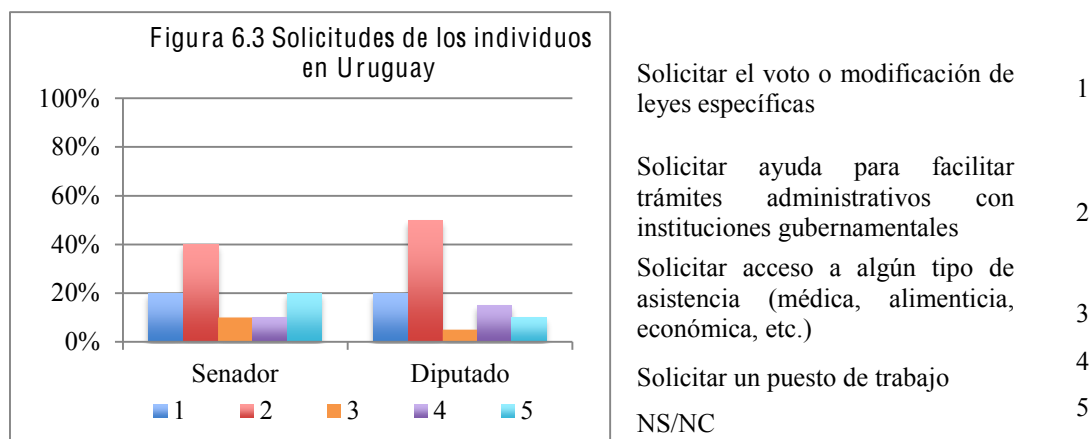
[...] tengo asesoras que justamente hacen esa conexión, ellas revisan el caso y si es mi responsabilidad lo asumo. Por ejemplo, todos los temas vinculados al sistema carcelario los atendemos tanto la trabajadora social como mi abogada [...] entonces este es un despacho de puertas abiertas pero no es un despacho que atienda reclamos de cualquier índole[,] si a mí me vienen a plantear casos en materia que no son las que me corresponden a mí o que no son gestiones de los legisladores, somos de alguna forma intérpretes para que se apliquen las políticas públicas, de que las leyes se apliquen y que tengan sentido y también ser la oreja atenta de problemas más que personales, de problemas de la gente vinculados a lo que puede ser la aplicación de las políticas públicas [...]. (Legislador 16, comunicación personal, marzo de 2014)

En este sentido, la génesis de estas relaciones particularistas va a depender, primero, del estilo propio del legislador; es decir, para algunos la forma de hacer política está atada a un contacto con las personas. Segundo, de las características de la circunscripción; los distritos de magnitudes más pequeñas posibilitan un contacto más directo. Tercero, de la fracción; por ejemplo, una agrupación del Frente Amplio, el Movimiento de Participación Popular (MPP), ha promovido el establecimiento de oficinas en sus territorios. Estas dos posturas se ejemplifican así:

[...] los viernes y sábados me dedico como legislador a recorrer los distintos barrios de las ciudades o departamentos o zonas rurales, ¿para qué? Para acercarme a la gente para ver cuál es la demanda ciudadana, yo soy un legislador del mano a mano, me gusta los fines de semana visitar cada rincón del Uruguay y reunirme con la gente para preguntarle tal cosa o tal otra [...] yo busco encontrar en la gente la realidad para poder legislar, por eso todos los fines de semana me recorro algún lugar, soy muy de ir a los eventos a las ferias rurales a las exposiciones o ir a la casa de los productores o un barrio de Montevideo cuando se reúne mucha gente y que los problemas son muchas veces los problemas municipales pero se mezclan con los problemas nacionales, ambientales o económicos, tengo costumbre de hacerlo [...]. (Legislador 13, comunicación personal, marzo de 2014)¹⁸⁶

[...] yo tengo un despacho allá también, atendemos en doble jornada, un despacho en el que trabajamos de lunes a viernes [...] yo he atendido gente en mi casa hasta las dos de la mañana, con un problemón que de hecho ellos sabían que no se los iba a solucionar, pero los escuché [...] es una política del MPP, nosotros los hemos visto en los diputados del MPP, honestamente tú vas al departamento de al lado y el compañero que es legislador que no pertenece a nuestra fracción política, es de otro sector del FA, él no tiene despacho yo lo he hablado con él y le pregunté ¿por qué no? No, porque terminas siendo dependiente y entonces vas a Tacuarembó y el compañero, que sí es de nuestra fracción tiene un despacho, el de Paysandú, el de Florida, nosotros le damos importancia al cargo y a la gente [...]. (Legislador 26, comunicación personal, abril de 2014)

Al igual que en Chile, el tipo de bienes que suministran los congresistas por medio de sus redes ha cambiado. De nuevo, varias de las peticiones de los electores, o de cualquier ciudadano que tenga acceso a la red, son ayudas muy precisas. Mientras que antes se intercambiaban bienes más duraderos —pensiones, empleos, créditos para vivienda—, ahora se suministran favores más fugaces, como servicios sociales, información sobre trámites y ayuda legal (Álvarez, 2012; Luna, 2014). En estos espacios, la cercanía física y simbólica con el legislador hace posible el establecimiento de una lealtad política primaria basada en la confianza. Las conexiones sociales y políticas que tienen los legisladores —en el Gobierno nacional o en la administración local— hacen que se vuelvan personas apreciadas en la comunidad. Los ciudadanos que tienen problemas o demandas —facilitar un trámite, accesos a fuentes laborales, etc.— muchas veces no se dirigen a las instituciones estatales, sino que recurren a los líderes locales o directamente al congresista para satisfacer sus demandas, lo que resulta, normalmente, más eficiente y práctico. En este sentido, los congresistas en la encuesta señalaron en un 45 % que el principal motivo por el cual los buscan sus electores es para facilitar trámites administrativos (figura 6.3).



Fuente: elaboración propia, a partir de la encuesta realizada a congresistas.

La forma en que se desarrollan estas interacciones particulares es diferente a la que se observa en Chile. En el caso chileno, la mayoría de las redes sociales y el capital político que de allí se deriva son atemporales; es decir, permanecen en el tiempo y no solo se reactivan en las coyunturas electorales. Los recursos que les provee el Congreso les permite a la totalidad de los legisladores chilenos mantener, durante toda la legislatura, varias oficinas y equipos de trabajo en sus distritos. En Uruguay, las dietas que se les asignan a los legisladores son insuficientes para cubrir los costos de tener una o varias oficinas y equipos de trabajo en los distritos. El 90 % de los senadores entrevistados y el 75 % de los diputados no tenían oficina en su distrito o en algún departamento, en el caso de los senadores¹⁸⁷, y, por tanto, no podemos establecer ninguna relación con la ambición. Así lo relató un congresista:

[...] sería ideal tener un club[,] un comité en cada barrio sería ideal[,] pero eso no lo puedo mantener por el tema del presupuesto, no hay plata. Pero el año pasado arrancamos con un plan; yo vengo de Edil departamental y en ese momento lo hacía y acá lo mantuve y se trata justamente de recorrer, visitar, estar con la gente, mantener ese contacto. Además sacamos un mensuario en papel y todos los meses estamos llegando a la casa de nuestros seguidores con todas nuestras actividades. Una carta mía saludándolos, contándoles las novedades del mes [...]. (Legislador 15, comunicación personal, marzo de 2014)

En Uruguay no hay una relación regular con las bases, la comunicación con sus distritos es más esporádica y se concreta en el periodo electoral. Aunque durante los ciclos electorales la conexión con el legislador no se desvanece por completo, realmente se

¹⁸⁷ El 25 % de los diputados que tienen oficina, poseen una, generalmente localizada en la capital del departamento.

activa en las intermediaciones electorales. En promedio, los diputados dedican 14,5 horas y los senadores 10,3 a la semana, a hablar con los ciudadanos (tabla 6.5). Aunque el número de horas no cambia drásticamente si lo comparamos con Chile, la desviación nos demuestra que en Uruguay algunos legisladores enfatizan en su relación con los distritos, al ocupar 32 horas a la semana, mientras que otros anulan el contacto con sus electores.

Tabla 6.5 Número de horas de atención a individuos en Uruguay

Senadores				Diputados			
Media	Mín.	Máx.	Desviación	Media	Mín.	Máx.	Desviación
10,3	0	20	7,42	14,5	1	32	11,82

Fuente: elaboración propia, a partir de la encuesta realizada a congresistas.

Sin embargo, el número de horas que destinan a sus electores cambia en función de la ambición. En la tabla 6.6 se muestra que los diputados, de departamentos distintos a Montevideo, con ambición estática, atienden a sus votantes 14,3 horas a la semana; los de ambición cesante, 10 horas, y los que aspiran a una intendencia lo hacen 18,4 horas.

Tabla 6.6 Número de horas de atención a individuos en Uruguay según la ambición

Montevideo			Otros departamentos			Senadores		
	Media	Desviación		Media	Desviación		Media	Desviación
Progresiva	10	8,48	Progresiva	--	--	Progresiva	--	--
Estática	12,4	12	Estática	14,3	10,3	Estática	11,2	7,5
Cesante	1	--	Cesante	10	7,6	Cesante	8	8
Discreta	1	--	Discreta	--	--	Discreta	--	--
Subnacional	--	--	Subnacional	18,4	9,2	Subnacional	--	--

Fuente: elaboración propia, a partir de la encuesta realizada a congresistas.

Por otro lado, las redes políticas tienen una identificación partidista. Los activistas o miembros de cada facción trabajan solamente para sus facciones. Como lo menciona Luna (2014), contratar individuos “independientes” para que trabajen en las campañas electorales es anormal en Uruguay. Los líderes comunitarios, en general, tienen una adscripción partidista y colaboran, solamente, con los miembros de su grupo político. Ellos conectan a las personas con los políticos y muchas veces con el Estado. Los líderes introducen a los candidatos en los distritos, les presentan a vecinos, que pueden ser potenciales electores, y entregan los bienes para el barrio o los favores que las personas reclaman (Dansilio & Duarte, 2007).

A diferencia de Chile y de Colombia, las redes no dependen exclusivamente de la figura de un congresista, ellas se estructuran y funcionan alrededor de una facción política.

Las maquinarias políticas se nutren y se componen de los individuos que pertenecen a las facciones. Los congresistas uruguayos, en especial los del FA, trabajan conjuntamente, y mantienen siempre un sentimiento de pertenencia al grupo político que lo eligió. El sistema electoral —lista cerrada— impulsa un trabajo colectivo de los políticos. Más allá de un reconocimiento individual, los congresistas también están interesados en aumentar la votación por su lista. Aunque en los distintos partidos pueden aparecer protagonismos y redes atomizadas, al final los esfuerzos personales favorecen al conjunto de la fracción. Quienes lideran las listas están muy interesados en que su grupo sea conocido, y al mismo tiempo saben que entre más miembros de su lista ganen, su trabajo y su rol en el Congreso será mejor.

La magnitud de los distritos, indiscutiblemente, influye en el tipo de vínculos que se crean. Como sucede en Chile y Colombia, no todos los legisladores uruguayos desarrollan la misma conexión política. En cada circunscripción las dinámicas de intercambios son únicas. En los distritos más grandes —Montevideo, Canelones— las relaciones particularistas son menos intensas. Los representantes de las zonas metropolitanas no se enfrentan, constantemente, a demandas específicas de sus electores. En cambio, los diputados de otros departamentos se ven más expuestos a los reclamos individuales; y en el caso de los senadores, la conexión electoral casi que desaparece. La circunscripción nacional distorsiona la relación que tiene el senador con sus bases. La labor del senador se concentra, principalmente, en su trabajo político, en su coordinación con los miembros de su bancada y en su trabajo en comisión. Los senadores tienen pocas probabilidades de presentar los intereses de sus electores, porque, dada la magnitud del distrito, no pueden interactuar constantemente con sus vecinos. Ellos no saben con precisión quiénes son sus votantes. La lista cerrada enceguece el conocimiento que tienen los electores de su candidato; por otro lado, reconocen que su carrera política depende más del partido y no de su reputación.

En Colombia, pese a tener una circunscripción nacional para el Senado, algunos senadores mantienen una vinculación muy estrecha con los departamentos en los que históricamente han tenido sus electores, hasta el punto de que la votación obtenida en ese solo territorio les permite ganar la elección. Esto no significa que estamos desconociendo que en el sistema uruguayo existan maquinarias políticas que apoyen la labor política de los congresistas, pero la intensidad y la magnitud que se observa en Uruguay es muy baja si se compara con Colombia. En Uruguay, las relaciones clientelares son anémicas. Los vínculos de los legisladores con sus electores se basan en relaciones particulares, que, en

general, no condicionan el voto y están atadas a las redes políticas de las facciones. En Colombia, el clientelismo sigue anclado a la política, y las relaciones de intercambio asumen dinámicas distintas en cada una de las regiones.

6.5 Colombia: entre el clientelismo tradicional y un clientelismo de mercado

En Colombia, el clientelismo es una práctica que atraviesa las relaciones políticas y de la cual dependen muchos legisladores para avanzar en su carrera política. Los congresistas con ambición estática, dependiendo de la región, no pueden obviar el vínculo con sus departamentos y el suministro de bienes a sus electores. El intercambio tradicional de votos por bienes ha sobrevivido, y se ha adaptado a las nuevas condiciones de la sociedad moderna (Archer, 1990; Martz, 1999; Dávila & Delgado, 2001; Wills & Rivera, 2009; García & Revelo, 2010). Así, el clientelismo tradicional se ha acumulado con nuevos tipos de intercambio electoral. Las maquinarias políticas de antaño interactúan con redes menos asimétricas, que proveen otros bienes y definen otros tipos de vínculos.

Sin embargo, el clientelismo no se refleja en todos los departamentos de la misma manera, y, por tanto, la forma en que el congresista puede beneficiar los intereses de sus electores cambia de una región a otra. En algunas zonas el clientelismo se levanta sobre redes familiares, y los vínculos políticos se asemejan más a relaciones patrimonialistas. Existe un intercambio paternalista en cabeza de un “patrón” que tiene el control económico y político de la zona. El control político está relacionado con los intereses de un clan familiar que logra imponer su voluntad. Un grupo familiar maneja y distribuye los bienes públicos y privados, y dirige las relaciones políticas (Gutiérrez Sanín & Ramírez, 2002; Wills & Rivera, 2009). En estos territorios, los miembros de la oligarquía liberal y conservadora no fueron sustituidos por políticos profesionales, y las prácticas políticas parecen detenidas en el tiempo. Los caciques políticos, aunque ya no estén en el escenario público, distribuyen cargos burocráticos, dádivas y bienes materiales a los miembros de su clientela. El control político que ostentan les permite definir prácticamente a dedo los candidatos a las alcaldías, asambleas y Congreso. En estos espacios, la competencia política y los incentivos que tienen los legisladores para buscar ser reconocidos por sus electores se desvanecen. Los candidatos saben que tener el aval del cacique local asegura su triunfo en las urnas, y el acceso a la red y a los bienes que en ella se distribuyen. Los congresistas son herederos de la red política de su padre, de su “compadre” o de su “jefe político”. En estos lugares, la relación que tiene el legislador con sus electores se mantiene invisible y, por tanto, es poco rastreable.

En otros departamentos persiste un clientelismo moderno, en los que las decisiones políticas se rigen por un criterio de intercambio de favores por lealtades y apoyos electorales. Las redes políticas continúan siendo jerárquicas. El líder político del departamento —un senador o un diputado— maneja y distribuye recursos públicos y burocracia¹⁸⁸. Los que hacen parte de esta estructura son alcaldes, diputados y, en algunos casos, gobernadores que pactaron alianzas con los congresistas durante el periodo electoral. En las elecciones departamentales, los candidatos piden el aval a los congresistas:

[...] a nosotros nos llaman y nos dicen: “queremos trabajar con ustedes”. Entonces nosotros lo que hacemos es revisar quién es, los antecedentes[,] que no sea un corrupto, que no esté investigado y luego le contamos al Senador lo que ha hecho y un poco lo que propone. Entonces ya es el Senador quien lleva los nombres al Directorio y ellos deciden si le dan el aval o no [...]. (Asesor 3, comunicación personal, noviembre de 2016)

Los políticos o algunos actores económicos apoyan a los candidatos para que una vez sean elegidos puedan acceder a beneficios y privilegios. Durante la gestión, los alcaldes y los diputados saben que para aumentar su caudal electoral y lograr mantener el respaldo de su jefe político deben responder con recursos, favores y políticas para la clientela. En muchos casos, los intercambios son de doble vía. Por un lado, las decisiones de los alcaldes y diputados benefician a los sectores que forman parte del círculo de confianza del congresista; y, por otro lado, los legisladores orientan el gasto hacia proyectos que beneficien a determinados territorios o grupos de poblaciones. Esto implica el compromiso electoral y el apoyo incondicional de la autoridad local al congresista. Es así como un senador o un representante que ha logrado consolidar su base electoral en ciertos municipios puede controlar las acciones de los alcaldes y los concejales¹⁸⁹.

En estos contextos, es posible que las decisiones de los alcaldes se basen en factores políticos y no técnicos. La destinación de los presupuestos y la definición de las políticas pueden priorizar los intereses electorales del legislador por encima de las necesidades de los municipios (Velásquez, 2009; Torres & Pachón, 2013). De esta forma

¹⁸⁸ García y Revelo (2010) hacen un seguimiento a los procesos que tienen varios congresistas en la Corte Suprema de Justicia por la asignación indebida de notarías. Estas son una moneda de cambio que utiliza el Ejecutivo para lograr consenso, y, a su vez, los congresistas usan la discrecionalidad que tienen en los nombramientos para conseguir apoyos electorales.

¹⁸⁹ Un ejemplo de esta dinámica es el municipio de la Dorada (Caldas), donde el exsenador Víctor Renán Barco por muchos años ejerció el control político. Y el municipio de Dosquebradas, que era manejado por el senador Germán Aguirre.

lo describe un trabajo sobre el departamento de Caldas: “[...] Todo lo que hay allá me lo deben a mí. La carretera a Monte Bonito (único corregimiento del municipio), la electrificación, el colegio, las escuelas, las oportunidades que le he dado a la gente, pavimentando el pueblo [...] (O. Yepes Álzate¹⁹⁰, comunicación personal, 2014)” (Hernández, 2015, p. 63).

No obstante, este control político opera de manera diferente, dependiendo de la capacidad de gestión del municipio. Los municipios con mayor capacidad administrativa tienen una relativa autonomía en las decisiones. Los acuerdos políticos consisten en transacciones que benefician mutuamente a los alcaldes y al jefe de la red política, pero el ejecutivo municipal define los alcances y los límites de la política. Por su parte, los municipios con baja capacidad de gestión no tienen ningún tipo de injerencia en las decisiones de inversión, ni en la definición de las prioridades de políticas públicas (Velásquez, 2009).

Además de la distribución de los recursos públicos, los jefes políticos controlan bienes privados. Los líderes departamentales han logrado perfilar redes sociales que les permiten favorecer a algunos ciudadanos con puestos de trabajo, subsidios, mercados, etc. En estos casos, los congresistas tienen gestores locales que en la mayoría de los casos no tienen remuneración, pero sí esperan que el político los retribuya con un puesto de trabajo para él o algún familiar. La función de ellos es ser el puente de comunicación entre los líderes comunitarios y el legislador. Ellos son quienes transmiten las necesidades de las comunidades y en época de elecciones organizan a los líderes de las localidades para sumar votos:

[...] la cosa funciona así, nosotros tenemos distintos líderes, unos nos dan 100 votos, otros 1.000, no importa que no sean muchos votos. Ellos nos llaman, a veces a nosotros (se refiere a los asesores) y otras veces al Senador, si nos llaman a nosotros, nosotros vamos y le decimos: mire Senador que fulanito llamó que necesita esta cosa y él nos dice cómo proceder. Pero, por ejemplo, la llamada que acabé de recibir, es una señora que nosotros conocemos de toda la vida, que nos da unos voticos, y me llama para decirme que no tiene nada para echar a la olla. Entonces yo qué hago, le digo no se preocupe, ya miro como le soluciono, y qué hago, llamó a mi papá que está allá y le digo que le dé 20 mil pesitos¹⁹¹ y ya... y eso pasa mucho [...]. (Asesor 1, comunicación personal, junio de 2014)

¹⁹⁰ Omar Yepes Álzate fue representante a la Cámara por el departamento de Caldas desde 1974 hasta 1998, cuando ganó una curul en el Senado. El senador Yepes participó en el Congreso hasta 2010.

¹⁹¹ Equivale, aproximadamente, a 3 USD.

La maquinaria política que el congresista organiza y maneja es de carácter individual. Y estas redes son el punto nodal de sus votaciones. En estos espacios, el monitoreo del voto es una condición ineludible:

[...] la gente que tenemos arma la lista de votantes, nos envían una lista con el nombre, número de cédula y la mesa donde vota. El día de las elecciones nosotros tenemos dos comandos. Afuera, en cada puesto de votación, un comando que registra. El segundo comando que dice en qué mesa de votación. Después de votar, la persona regresa al primer comando y muestra su certificado de votación. Entonces, nosotros sabemos cuántos votos tenemos antes de las 4 de la tarde [...]. (Asesor 1, comunicación personal, junio de 2014)

[...] en mi vereda es distinto, allá no llegan veedores, casi que les dan el voto en la urna. Arman una fila y la llevan a la mesa exacta [...] el líder decide cuánto valen sus votos, hay veces que es plata, pero otras veces se pide algo para la vereda, por ejemplo, una planta eléctrica o que arreglen la escuelita [...] en Bogotá es distinto, no nos dan plata, nosotros organizamos la reunión y les decimos qué necesitamos, generalmente, es trago y comida [...] acá la cosa es por trabajo, que nos ayuden laboralmente [...]. (Líder local de Bogotá, comunicación personal, enero de 2017)

Las redes políticas por medio de las cuales operan los congresistas en estas zonas son de carácter individual, algunas de ellas permanecen durante los ciclos electorales y otras desaparecen luego de los comicios. Las redes personales se han fortalecido, en detrimento de las organizaciones de partido. Aunque la elección popular de alcaldes y gobernadores golpeó la estructura piramidal, porque los legisladores no pueden repartir los cargos y los recursos regionales, estas siguen siendo eficientes. Los legisladores son los jefes políticos de las maquinarias que se mueven en los departamentos, y son ellos quienes pueden endosar sus votos. Los gobernadores y alcaldes que desean continuar una carrera política deben buscar el apoyo del senador o representante que controla el departamento.

Como se mostró en el capítulo 4, el 44 % de los miembros de la Cámara de Representantes han ocupado un cargo de elección a escala municipal, y habitualmente esperan a que su “jefe político” les abra el espacio para que ellos continúen su vida política. Los congresistas se basan en una red de clientes que conocen y que depende de ellos durante y después de los comicios. Los legisladores pactan los intercambios con intermediarios que son leales a él, porque también están interesados en mejorar sus perspectivas de trabajo —ya sea en un cargo de elección o en un puesto burocrático—. En otras palabras, los *brokers* están interesados en trabajar para que el congresista gane, porque ello también representa mejores condiciones para él.

[...] nosotros siempre pedimos empleabilidad, becas para la gente de nuestra comunidad¹⁹², pero en la vereda de la que yo soy es distinto. Allá la gente tiene muchas necesidades, el elector es muy vulnerable. Allá qué reparten: una lámina zinc, un mercado. Pero el líder siempre se queda con algo, él se queda con el cincuenta por ciento de la plata y reporta el resto [...]. (Líder local de Bogotá, comunicación personal, enero de 2017)

Sin embargo, este tipo de clientelismo moderno coexiste con un clientelismo de mercado (Dávila & Delgado, 2001). Especialmente en las zonas metropolitanas y en la capital, el clientelismo asume un carácter más fugaz. En estos espacios, las redes son más pequeñas e inestables. Las lealtades, que todavía son evidentes en el clientelismo moderno y en el tradicional, se rompen. La acentuación de la competencia política lleva a que los congresistas pacten alianzas coyunturales con líderes comunitarios. Los intermediarios en cada elección “ofrecen” su clientela al mejor postor:

[...] antes de las campañas electorales la persona que está aspirando comienza a buscar y ahí comienza hablar con su gente. Llama a sus concejales o uno se comunica con ellos, pero para ellos es más fácil coordinar con el concejal que le dan muchos más votos y no ponerse a hablar líder por líder. Entonces ahí uno dice: mi potencial votante es este y vale tanto [...] y uno escucha a varios, uno no puede ser sectario y luego uno va y le plantea las cosas a la comunidad. A veces todos nos vamos por uno y a veces unos por uno y otros por otro [...] yo he trabajado para mucha gente[,] concejales, alcaldes y senadores, uno va viendo cuál es el que más le conviene [...]. (Líder local de Bogotá, comunicación personal, enero de 2017)

Los intermediarios independientes o los que representan a una organización social negocian, con diferentes partidos, sus votos y los bienes con los que van a ser retribuidos (Holland & Palmer-Rubin, 2015)¹⁹³. Ellos pactan beneficios para antes de la elección, y la clientela solo da el voto si cumplen con lo que ofrecen. Cuando se pacta con intermediarios de organizaciones sociales, los acuerdos incluyen bienes inmediatos, pero también algunos acuerdos *a posteriori*. En este caso, la relación perdura un poco más.

¹⁹² Hace referencia a la comunidad afrodescendiente. El entrevistado es representante legal de una organización de afrodescendientes que existe hace más de 13 años.

¹⁹³ En el trabajo de Holland y Palmer-Rubin (2015) se relata cómo los líderes de las organizaciones sociales, meses antes de la elección, reciben llamadas de distintos partidos para negociar la movilización de su red. El líder de la organización negocia el precio (los bienes que serán distribuidos a la organización y en algunos casos un pago para él mismo) por convencer a su red para que voten por determinado candidato. Ellos afirman que los líderes no aceptan, necesariamente, la oferta más alta. Pero reconocen que cuando los políticos están más distantes de su interés como organización, es necesario más dinero y capital personal para movilizar a los votantes.

Pero en los meses previos a las elecciones, los intermediarios vuelven a ofertar su red. En el momento en que el congresista no logra responder a las expectativas de los clientes, la relación se pierde. Esto explicó un asesor de un representante a la Cámara sobre la relación con sus electores:

[...] es que uno no se puede desaparecer. Nosotros, por ejemplo, íbamos a los municipios, hacíamos volantes, se los repartíamos a la gente en la calle y mientras tanto el Representante iba a la radio comunitaria y hablaba [...] ayudábamos con cosas, cosas que uno mismo puede solucionar, un mercado, pagar la pensión del colegio, dar la comida para un bazar [...] eso sí, cuando perdimos el poder político perdimos las redes. Nosotros no teníamos los recursos privados para lograr mantener a la gente. Las personas nos decían que nos apreciaban mucho pero que ellos tenían sus necesidades y se iban [...]. (Asesor 2, comunicación personal, noviembre de 2016)

Este tipo de clientelismo es muy usual en municipios con una alta competencia política, en los que las redes de los partidos tradicionales han perdido fuerza y los partidos nuevos carecen de redes de intermediación propias. Las redes están compuestas por líderes locales que logran generar una relación más directa con los electores y con menos dependencia de los grandes jefes políticos. En estos espacios, los miembros de los partidos no tradicionales negocian, al igual que los otros políticos, los votos que ofrecen los intermediarios. La estructura se torna más flexible y es horizontal, pues la relación entre los políticos y la clientela asume los rasgos más estrictos de una transacción de mercado. Los intermediarios no están motivados a guardar fidelidad al congresista, ellos son verdaderos mercaderes que están buscando beneficios precisos para ellos y los miembros de su red. De nuevo, el monitoreo del voto es obligatorio; al momento de la negociación, los líderes mencionan el número de votantes y las condiciones para obtener el voto de su “gente”: “[...] si yo tengo cincuenta votantes los inscribo en determinada mesa y ellos mandan un testigo electoral para que revise[,] o después como están registrados, ellos saben que yo le metí cincuenta votos en tal mesa y ellos revisan [...]” (líder local de Bogotá, comunicación personal, enero de 2017)¹⁹⁴.

La naturaleza de la estructura hace que el tipo de bienes que se distribuyen sea más volátil. Los recursos que se asignan tiene un carácter inmediato, no se transan beneficios de largo plazo que se puedan revertir. La coerción del voto se hace de manera

¹⁹⁴ En el trabajo de Holland *et al.* (2015) también se menciona que los líderes sociales normalmente ayudan a sus miembros a registrarse para votar en un lugar específico, donde los resultados pueden ser monitoreados por el líder y posteriormente por el partido.

puntual y, por tanto, la relación es más efímera. Los intermediarios tampoco pueden condicionar la lealtad de sus vecinos, pues, finalmente, ellos también pueden ser captados por otro *broker*. En el caso de las organizaciones sociales, los intermediarios apoyan a los congresistas para obtener bienes más duraderos —puestos de trabajo—, y los miembros esperan que el legislador les siga ofreciendo bienes públicos o políticas especializadas después de la elección, si su grupo muestra lealtad:

[...] hice una campaña cero maquinaria[,] yo no sabía cómo se organizaba una campaña, yo lo que hice fue visitar gente en los barrios y las madres comunitarias me llevaban a sus amigos, no sabía que había que organizar coordinadores y así arranqué; duré doce años en el Concejo de Bogotá [...] luego llegué a la Cámara y creé una especie de organización de coordinadores locales. Cada localidad tiene una persona para mirar los problemas, resolver situaciones en los barrios. [...] en la Cámara tengo un éxito total, les consigo salario mínimo, toda su seguridad social, una madre comunitaria es como cualquier trabajador de este país [...] yo no dependo de gamonales políticos, de líderes tradicionales, yo no tengo. Si las madres se me mueren yo me muero [...]. (Legislador 84, comunicación personal, marzo de 2015)

Las organizaciones sociales son socios atractivos para los políticos. Estas cuentan con redes sociales y líderes que sirven de intermediarios para distribuir recursos y movilizar ciudadanos durante las campañas electorales o fuera de ellas. Pero el rol que tienen las organizaciones en las comunidades y la conexión que tejen con el congresista tampoco requieren lazos jerárquicos. Las relaciones son menos asimétricas y, aunque pueden ser un poco más perdurables, ellas prescriben en el momento en que el congresista no responda a sus intereses.

Por último, otros departamentos escapan a este tipo de dinámicas. En unos municipios la gestión municipal no ha podido soslayarse de la presencia de grupos armados que han subordinado las decisiones de la clase política. La escasa presencia del Estado en algunas zonas y la concomitante expansión de grupos insurgentes anularon o limitaron la competencia política. En estos casos, las relaciones políticas se han visto distorsionadas y subordinadas por la voluntad de los actores armados. La conducta de los legisladores en estos espacios de violencia se desdibuja y no responde a intereses electorales. Son zonas de complejidad social en las que la estrategia armada reduce lo público y destruye la confianza entre los actores sociales, lo que da paso a relaciones mediadas por el miedo. Las organizaciones armadas, por medio del uso de la fuerza y de estrategias de intimidación, restringen la libertad de los habitantes y coaccionan el voto.

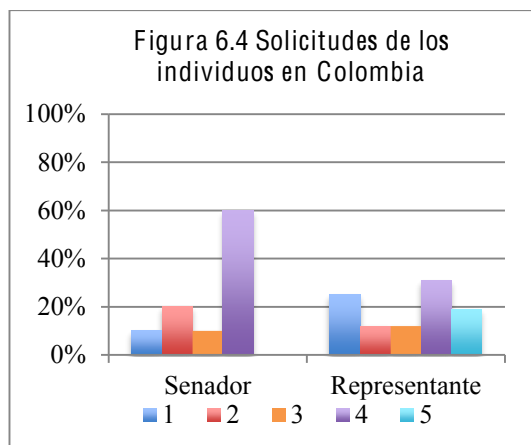
En este escenario, los vínculos entre los políticos y los ciudadanos se invalidan y las elecciones son un mero formalismo¹⁹⁵.

La heterogeneidad de dinámicas que se viven en cada departamento y, a su vez, en cada municipio dificulta expresar conclusiones. En los territorios coexisten prácticas tan diversas que mezclan relaciones patrimoniales y nuevos vínculos de mercado. Las estrategias con las cuales el congresista se vincula con su electorado dependen de diversas características: geográficas, económicas, de la implantación o no de grupos armados, de la estructura del partido, de la presencia de barones políticos o del surgimiento de otros políticos locales. Los nexos que tiene el político con sus electores, que son las acciones que él puede adjudicarse, mezclan fuertes intercambios clientelares y lánguidos particularismos. Los beneficios individuales o colectivos que los ciudadanos perciben casi siempre están mediados por la red, lo que hace posible que el voto sea monitoreado y condicionado. El clientelismo sigue permeando la cultura política y los ciudadanos consideran que los congresistas pueden solucionarles problemas precisos. En la encuesta que se hizo a los congresistas, el 60 % de los senadores y el 31,3 % de los representantes manifestaron que normalmente los ciudadanos les solicitaban puestos de trabajo (figura 6.4).

La heterogeneidad de dinámicas hace que las relaciones particularistas entre los congresistas y los electores puedan caracterizarse tanto por su fuerza, como por su inexistencia. Algunos de ellos mantienen un vínculo directo con las personas de su distrito, mientras que otros siguen utilizando las viejas clientelas.

[...] mi número cuando empecé el Congreso es el mismo que cuando terminó, 12 años después no cambié de celular[,] devuelvo llamadas[,] contesto yo mismo los correos electrónicos, WhatsApp, los mensajes de texto ahora. A veces me demoro un mes en dar respuesta[,] voy dando respuesta a lo que es importante y lo demás lo contesto después[,] cuando me quede tiempito y le pido disculpa a la gente[,] pero la gente prefiere que sea uno el que los conteste[,] entonces el trato directo con la gente en la comunicación y también en el trato personal yendo a los pueblos y atendiendo gente en Neiva todo el tiempo[,] mantuve una oficina permanente hasta el último periodo, en el último periodo cerré la oficina que me generaba un costo y empecé a atender gente en diferentes lugares [...] pero siempre atiendo a la gente de manera amable y sincera[,] y trato de ir a los municipios y también hago mucha gestión [...]. (Legislador 71, comunicación personal, junio de 2014)

¹⁹⁵ Véanse los informes de la Misión de Observación Electoral, disponibles en <http://www.moe.org.co>.



- Solicitar el voto o modificación de leyes específicas 1
- Solicitar ayuda para facilitar trámites administrativos con instituciones gubernamentales 2
- Solicitar acceso a algún tipo de asistencia (médica, alimenticia, económica, etc.) 3
- Solicitar un puesto de trabajo 4
- NS/NC 5

Fuente: elaboración propia, a partir de la encuesta realizada a congresistas.

Si observamos los dos indicadores para medir las relaciones que mantienen los congresistas con sus electores —número de oficinas y horas de atención a electores—, el 80 % de los senadores y el 75 % de los representantes tienen una oficina en un departamento. Pero, a diferencia de Chile, el 62 % de los senadores y el 81 % de los representantes que entrevistamos tenían solo una oficina (promedio 1,2). La poca variabilidad en el número de oficinas no nos permite establecer una relación con la ambición. Las sedes de los congresistas, generalmente, se abren durante cuatro o cinco meses antes de las elecciones, para que sean útiles durante las campañas, y luego se cierran.

Por otra parte, la tabla 6.7 nos demuestra que en el caso colombiano, pese a que los senadores son elegidos en una circunscripción nacional, ellos mantienen una relación muy directa con electores y, de hecho, con los departamentos en los que concentran su votación. A diferencia del caso uruguayo, donde los senadores destinan muy poco tiempo a sus electores, en Colombia los senadores en promedio invierten 14,3 horas a la semana a escuchar a sus votantes, un número equivalente al tiempo de los representantes que son elegidos en circunscripciones departamentales.

Tabla 6.7 Número de horas de atención a individuos en Colombia

Senadores				Representantes			
Media	Mín.	Máx.	Desviación	Media	Mín.	Máx.	Desviación
14,1	2	32	10,7	14,3	1	30	9,74

Fuente: elaboración propia, a partir de la encuesta realizada a congresistas.

Estas variaciones en la atención a los votantes tienen mucho que ver con los incentivos que brinda el sistema electoral —el voto preferencial— y con el tipo de

nominación que tienen los congresistas. Sin embargo, la ambición también desempeña un papel decisivo en el vínculo que tienen los congresistas con los electores. La tabla 6.8 muestra cómo varían las horas de atención a los votantes en función de la ambición.

Tabla 6.8 Número de horas de atención a individuos de acuerdo con la ambición, en Colombia

Bogotá			Otros departamentos			Senadores		
	Media	Desviación		Media	Desviación		Media	Desviación
Progresiva	1	--	Progresiva	20	--	Progresiva	4	--
Estática	4	5,19	Estática	18,8	8,1	Estática	15,3	8,16
Cesante	--	--	Cesante	8	--	Cesante	--	--
Discreta	8	--	Discreta	--	--	Discreta	2	--

Fuente: elaboración propia, a partir de la encuesta realizada a congresistas.

Al respecto, podemos señalar que el número de horas que destinan los representantes de otras circunscripciones distintas a Bogotá (18,8 horas) con ambición estática es superior al tiempo que dedican los representantes de Bogotá (4 horas). La explicación, al igual que en Chile y Uruguay, es la magnitud de la circunscripción y la presencia de un voto más programático o de opinión en estos distritos. Estos dos factores debilitan la relación entre el congresista y el elector. Además, en el caso colombiano, la existencia de redes clientelistas obstruye o limita el vínculo electoral al momento preciso de las elecciones. En el caso de los senadores, su arraigo electoral en algunas zonas del país los lleva a estar muy atentos a los requerimientos de los ciudadanos para ganar la reelección. Por su parte, los senadores con ambición progresiva disminuyen la atención a sus electores (4 horas a la semana) y, según la hipótesis, se concentran en acciones de *position taking*. Lo mismo aplica para los representantes de Bogotá que quieren pasar al Senado. En los otros departamentos, la hipótesis no estaría sustentada, porque las horas para atender a los votantes son superiores a las de los representantes con ambición estática. Lo anterior puede tener dos explicaciones: la primera, el partido, pues los miembros de los partidos no tradicionales no cuentan con estructuras partidistas fuertes en las regiones y, por tanto, están obligados a seguir enfocándose en su departamentos; como el sistema permite ganar una curul en el Senado con la votación concentrada en una zona, esta estrategia resultaría válida. Segundo, la experiencia del congresista; como se discutió en el capítulo 5, en Colombia muchos legisladores compiten por el Senado luego de su primera legislatura, y la falta de experiencia política y legislativa no permite que

desarrollen una estrategia electoral concisa. Por último, los representantes con ambición cesante sí disminuyen el número de horas.

6.6 Conclusiones

Los diferentes tipos de políticas no programáticas son estrategias electorales, pero el clientelismo o las redes de intercambio personal muestran una justificación electoral más clara. El individuo tiene un contacto directo con el político, y gracias a la ayuda que él le suministra se espera que las posibilidades de ganar su voto sean mayores.

Los procesos de modernización del Estado, la urbanización y el crecimiento económico han transformado las relaciones de intercambio. La descentralización aumentó las competencias políticas y administrativas de los gobiernos territoriales y disminuyó la centralidad que tenían los legisladores como enlaces entre la política local y nacional. Por otro lado, la eficiencia en el suministro de los servicios sociales del Estado les restó recursos a los partidos y a los políticos para nutrir sus clientelas. Y la urbanización ha complejizado el monitoreo de los votantes.

No obstante, las relaciones políticas cara a cara están lejos de desaparecer. Aunque en las últimas décadas las formas en que se desarrollan y los bienes que suministran han cambiado, los actores políticos continúan privilegiando el contacto directo con los electores. En los tres sistemas políticos, la conexión que mantienen los legisladores con sus votantes es vital para lograr la reelección. La entrega de bienes particulares o *small favors* es una manera que tradicionalmente han usado los políticos para ganar partidarios. Estas relaciones tienen como objetivo solucionar una demanda particular o solventar una carencia. Aunque el legislador busca mantener o conseguir el apoyo electoral, no en todos los casos existe un condicionamiento, ni un monitoreo del voto. Con este tipo de acciones el legislador demuestra sus capacidades de gestión, además él puede responsabilizarse, directamente, por la adjudicación de los beneficios, por esta razón se les considera como acciones de *credit claiming*.

En cada país, las interacciones particularistas toman características distintas que se relacionan con el tipo de bienes que entregan, las redes que utilizan y la estabilidad que tienen entre los ciclos electores. El trabajo propuso dos indicadores para analizar los vínculos que mantienen los congresistas con sus electores. El primero corresponde al número de horas que atienden a los electores, y el segundo, al número de oficinas.

En Chile, la conexión electoral se extiende a todos los distritos y circunscripciones senatoriales. Dentro de los tres países de estudio, el trabajo distrital que hacen los

legisladores es el más visible. Los diputados chilenos son quienes, en promedio, destinan más horas en la atención a sus electores y este vínculo se concreta también en el número de oficinas. En promedio, los diputados tienen 2,5 sedes y los senadores, 2,2. Así, la relación que mantienen los diputados y los senadores con los líderes comunales o con los propios vecinos es una constante. Sin embargo, estas redes son cada vez más personalistas y funcionan independientemente de las organizaciones de partido. Los congresistas, casi sin excepción, tienen equipos de trabajo durante toda la legislatura que se encargan de recibir y, en algunos casos, de resolver las demandas individuales. La falta de un monitoreo del voto y la incondicionalidad de la ayuda configuran relaciones particularistas estables. En algunos casos, la relación que emerge construye lazos afectivos que se convierten en formas de sociabilidad y crean un capital social y político; sin que ello obstruya una identificación programática. En los territorios pueden coexistir, armónicamente, estas dos instituciones informales: las subculturas partidarias y las redes de intercambio personal. No obstante, en Chile la fuerte competencia intrapartidaria incentiva a los candidatos a desarrollar redes particularistas que los diferencie de sus oponentes. Los diputados y senadores activan más los canales de comunicación con los individuos que potencialmente pueden ser sus votantes, y dedican un número muy alto de horas a la atención de sus vecinos. Los diputados que no son de la Región Metropolitana destinan 19,8 horas a la semana; este corresponde al promedio más alto dentro de los tres países de estudio. Mientras que los diputados con ambición progresiva reducen las horas de atención a sus vecinos. Solo en este país se pudo establecer una relación entre el número de oficinas y la ambición, y se demostró que los congresistas con ambición estática tenían en promedio tres oficinas, y los diputados de ambición progresiva mantenían solo una. En Uruguay y Colombia, la escasa variabilidad que se encontró en el número de oficinas impidió relacionar este indicador con la ambición.

En Uruguay, las relaciones de intercambio personal no son un común denominador. Aunque el clientelismo estuvo presente en el devenir uruguayo, luego de la dictadura este tipo de intercambio se diluyó. Sin embargo, las relaciones particulares, no en la forma de un clientelismo tradicional, siguen estando presentes. Aunque los partidos tradicionales tuvieron un mayor acceso a los recursos públicos, el FA aprendió a cimentar vínculos no programáticos con sus electores. Las lealtades electorales hoy asumen otras formas, pues los bienes que se entregan son más etéreos. Sin embargo, las ayudas particulares siguen utilizando las redes políticas de las fracciones para beneficiar a algunos individuos.

No en todos los departamentos las relaciones cara a cara asumen las mismas dinámicas. En los departamentos del interior es donde este vínculo se ha refugiado principalmente. Los diputados de estos territorios destinan en promedio 14,5 horas semanales para hablar con individuos particulares. En cambio, en Montevideo, las relaciones particularistas son más limitadas y los diputados dedican un número menor de horas. Sin embargo, el contacto directo con las personas de los distritos se hace por canales informales y sin el acompañamiento de un equipo en el terreno; solo un 25 % de los diputados tienen oficinas en sus departamentos. Los senadores uruguayos son los que menos tiempo invierten en consultas individuales. A diferencia de Colombia, la circunscripción nacional sí ha obstruido una vinculación más directa con los electores y los senadores uruguayos no privilegian las relaciones con los departamentos o con sus vecinos; entre otras razones, porque su cercanía no tiene una retribución electoral, ellos se preocupan más por afianzar la imagen de la facción.

Por último, la ambición es uno de los factores que define la proximidad con los potenciales electorales. Un rasgo distintivo en las carreras políticas en Uruguay es la ambición subnacional. Como ya se discutió en los capítulos precedentes, un grupo importante de diputados aspira a las intendencias, y son precisamente estos políticos quienes más horas pasan con las personas de sus comunidades. Los legisladores de ambición estática, dependiendo de la facción y de su estilo político, pueden decantarse por una forma más personalista, en la que el trato con los ciudadanos se privilegia, o asumir una postura más colectiva y minimizar las relaciones con los vecinos. Sin embargo, quienes buscan la reelección dedican más horas de trabajo con sus comunidades que aquellos diputados con ambición progresiva y cesante.

En Colombia, el clientelismo sigue anclado a la política; en los departamentos se mezclan patronazgos, con un clientelismo moderno y de mercado. A diferencia de Chile y Uruguay, el vínculo electoral que teje el legislador con los ciudadanos, la mayoría de las veces, está condicionado al voto. El monitoreo de la votación y la distribución de bienes materiales son dos características intrínsecas al apoyo electoral. En algunas zonas, las redes políticas mantienen una estructura jerárquica, en la cual participan representantes, diputados y alcaldes; en otras, las relaciones son más simétricas y en cada coyuntura electoral se negocian los votos. Al igual que en Chile, las redes políticas dependen del congresista. Los partidos ya no tienen lazos territoriales, sino que son los propios legisladores quienes mantienen un subsistema de captación de votos.

La continuidad del clientelismo y las pocas posibilidades que han tenido algunos legisladores de desligarse de estas prácticas se demuestra en la importancia que aún tienen los problemas departamentales para los senadores. Las ayudas particulares siguen siendo fichas importantes para ganar la elección. Los senadores colombianos son los que más horas semanales asignan a la atención individual; no obstante, cuando tienen una ambición cesante este tiempo se reduce. Los miembros de la Cámara con ambición estática, que no representan a Bogotá, destinan un tiempo similar al de los senadores para atender a sus vecinos. La mayoría de los senadores y diputados tienen solamente una oficina (el promedio es de 1,3) en el municipio de mayor importancia de su departamento y cuentan con pocas personas en sus equipos territoriales. El comportamiento de los diputados con ambición progresiva no concuerda con la hipótesis planteada. Una de las razones puede ser la falta de experiencia legislativa y política del representante. Muchos políticos se presentan luego de su primera legislatura y no tienen una estrategia política clara, o pertenecen a partidos que no tienen redes políticas en las regiones y su presencia en el territorio sigue siendo vital para ganar la elección.

Finalmente, este capítulo nos permite ver que las formas particularistas de interacción política son un elemento clave para entender cómo se construyen los apoyos electorales. En las democracias se entrecruzan y conviven instituciones formales con relaciones informales —como las redes interpersonales—. Los congresistas tienen relacionamientos políticos híbridos; por un lado, se comunican por medio de mecanismos formales —proyectos de ley, pronunciamientos, oficios, etc.— y, por otra parte, establecen ayudas particulares. El objetivo de los siguientes capítulos es hacer referencia a las instituciones formales con las que cuentan los legisladores para lograr sus objetivos de carrera.

Capítulo 7. *Credit claiming*: trabajando por los territorios

7.1 Introducción

La discusión del capítulo 6 giró alrededor de la relación que establecen los legisladores con individuos particulares. Se definen estas acciones como de *credit claiming* y un tipo de política distributiva. Sin embargo, el congresista no solo gana el reconocimiento de sus votantes al distribuir bienes —clientelismo, *constituency service*, *pork barrel*¹⁹⁶—, también representa y defiende los intereses de sus distritos por otras vías. Las organizaciones territoriales o los distritos pueden requerir acciones distributivas o pueden esperar que los congresistas gestionen formalmente otras demandas territoriales con el gobierno central; por ejemplo, controlar que los programas que han sido definidos para su territorio se cumplan, y para ello solicitan información sobre la gestión que se está llevando a cabo. Algunas pueden ser acciones programáticas, porque pueden desarrollar puntos que el congresista definió como prioritarios en el momento de su campaña, pero otras son acciones que el legislador ejecuta frente a una coyuntura y su objetivo es visibilizar un problema público. Este tipo de acciones las definiremos como *acciones de gestión distritales*, porque no asignan recursos, pero sí demuestran su preocupación por los problemas de su territorio.

El presente capítulo busca analizar las actividades, ya sean distributivas o de gestión, que el legislador dirige hacia las zonas en las que fueron elegidos o concentran la mayor parte de sus electores.

¿Por qué las acciones de gestión distritales son acciones de *credit claiming*? Siguiendo la misma lógica de argumentación del capítulo 6, las actividades que el legislador puede asumir y reivindicar como suyas son las que sus electores pueden identificar más fácilmente. Es decir, son las acciones que tienen un impacto directo sobre una población o un territorio, y que, por lo tanto, son atribuidas al legislador que representa ese distrito. Las *acciones distritales* le sirven al congresista para reclamar individualmente su responsabilidad, porque le generan un beneficio directo a su distrito (Fiorina & Noll, 1979). Son ejercicios de *credit claiming* que el congresista realiza para que sus electores reconozcan su trabajo y para aumentar sus posibilidades de reelección. Es una estrategia electoral, porque, probablemente, los habitantes del distrito que se benefician de la labor del congresista van a tener una mayor voluntad de votar por él.

¹⁹⁶ La definición de cada una de estas acciones se hizo en el capítulo 6.

Además, esto también ayuda a que el político construya una reputación de ser imparcial y competente (Calvo & Murillo, 2013).

Como se describió en el capítulo anterior, las redes políticas —ya sean partidistas o individuales— le permiten al legislador tener información de primera mano para responder efectivamente a las demandas de sus vecinos; y, en general, el político trata de no afectar los intereses de las zonas o de sus electores. El legislador pocas veces se inmiscuye en acciones que en el corto plazo provoquen externalidades negativas a sus votantes; por el contrario, intenta que sus decisiones induzcan altos beneficios para sus electores¹⁹⁷ (Arnold, 1990).

En cada sistema político los congresistas cuentan con mecanismos formales para comunicar o procesar las demandas de las circunscripciones a las que representa. Los proyectos de ley han sido los elementos más utilizados por la literatura para analizar las acciones que el legislador ejecuta para beneficiar a su distrito (Taylor-Robinson & Díaz, 1999; Cárdenas, Junguito, & Pachón, 2008; Mejía-Acosta, Pérez-Liñán, & Saiegh, 2009; Micozzi, 2009; Finocchiaro & Johnson, 2010). Sin embargo, la introducción de un proyecto de ley no es la única posibilidad que tienen los legisladores para demostrar a sus representados la atención que prestan a sus problemas. La redacción y negociación de una iniciativa de ley implica costos para los congresistas. La mayoría de las veces, para lograr la aprobación de sus proyectos, los legisladores pactan apoyos recíprocos con el Ejecutivo, o con sus colegas. Y no en todos los casos las iniciativas son aprobadas, porque la legislación puede beneficiar al distrito, pero tener costos muy altos para la mayoría de votantes (Lancaster, 1986; Shepsle & Weingast, 1981); o porque la intención del legislador no era que el proyecto se convirtiera en ley. Solamente son acciones simbólicas que emprenden para demostrar a sus votantes la atención que prestan a ciertos problemas (Avellaneda, Botero, & Escobar-Lemmon, 2012).

En este sentido, el marco institucional define otras herramientas para que los legisladores atiendan las necesidades de su territorio. Son instancias formales que le permiten al congresista realizar labores de gestión para sus distritos o, en otros casos, posicionarse frente a diferentes electores. En Chile encontramos cuatro procedimientos:

¹⁹⁷ Para Arnold (1990), las políticas tienen distintas etapas y en cada una de ellas se producen efectos diferentes. En general, los políticos tienden a estar más atentos a los efectos que se producen en la etapa más temprana —efectos de primer orden—.

proyectos de ley¹⁹⁸, proyectos de acuerdo, oficios de fiscalización y de antecedentes, intervenciones en la hora de incidentes¹⁹⁹ y llamados de control a un miembro del Gobierno. En Uruguay, las acciones que están reglamentadas son: proyectos de ley, exposiciones verbales, pedidos de informes y exposiciones escritas, proyectos de declaración y llamados a sala. En Colombia, los reglamentos de Senado y Cámara señalan: proyectos de ley, citaciones a funcionarios públicos o ministros, mociones de censura; además, durante las sesiones plenarios los legisladores pueden intervenir para plantear asuntos distintos al orden del día. Sin embargo, estas alocuciones no están registradas y, por lo tanto, no son materia de estudio de la investigación²⁰⁰.

Como se irá explicando a lo largo de este capítulo, algunas de estas acciones pueden ser ejercicios —exclusivos— de *credit claiming*, mientras que otras pueden servir para atender los problemas distritales y, también, ser herramientas de *position taking*. Por ejemplo, en Uruguay, las exposiciones escritas se usan, principalmente, para mencionar problemas locales (pavimentar una calle, reconstruir un colegio), mientras que las exposiciones verbales tienen como objetivo llamar la atención de un público más amplio. En Chile, los diputados pueden usar los oficios de fiscalización como una acción de *credit claiming*, pero también para exponer su atención sobre asuntos que tienen un nivel de agregación nacional. Las entrevistas que se realizaron a los 90 legisladores y la encuesta que respondieron sobre la frecuencia y el tipo de actividades que realizan en el hemiciclo y en sus distritos nos sirvieron para entender y clasificar las distintas acciones que emprenden.

Con las acciones de *credit claiming*, el congresista puede atribuirse la gestión de las políticas o los beneficios que recibe el distrito. Sin embargo, la frecuencia de este tipo de actividades depende de varios aspectos, entre ellos la modernización del Estado, el sistema de partidos y la estructura de la carrera política —la existencia de cargos de elección en el ámbito subestatal—. Así, en cada uno de los países de estudio se configuran diferentes relaciones entre los congresistas y sus distritos.

¹⁹⁸ Es la iniciativa de ley que ingresa al Congreso Nacional para cumplir el trámite de formación de la ley. Cuando es presentada por el Ejecutivo se denomina *mensaje*, y si lo hacen los parlamentarios se denomina *mocción*. Puede ser suscrita por uno o cinco senadores máximo, o por uno y hasta diez diputados.

¹⁹⁹ La *hora de incidentes* hace parte las sesiones ordinarias, en ella los diputados y senadores hacen alocuciones sobre temas locales, regionales o de interés público, con el fin de que sea aprobado el envío de oficios para solicitar información a determinadas autoridades. En su trabajo, Toro (2013) muestra que entre 2002 y 2010, en la Cámara de Diputados se presentaron 8.445 alocuciones, de las cuales 7.554 (89 %) concluyeron en oficios. Por esta razón, en el presente trabajo no hacemos referencia a los discursos, sino a los oficios, que son redactados como resultado de estas intervenciones.

²⁰⁰ Art. 97 de la Ley 5 de 1992.

Para analizar el comportamiento legislativo de los senadores y diputados se recopiló información sobre las actividades emprendidas por los parlamentarios entre 1998 y 2014. En la construcción de las bases de datos se utilizaron dos fuentes. En Colombia se empleó la información de Congreso Visible; y en Chile y Uruguay²⁰¹ los datos fueron suministrados por los departamentos de informática del Congreso. A partir de esta información se creó una matriz inédita que recoge varios elementos sobre el acto legislativo: fecha, legislatura, tipo (i. e. proyecto de ley, pedido de informes, exposiciones escritas, oficios, etc.), número de autores, autor, sinopsis, comisión, tema, cámara de origen, estado (archivado, aprobado, rechazado).

Como el objetivo es analizar las acciones que el legislador ejecuta para su circunscripción, las *actividades de gestión distritales* se definieron de acuerdo con lo planteado por Micozzi (2009) como las acciones²⁰² que afectan la unidad territorial a la cual pertenece el diputado o el senador. Más allá de verificar el nivel de agregación²⁰³ (Taylor-Robinson & Díaz, 1999), este tipo de codificación permite identificar si el objetivo del legislador es respaldar los intereses de su circunscripción. Es decir, no todas las acciones que tienen una agregación regional son acciones de distrito, solamente los actos que buscan impactar en la circunscripción del legislador que patrocina el acto son consideradas como *acciones de gestión distrital*. Para identificar este tipo de actos se hicieron varios procedimientos; la primera operación fue señalar el distrito al cual pertenecía cada uno de los congresistas. Para los miembros de la Cámara de los tres países únicamente se señaló el departamento o el distrito donde fueron elegidos. En el caso del Senado, los procedimientos para cada país fueron distintos. Los senadores uruguayos quedaron por fuera de este análisis, porque la votación se hace por la lista y los sufragantes

²⁰¹ En Uruguay los datos fueron suministrados en archivos con extensión .mdb (son archivos de bases de datos creados utilizando Microsoft Access). El primer paso fue exportarlos a Excel, a partir de allí identificamos y decodificamos las tablas que contenían la información sobre nombre del legislador, cámara de origen, fecha, tipo de asunto, comisión, tema, trámite —entró a comisión, discutido en comisión, archivado etc.—. Por ejemplo, en una tabla aparecía el nombre del congresista (Psn_Apellido_Nombre) y el código que lo identificaba (Psn_Codigo), en otra tabla estaban los códigos de los actos (Ast_CsA_Codigo), los pedidos de informe tenían el código 17, los proyectos de ley el código 1, las exposiciones escritas el 16 y así sucesivamente. Luego de que identificamos las tablas que contenían los códigos y sus descripciones, el segundo paso fue enlazar la información que contenía cada una de las tablas, el código y la descripción. Por último, se agrupó y organizó la información en un único archivo de Excel.

²⁰² Micozzi (2009) solo trabaja con los proyectos de ley, pero la operacionalización que hizo para esta variable es la más acertada, con el propósito de definir, también, los otros tipos de actividades.

²⁰³ Taylor-Robinson y Díaz (1999) consideraron dos variables para analizar los proyectos de ley: el primero, el nivel de agregación del proyecto y el segundo, los efectos que su aprobación provocará sobre los sujetos. Por *nivel de agregación* se entiende al tipo de sujetos a quienes afectará la ley: individuos, nivel local, nivel sectorial, nivel regional y nivel nacional. Por *efectos del proyecto* se entiende el tipo de impacto que la ley genera sobre el destinatario: genera beneficios, causa problemas, genera impacto mixto o neutral.

no pueden señalar el candidato de su preferencia. Por ende, no podíamos identificar quién era el verdadero receptor de los votos en cada uno de los departamentos. En Chile, los senadores se eligen en 19 circunscripciones senatoriales, por lo tanto cada senador pertenece a una circunscripción. Para Colombia, teniendo en cuenta la personalización del sistema político y la posibilidad que tienen los partidos de optar por el voto preferente²⁰⁴, se calcularon los índices de concentración electoral para cada uno de los senadores²⁰⁵. Cuando un senador tenía un índice superior o igual a 0,7 se identificaba como su distrito principal el departamento donde más votos hubiese obtenido. Por ejemplo, Juan Manuel López Cabrales en los comicios de 1997 tuvo un índice de 0,912, y Córdoba fue el departamento que se definió como su distrito central, porque en él obtuvo el 94 % de los votos. El segundo procedimiento fue identificar en cada una de las bases qué acción legislativa (proyecto de ley, oficio, exposición verbal, etc.) se refería a un municipio o un departamento. Normalmente, los proyectos de ley tienen un resumen del objetivo de la iniciativa, y las acciones, como los pedidos de informe o las notas escritas, cuentan con una recapitulación que escriben las secretarías de Senado y Cámara. En una columna adicional (Tm_Local) se señaló el nombre del municipio o departamento que era mencionado en la descripción; por ejemplo, “Puerto Montt”²⁰⁶. En un tercer momento se creaban varias columnas que señalaban los municipios o comunas que hacían parte de la circunscripción del legislador. Si el municipio o el departamento que se había identificado previamente en la columna (Tm_Local) pertenecía a la circunscripción del legislador que patrocinaba la acción, el acto se codificaba como una acción distrital²⁰⁷.

²⁰⁴ Se excluyeron del análisis los congresistas elegidos en listas sin voto preferente.

²⁰⁵ Se utilizó la propuesta de Rodríguez-Raga, que es una variación de la fórmula de Loosemore-Hanby para medir la distancia de una distribución. El planteamiento del autor permite tener en cuenta el número de votantes de cada uno de los departamentos. En términos exactos “Dicho índice expresa, por lo tanto, la distancia entre la distribución de la votación de un candidato y la distribución de la votación total del país entre los departamentos. Se calcula sumando el valor absoluto de las diferencias entre el porcentaje de la votación obtenida por un candidato en cada departamento, y el aporte porcentual de dicho departamento a la votación total del país y luego dividiendo esta suma por dos” (Rodríguez-Raga, 2001, p. 229). La fórmula se expresa así:

$$C_i = \frac{1}{2} \sum_{j=1}^{33} |\vartheta_{ij} - V_j|$$

donde ϑ_{ij} es el porcentaje de la votación del candidato i obtenida en el departamento j , y V_j es el porcentaje de la votación total del departamento j en relación con la votación total del país.

²⁰⁶ Luego, manualmente, se verificaba que el nombre que se había identificado fuera efectivamente un municipio o departamento. Por ejemplo, en Colombia se debía discriminar entre el municipio El Banco (Magdalena) y el Banco (institución bancaria).

²⁰⁷ En ninguno de los tres países se logró identificar quién era el autor principal del proyecto de ley, pues los autores del proyecto aparecen registrados por orden alfabético. Este procedimiento implicó replicar la información de cada acto varias veces, si el proyecto de ley fue presentado por cinco autores, la información se repetía cinco veces. Sin embargo, como el objetivo era saber cuántos proyectos, oficios, exposiciones, etc. había patrocinado cada legislador en cada año, pues nuestra unidad de observación es el congresista, al

Por ejemplo, el diputado del Distrito 58, Gabriel Ascencio, envió un oficio al ministro de Vivienda y Urbanismo para que le informara sobre el programa Chile Barrios en las ciudades de Ancud, Castro y Quellón; esta acción fue señalada como distrital porque las tres comunas pertenecen al distrito del diputado. Esto nos permitió diferenciar entre las acciones que tenían un nivel de agregación regional y las acciones que efectivamente trataban asuntos del distrito de cada uno de los legisladores.

Finalmente, como la unidad de análisis es el legislador, se sumaron los actos distritales que había hecho cada congresista año tras año (Tm_Distrito). En este sentido, la última matriz mostraba el nombre del congresista y el número de actos distritales que había patrocinado en cada año. Esta información fue complementada con datos adicionales del legislador: partido, sexo, edad, circunscripción electoral, número de legislaturas (antigüedad), tipo de legislador —profesional, político profesional y *amateurs*—, cargo al que aspira en las siguientes elecciones y ambición: progresiva, estática, discreta y cesante.

La hipótesis es que los legisladores con ambición estática presentan un mayor número de acciones distritales, mientras que los congresistas con ambición progresiva y cesante relegan las actividades que favorecen a sus circunscripciones.

Cada una de las secciones del capítulo se refiere a un país: en la primera parte se caracteriza la relación que tiene el legislador con su distrito, luego se describen las acciones de gestión distrital y en tercer lugar se presentan los resultados de los ejercicios estadísticos que se plantearon.

7.2 Chile

7.2.1 Entre legisladores y “alcaldes grandes”

Durante el periodo preautoritario, los legisladores chilenos desempeñaron un rol central en el desarrollo de sus distritos. Como lo describió Valenzuela (1977), los parlamentarios gestionaban las necesidades de los alcaldes y regidores; además, satisfacían los requerimientos particulares de los habitantes. La baja influencia que tenían las autoridades regionales posicionó a los congresistas como los actores más importantes para la obtención de recursos y el progreso de las políticas locales.

final sumábamos el número de actos distritales. En este sentido, la tabla matriz mostraba el total de actos distritales que el legislador había patrocinado.

La llegada de Augusto Pinochet al poder determinó importantes cambios institucionales que perturbaron las funciones de los parlamentarios. Uno de ellos fue la descentralización y la consecuente relevancia que adquirieron los alcaldes (Mardones, 2006; Valdivia, Álvarez, & Donoso, 2012). Durante el periodo autoritario, algunas capacidades administrativas se distribuyeron entre los distintos niveles de gobierno y se canalizaron recursos hacia los municipios. Los alcaldes adquirieron mayores competencias en áreas sociales y, con la proscripción de los partidos, se convirtieron en los intermediarios de las necesidades de los ciudadanos, sin que el Gobierno perdiera el control político en otros ámbitos.

El movimiento hacia la descentralización ha sido gradual y, a pesar de los indiscutibles avances que se observaron en el intersticio autoritario, Chile continúa siendo un país centralizado. Por un lado, los actores políticos —gobierno, legisladores, partidos, etc.— se han mostrado hostiles al avance de las competencias municipales²⁰⁸. Por ejemplo, en el primer gobierno democrático se recentralizaron los recursos que manejaban los municipios²⁰⁹; por otra parte, los actores subestatales han sido débiles a la hora de apalancar reformas más profundas (Bland, 2004; Eaton, 2004a).

En este contexto, los legisladores siguen siendo correas de transmisión entre los ámbitos local y nacional. Como se ve en la figura 7.1, la mayoría de los diputados (53 %) y un grupo de senadores (18 %) en su trabajo legislativo tienen más en cuenta los intereses de su departamento. Los senadores mayoritariamente se sienten representantes de todos los ciudadanos, y esta percepción se constata en su comportamiento legislativo. Mientras que los diputados guardan una fuerte adscripción departamental.

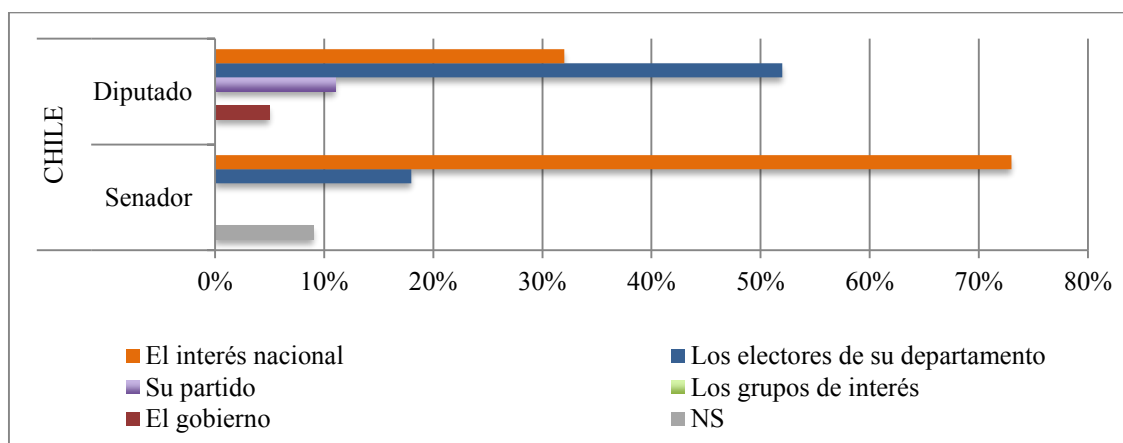
Como se explica más adelante, el Senado chileno, pese a ser elegido en distintas circunscripciones, guarda un enfoque más nacional. Los senadores son quienes patrocinan menos acciones distritales y, por el contrario, se enfocan en actividades que tienen una agregación nacional. Esto puede tener varias explicaciones, una de ellas es el perfil del senador, pues muchos de ellos son directores del partido y su estrategia está más focalizada en consolidar la imagen de su organización política. Segundo, la importancia

²⁰⁸ Para Eaton (2004), los congresistas chilenos han preferido la centralización, porque la descentralización reduce los instrumentos políticos y los recursos que ellos tienen para alcanzar sus objetivos políticos o de carrera.

²⁰⁹ En un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre descentralización fiscal se menciona que los municipios aún tienen una fuerte dependencia de las transferencias condicionadas. Por otra parte, la imposibilidad de endeudamiento municipal debilita su gestión financiera (Valenzuela, 1997).

de los vínculos programáticos. Aunque en Chile los legisladores mezclan algunas acciones particularistas para relacionarse con sus electores, la identificación partidaria sigue siendo importante a la hora de definir el voto. Siguiendo esta lógica, las acciones de los senadores pueden estar más encaminadas a enfatizar las líneas ideológicas que definen las organizaciones políticas (Luna, 2014).

Figura 7.1 ¿En su trabajo legislativo usted a quien tiene más en cuenta?²¹⁰, Chile



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada a congresistas.

La representación de los intereses departamentales sigue ocupando un lugar importante dentro del trabajo legislativo. Como lo mencionó Siavelis (2000), los electores perciben a los legisladores como “big mayors” y no como representantes nacionales. Los ciudadanos esperan que los congresistas puedan ayudarlos a satisfacer sus demandas o las de la comunidad. La designación presidencial de las autoridades regionales desalienta la acción de los intendentes y promueve el protagonismo de los alcaldes, y subsidiariamente de los legisladores. Los intendentes no tienen los mismos incentivos para acelerar los procesos y responder a los ciudadanos, por lo que dejan buena parte de la responsabilidad en manos de los alcaldes. Primero, pocos intendentes tienen estructuras de poder local o capital político, por lo tanto su conexión con los electores es escasa. Segundo, al estar al margen de las campañas, están menos presionados que quienes tienen que ganar el voto, y esto los libera de tener una relación estrecha con sus votantes. Como lo mencionan Martelli y Valenzuela (1999), las intendencias tienen un doble papel: son

²¹⁰ Pregunta 014 de la encuesta. Adicionalmente, la pregunta 017 era la siguiente ¿usted a quién representa? Y las respuestas mantienen la misma tendencia. El 47 % de los diputados y el 36 % de los senadores respondieron que representan a los electores de su departamento. Y, el 42 % de los diputados y el 54 % de los senadores afirmaron que representan a todos los ciudadanos.

jefes del gobierno regional y son representantes del gobierno nacional, pero cuando hay un conflicto entre estos dos roles, el último de ellos es el que prevalece.

No obstante, la intervención de las autoridades locales es limitada. Por una parte, el Gobierno nacional sigue siendo el principal responsable de la asignación de los patrimonios estatales y los alcaldes solo tienen una relativa autonomía en el manejo de los recursos que reciben. Por otra parte, el control que tienen los líderes nacionales de los partidos y, de hecho, los legisladores sobre la nominación condiciona, parcialmente, la función de los alcaldes y concejales. Es cierto que un político local tiene autonomía en sus decisiones, porque la reinstalación de la elección popular de alcaldes hizo que las decisiones administrativas no estén subordinadas a los intereses de los congresistas, y las redes jerárquicas de la década de los setenta desaparecieron. Pero si un alcalde espera seguir una carrera política le conviene colaborar con el legislador, porque ambos pueden sacar réditos de las gestiones que hacen por su distrito. El alcalde necesita que el congresista y los electores apoyen su futura nominación. A su vez, al legislador le interesa que los vecinos lo vean como una persona competente. Los concejales, electos popularmente, también están interesados en obtener el apoyo del legislador, más aún si tienen aspiraciones políticas; y a los congresistas les importa seguir influyendo en los asuntos municipales, por eso patrocinan a algunos concejales, para que ellos apoyen su gestión en los municipios.

Como lo expone Toro (2013), la interacción entre los legisladores y las autoridades subestatales es fundamental para el buen desarrollo de las acciones representativas. Los legisladores, con el fin de seguir “existiendo” en los municipios, pactan apoyos bilaterales con algunos alcaldes o concejales, ya que ellos son engranajes importantes en la política local. El congresista utiliza los organismos subestatales para satisfacer las demandas de los electores, y los alcaldes utilizan las redes del legislador y su cercanía a las instituciones nacionales para acelerar los procesos administrativos.

[...] P. Cuántas personas le ayudan en esa labor en el distrito

R. No es un número que le pueda dar, se activan en la medida que van ocurriendo. Si hay alguna problemática en seguridad porque cayeron cenizas del volcán, contacto al concejal que tenemos allá, por ejemplo [...]. (Legislador 45, comunicación personal, mayo de 2015)

No obstante, la función de *broker* que desarrollaron los legisladores en los años setenta se ha transformado. Como se discutió en el capítulo 6, las redes políticas de los

congresistas perdieron su carácter partidista y asumieron una dinámica individual. El propio congresista recibe las demandas locales y las gestiona en la administración central; o los miembros de los gobiernos municipales presionan a los legisladores para que los bienes distritales lleguen más rápido o para que una necesidad salga a la luz pública.

Los legisladores solucionan los problemas públicos de sus comunidades. Muchos de ellos se perciben como gestores de su distrito, pues asisten a los alcaldes en ciertas funciones administrativas. De hecho, algunos identifican su labor como la de un “alcalde-legislador”. Dependiendo del distrito, los diputados cumplen una función de intermediación entre la municipalidad y el Gobierno. En especial, los representantes de los distritos más apartados son enfáticos en señalar que ellos son la “voz” de sus comunidades en la capital. Así, dentro de sus actividades se destaca el tiempo que se dedican a hablar con los ministerios y otros organismos estatales para agilizar los trámites y proyectos de su territorio. El lunes, día que inician las sesiones legislativas en Santiago, también lo destinan a reuniones con distintos miembros del Gobierno. De esta manera lo expresó un diputado:

[...] yo soy representante de un mundo rural bastante carente, porque el centralismo en Chile es brutal. Mi región es el patio trasero, tiene 14 comunas, pero no tenemos grandes autoridades; están los fiscales y están los diputados. Entonces a uno lo confunden con un alcalde, más que con un político a nivel nacional. Nosotros resolvemos problemas puntuales de la comunidad; temas de puentes, de caminos, de comités de viviendas, de clubes deportivos, mucho de eso. Sin descartar que hay otros problemas que son más de orden nacional [...]. (Legislador 62, comunicación personal, mayo de 2015)

[...] es bien cierto que uno tiene claramente establecido cuál es el rol que debe jugar un diputado, sin embargo mi región, que es la región más extrema al norte de mi País, requiere otras acciones por parte de los diputados. Más allá de hacer labores propias de un diputado, requiere que uno sea un poco más embajador, para que el centro del País tenga presente lo que es nuestra región, con sus demandas, con sus falencias. Y ocurren también un poco con el sur del País y entre más se aleja uno va viendo más esas necesidades [...] los días lunes o los días jueves cuando termina la semana legislativa uno debe concurrir a los diferentes ministerios a seguir exponiendo las problemáticas [...]. (Legislador 55, comunicación personal, mayo de 2015)

Mientras que los representantes de las zonas más periféricas enfatizan en esta función, los diputados y senadores de la región metropolitana no la cumplen. Los representantes de Santiago mencionan que su trabajo es distinto y que ellos representan intereses más nacionales.

[...] obviamente que hay un cambio desde el punto de vista del territorio, yo represento a Santiago poniente que tiene varios millones de electores y en consecuencia, del país; cuando uno es senador por Santiago es senador nacional. Cuando fui diputado fui presidente del partido por lo tanto también tenía una visión como muy nacional de la política, pero cuando fui senador por la región de los Ríos hay un trabajo muy intenso tanto legislativo como de impulso a políticas públicas y a los programas de financiamiento y a programas regionales. Chile a diferencia de Colombia es un país muy centralizado, en consecuencia una de las tareas que hace el senador que representa las regiones es precisamente empujar para que los engranajes centrales no dejen de lado los trabajos regionales. Hay que estar muy encima de los trabajos de infraestructura, de los caminos, de los puertos, de todo lo que tiene que ver con inversión pública, porque si bien es cierto que esa inversión se ejecuta regionalmente, tiene un origen muy centralizado, entonces cuando uno es senador regional ese tema es extraordinariamente importante, lograr que la baraja central verdaderamente haga lo que tiene que hacer en la región[;] cuando uno es senador de Santiago tiene una mirada distinta, tiene una mirada más nacional [...]. (Legislador 52, comunicación personal, mayo de 2015)

El rol de intermediario entre los entes locales y nacionales continúa siendo importante para los congresistas, pues esto les permite mostrar resultados a sus electores. Sin embargo, la asignación de beneficios colectivos supera la transferencia de recursos —políticas *pork barrel*—. Los legisladores negocian recursos distritales o beneficios focalizados, pero de forma marginal (Luna & Mardones, 2014). Las estrategias de inversión con objetivos electorales son minúsculas y diversificadas, porque suponen un alto riesgo y no contribuyen a que los congresistas avancen en sus objetivos políticos (Calvo & Murillo, 2013). Las normas administrativas regulan de manera estricta la concesión de los fondos públicos. El Gobierno asigna la mayoría de los gastos municipales, y los legisladores están impedidos para presentar proyectos que concedan recursos a los municipios. Además, la capacidad burocrática del Estado chileno permite ejecutar una supervisión fiscal rigurosa y contar con la información necesaria para diseñar e implementar políticas públicas eficientes. Por tanto, el margen de discrecionalidad política que se tiene para el manejo de gastos sociales no es inexistente, pero sí es mínimo. Los congresistas negocian con el Ejecutivo la focalización de patrimonios públicos para sus distritos, pero esto no es una práctica común; otras veces, la ayuda financiera que ellos entregan puede ser suministrada por organizaciones privadas.

[...] yo represento una de las provincias que tiene tres de las comunas más pobres de país y por tanto dije: voy a ponerme a disposición de esa gente en el Gobierno y hasta el minuto, modestia aparte, creo que ha resultado bien, porque incluso hoy, hay unos alcaldes acá de una localidad muy aislada, que querían agradecer porque les hemos conseguido inversiones por más de 6.000 millones de pesos, que es muy importante para la zona [...] sé a quién hay que llamar o a qué fondo hay que recurrir para ayudar

a las localidades y ver los resultados [...]. (Legislador 40, senador, dos legislaturas, comunicación personal, mayo de 2015)
[...]

[...] Mi labor no es resolver problemas del electorado, yo siento que el senador representa mucho más que la región, son temas nacionales, yo trato de ver los problemas macro. Ejemplo, el problema de vivienda. Yo tomé el problema completo, no de la persona que me pidió ayuda sino de todo el grupo y allí se va a construir una villa que la tenemos casi lista y también estoy trabajando en Puente Alto, mañana tengo una reunión con una fundación para que se pueda construir un colegio, ya tengo todos los fondos pero necesito un terreno [...]. (Legislador 37, comunicación personal, mayo de 2105)

7.2.2 Las acciones distritales

Las limitaciones que tienen los legisladores en materia presupuestal y la exclusividad legislativa que tiene el presidente sobre algunas áreas eliminó la habilidad que tenían los legisladores de proveer recursos “pork” a sus distritos (Siavelis, 2000). Solamente un 1 % de las iniciativas de ley que presentaron los diputados y senadores entre 1998 y 2014 abordaban temas que afectaban a sus distritos o circunscripciones. Por tanto, las herramientas que tienen los congresistas para responder a sus electores y negociar con el Ejecutivo son cada vez más restringidas.

El diseño institucional establece otros mecanismos para que legisladores gestionen asuntos locales o se refieran a otros temas públicos. Las intervenciones en la hora de incidentes²¹¹ son un mecanismo que tienen los parlamentarios para comunicar su posición o la del partido en temas nacionales o que afecten a sus departamentos. La figura 7.2 muestra que el 46 % de los senadores utilizan sus alocuciones para plantear su posición personal sobre asuntos de interés nacional. Los diputados, por su parte, expresaron en un 37 % de los casos que intervienen para plantear su posición en torno a asuntos de interés nacional y otro 37 % lo hace para expresar su opinión sobre los problemas departamentales.

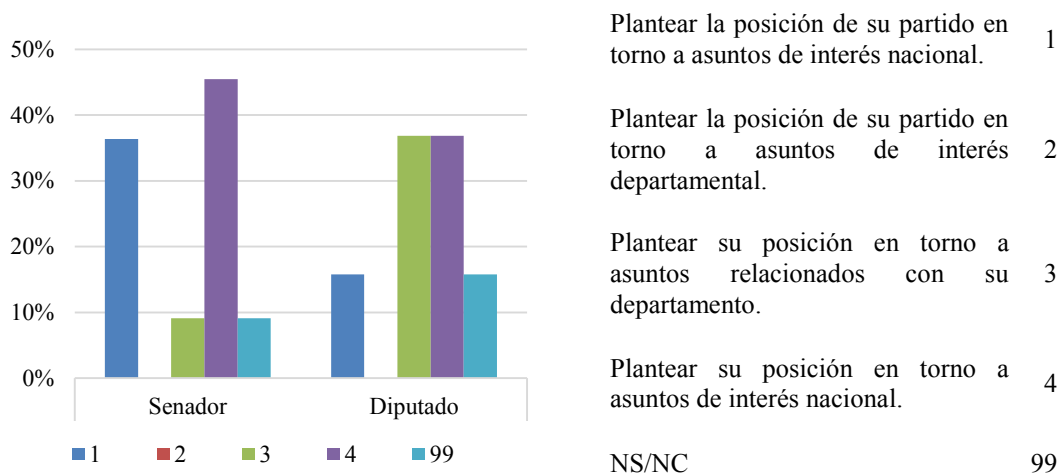
La mayor parte de las exposiciones que realizan los congresistas concluyen en la redacción de un oficio²¹². Los *oficios* son solicitudes de información que se envían a los ministerios o directamente a la autoridad municipal. Aunque puede que no contribuyan, sustantivamente, a atender las demandas de los electores —pues muchas veces se obtienen

²¹¹ Art. 293 del Reglamento Cámara de Diputados Chile y Art. 105 del Reglamento del Senado de Chile.

²¹² Como lo muestra Toro (2013) en su trabajo, más del 80 % de las alocuciones terminan en la aprobación de un oficio.

respuestas muy escuetas—, para los legisladores esta es una forma de mostrar que trabajan por sus distritos (Siavelis, 2000; Toro, 2013).

Figura 7.2 ¿Cuál es el motivo de sus intervenciones en la hora de incidentes?²¹³



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada a congresistas.

En el Senado, entre 2010 y 2014²¹⁴ se suscribieron 2.876 oficios, que equivalen al 7 % del total de oficios emitidos por el Congreso. Aunque esta Cámara no tiene una función de fiscalización²¹⁵, los senadores redactan *oficios de antecedentes* para informarse sobre asuntos que ocurren en el ámbito nacional o local. Por ejemplo, un senador demanda al general-director de Carabineros que informe sobre la dotación anual de funcionarios. La mayoría de los oficios (78 %) que redactan los senadores no buscan un impacto en su distrito. A diferencia de los diputados, los senadores dedican muy poco espacio para solicitar informes; solo el 18 % de sus acciones fueron oficios de antecedentes. De hecho, entre el 2010-2014 un solo senador fue el autor del 49 % de los oficios, y en los dos años que habían transcurrido del siguiente periodo senatorial (2014-2022), cuatro senadores habían redactado el 64 %. Lo anterior puede estar relacionado con el tamaño de las circunscripciones senatoriales. La extensión que tienen algunos distritos impide que los senadores puedan tener un conocimiento directo de los problemas

²¹³ Pregunta 05C de la encuesta.

²¹⁴ En la Secretaría del Senado solo están registrados los oficios suscritos desde 2011.

²¹⁵ “No serán admitidas a discusión ni a votación las proposiciones que tengan por objeto ejercer funciones fiscalizadoras, esto es, adoptar acuerdos o sugerir observaciones, se transmitan o no por escrito, que importen fiscalizar actos del Ejecutivo o vulnerar en cualquier forma lo dispuesto en el inciso final del artículo 49 de la Constitución Política del Estado. Sin perjuicio de lo anterior, el Senado siempre podrá conocer proposiciones que digan relación con actos del Ejecutivo que afecten o puedan afectar sus atribuciones” (Art. 106, Reglamento del Senado).

territoriales. Sin embargo, de los seis senadores autores de los oficios, cuatro pertenecen a dos circunscripciones alejadas de la región metropolitana: Magallanes-Antártica Chilena y Atacama²¹⁶. Y en sus respectivos periodos legislativos, cada uno pertenecía a la coalición de gobierno. Esto hace pensar que los senadores, posiblemente, suscriben los oficios con la intención de hacer un seguimiento a los problemas de la zona, porque las autoridades locales no tienen una comunicación directa con el centro de poder, y no para evidenciar las falencias del Gobierno de turno.

Por el contrario, para los diputados la redacción de oficios representa una parte importante de su trabajo. El 49 % del total de las acciones legislativas —entre las que se incluyen proyectos de ley, acuerdos y oficios— fueron oficios de fiscalización. A diferencia de los requerimientos patrocinados por los senadores, estas peticiones son una herramienta de control al Ejecutivo²¹⁷; por ejemplo, un diputado solicita al alcalde de Ñuñoa informar sobre las variaciones en los precios de inscripción en el polideportivo de esta comuna. Sin embargo, no todos los oficios son una estrategia de *credit claiming*, porque muchos de ellos no se refieren a asuntos de un distrito en particular. Entre 2002 y 2014, el 45 % de los oficios trataban demandas de algún departamento y el 30 % eran oficios “distritales”; es decir, se referían al distrito del diputado. La diferencia entre estos dos porcentajes puede obedecer a un trabajo conjunto de algunos congresistas, que respaldan la proposición de un colega para posteriormente recibir, también, su apoyo; o simplemente comparten la misma problemática y eso los lleva a suscribir el mismo oficio. Por ejemplo, un grupo de diputados piden que se les informe sobre el proyecto de mejoramiento de la ruta R-17 (oficio 26601).

Aun así, los oficios son, principalmente, un instrumento de gestión individual, en el que los parlamentarios exponen sus preocupaciones sin que exista un control partidario. En algunos casos asumen un rol de gestor frente a sus distritos y en otros, simplemente, manifiestan sus preocupaciones sobre diversos temas y ante diferentes electores. Por esta razón, los oficios pueden ser acciones reivindicativas para sus territorios —*credit claiming*— o pueden ser un ejercicio de posicionamiento público.

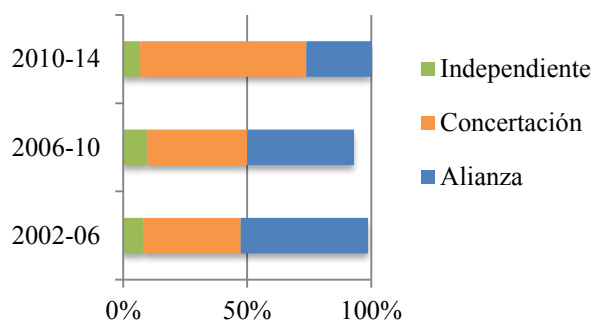
²¹⁶ Por ejemplo, el 49 % de los oficios redactados por la senadora Isabel Allende Bussi solicitaban información sobre su circunscripción, Atacama.

²¹⁷ Art. 9, Ley 18918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

En el caso de la Cámara, algunas acciones de los diputados parecen estar más guiadas por una lógica de gobierno/oposición. Como es habitual, las actitudes que tienen los representantes varían en función de su posición en el gobierno.

Como lo muestra la figura 7.3, cuando el Ejecutivo estaba en cabeza de la Concertación (2002-2006 y 2006-2010), la Alianza inició el mayor porcentaje de oficios; y en 2010, cuando el escenario se revierte y la Alianza gana la Presidencia, los diputados de la Concertación patrocinaron más actos de fiscalización. Como lo expuso un diputado:

Figura 7.3 Oficios de fiscalización, Cámara de Diputados de Chile



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Congreso.

[...] relativamente mando pocos oficios, cuando amerita una cosa muy específica, porque naturalmente que nosotros estamos vinculados. Eran muchos más los oficios que yo mandaba cuando estaba en la oposición, pero ahora estoy en el Gobierno, tengo más cercanía con los servidores públicos, de tal manera que yo a veces consigo la información más rápido que el oficio, así que la fiscalización la he disminuido [...]. (Legislador 57, comunicación personal, mayo de 2015)

Finalmente, los senadores y los diputados chilenos tienen la capacidad de suscribir proyectos de acuerdo. Al igual que los oficios, los proyectos que transcriben los senadores tampoco tienen como objetivo fiscalizar la acción del Gobierno. La tarea de fiscalización está destinada, exclusivamente, a la Cámara de Representantes, mientras que al Senado se le ha conferido un rol de moderador (Barzelatto, 2011). En este sentido, los proyectos de acuerdo de los senadores no tienen un carácter vinculante, son observaciones o peticiones a cualquier institución, sea pública o privada. De esta forma, constituyen simplemente un llamado de atención sobre un determinado tema. En el caso de la Cámara, los proyectos de acuerdo fiscalizan los actos de Gobierno. La proposición, hecha por entre uno y diez diputados, se presenta ante la sala, y si es aprobada por la mayoría de los diputados presentes se transmite por escrito al presidente, quien deberá dar respuesta dentro de los siguientes treinta días. Por ejemplo: “Exigir la persecución de responsabilidades administrativas en el compromiso de construcción de los Hospitales de Ancud y Quellón”.

Sin embargo, no todos los acuerdos implican por sí mismos una fiscalización. En algunos casos se usan para respaldar o rechazar hechos internacionales, por ejemplo: “Solicita a S. E. el Presidente de la República que reconozca la República Árabe Saharaui Democrática y el establecimiento de relaciones diplomáticas”. De los 5.565 proyectos de acuerdo redactados por los senadores, solo 38 (0,6 %) hacían alusión a un tema de la circunscripción. De la misma forma, en la Cámara únicamente el 0,1 % de los acuerdos apoyados por los diputados pueden ser definidos como acciones dirigidas al electorado. Por lo tanto, se consideran como una herramienta de *position taking* y no de *credit claiming*.

Por último, hay que tener en cuenta que muchas de las gestiones que realizan los congresistas por sus distritos no se ven reflejadas en el trabajo del Congreso, pues muchas veces utilizan vías informales, como comunicaciones telefónicas o entrevistas personales. Los legisladores, especialmente los que no son de la región metropolitana, reconocen la trascendencia que tiene la gestión que ejecutan por sus distritos. En las entrevistas se pudo constatar que un número importante de diputados y senadores se reconocían como “delegados” de sus distritos en Santiago. Además, como se discutió en el capítulo anterior, las redes que tienen los congresistas en sus territorios les permiten estar atentos a las demandas de sus vecinos. Por ello, las relaciones particularistas priman en el vínculo que tienen los legisladores con los electores, y en algunas zonas, dependiendo de la cercanía con los alcaldes, los congresistas pueden enfatizar o no su función de gestión. Pero, en definitiva, ya sea por medio de mecanismos informales o institucionales, los congresistas chilenos realizan una intensa labor de gestión distrital, que, como se discutirá más adelante, no se percibe en las mismas dimensiones en Uruguay y Colombia.

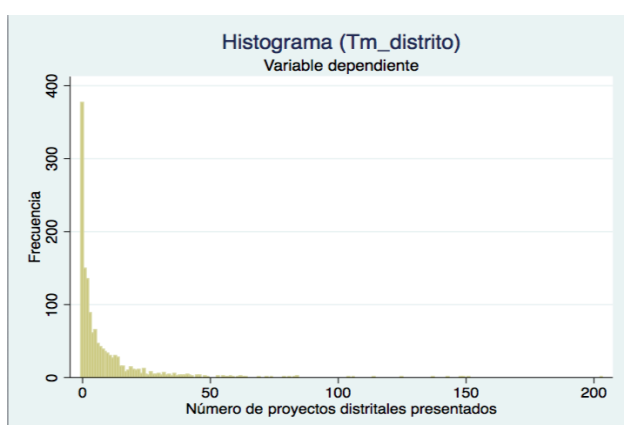
7.2.3 La gestión distrital y la ambición

Aunque la generalidad es que los legisladores chilenos estén orientados hacia temas nacionales en el trabajo que realizan en el Congreso, algunos de ellos gestionan asuntos territoriales. *La hipótesis es que los diputados con ambición estática dedican más tiempo a resolver las necesidades de su distrito y por tanto presentan más acciones de gestión distrital, para demostrar a sus electores la atención que prestan a sus necesidades.*

Se analizan los proyectos de ley y oficios que presentaron los diputados entre 2002 y 2014²¹⁸, que equivalen al 15 % de las acciones. No se analizaron los actos que iniciaron los senadores, pues los comités parlamentarios acordaron publicar la información de los oficios (herramienta más usada para gestionar asuntos distritales) solo hasta 2011, y por lo tanto no se cuenta con información completa.

Para comprobar la influencia que tiene la ambición sobre el número de actos distritales se especificó un modelo de conteo de eventos. Teniendo en cuenta que la variable dependiente, número de actos distritales, no tiene una distribución normal, ya que existe una alta concentración de ceros (figura 7.4), se utilizó un modelo binomial negativo que permite analizar datos que tienen una sobredispersión y que no acepta la existencia de números negativos en la variable dependiente, lo cual guarda coherencia con la naturaleza del conteo.

Figura 7.4 Histograma del número de actos de gestión distrital presentados en Chile



Fuente: elaboración propia.

Tabla 7.1 Media y varianza condicional del número de acciones distritales por tipo de ambición en Chile

Ambición_	Media	varianza	N
Cesante	7,182692	48,0634	104
Discreta	1,15	5,4	16
Estática	8,120629	177,0108	1144
Progresiva	12,80714	807,5525	140
Total	8,440171	262,5759	1404

Fuente: elaboración propia.

²¹⁸ Se excluyó el periodo 1998-2002 para la Cámara, porque en la Secretaría de la Cámara no se ubicó ningún registro sobre los oficios de fiscalización que presentaron los diputados durante esta legislatura. Y para el Senado se revisaron tres periodos legislativos: 1998-2006, 2002-2010 y 2006-2014, pero en la Secretaría del Senado la información sobre los oficios de antecedentes solo está disponible a partir de enero de 2011, pues solo a partir de ese año los comités parlamentarios acordaron publicar los textos de los oficios que envían los senadores, para dar cumplimiento a las normas sobre transparencia. Por esta razón, no fue posible realizar el análisis estadístico para el Senado.

Por otro lado, en la tabla 7.1 se presenta el número promedio de acciones distritales presentadas por los legisladores por cada tipo de ambición. De acuerdo con estos datos, la ambición es una variable que permitiría explicar la decisión de los diputados de presentar este tipo acciones, porque el valor promedio varía a medida que cambia el tipo de ambición. Así mismo, la tabla permite observar que en todos los casos la varianza condicional es significativamente más alta que la media condicional, lo que confirma la dispersión de la variable dependiente y la utilización del modelo de regresión binomial negativa (Hilbe, 2011). Por otro lado, se utilizaron datos de panel²¹⁹, porque la información mostraba el comportamiento de un mismo legislador durante 12 años. Este tipo de metodología permite tener en cuenta los efectos fijos de los individuos y las series de tiempo (Roodman, 2009). Para determinar el tipo de estimador –efectos fijos o aleatorios- se calculo el test de Hausman²²⁰ para cada uno de las estimaciones.

Se especificaron cuatro modelos que incluyen la ambición y también permiten contrastar variables individuales como edad, género, antigüedad, y los efectos que pueden tener el sistema de partidos²²¹. Como se expuso en los párrafos anteriores, la gestión distrital que hacen los diputados debe ser matizada de acuerdo con la región. En este sentido, se espera que los diputados que son de las regiones periféricas a Santiago tengan más acciones de gestión distrital. Los legisladores de la región metropolitana tiene una conexión más laxa con los alcaldes y, la relación con sus electores se refiere más a intereses ideológicos, por lo tanto se prevé que realicen menos acciones distritales.

²¹⁹ Aunque la literatura no especifica un valor exacto del número de individuos (n) y del periodo de tiempo (t) que se debe analizar, algunos autores han indicado que un n adecuado es mayor a 100, mientras que el tiempo no debe sobrepasar los 15 años. (Roodman, 2009).

²²⁰ El test de Hausman compara los β obtenidos por medio del estimador de efectos fijos y efectos aleatorios, identificando si las diferencias entre ellos son o no significativas. Si la $\text{Prob}>\chi^2$ es mayor a 0.05 rechazo H_0 , es decir, no hay correlación entre los efectos individuales y las variables explicativas, lo que indica que el estimador aleatorio debe ser utilizado. En caso contrario, $\text{Prob}>\chi^2$ es menor a 0.05, emplearíamos el estimador de efectos fijos. (Montero, 2005)

²²¹ *Ambición*: variable categórica que toma el valor de uno (1) si la ambición del legislador es cesante, dos (2) si es discreta, tres (3) si es estática y cuatro (4) si es progresiva. *% votos*: variable continua que hace referencia al porcentaje de votación del legislador en cada elección. *Sexo*: variable *dummy* que toma el valor de uno (1) si el legislador es mujer y dos (2) en caso de que el legislador sea hombre. *Edad*: variable discreta que indica el número de años del legislador al final de cada legislatura. *Gbopo*: variable categórica que indica que toma el valor de uno (1) si el legislador hace parte de la coalición de gobierno, dos (2) si es independiente y tres (3) si está en la oposición. Gobierno es el grupo de referencia *Metrop*: variable *dummy* que toma el valor de uno (1) si el legislador hace parte de la región metropolitana y dos (2) si pertenece a las otras regiones. *Población*: variable discreta que hace referencia al número de personas que habitan en el respectivo distrito del legislador. *Antigüedad*: variable discreta que indica el número de periodos que el legislador ha estado en ejercicio de sus funciones. *Carrera*: variable categórica que toma el valor de uno (1) si el legislador es *amateur*, dos (2) si es legislador profesional y tres (3) si es político profesional. *Pacto*: variable categórica que toma el valor de uno (1) si el legislador pertenece a la Alianza, dos (2) si está en la Concertación y tres (3) si hace parte de los independientes.

También, los diputados de la oposición deben presentar un mayor número de acciones distritales, pues no cuentan con los mismos canales que los miembros del gobierno para solucionar los problemas de su distrito. La relación entre el número de acciones y el tiempo que lleva el diputado en la Cámara no es clara. Puede ser que los congresistas más antiguos tengan la suficiente experiencia y no deban presentar acciones para su distrito; o que más años en el Congreso demuestren el interés que tienen por continuar y desarrollen varias acciones que beneficien a su circunscripción. La relación entre el número de acciones y el género tampoco es precisa. Las mujeres pueden presentar menos acciones, porque en general sus carreras son más cortas; pero también ellas, teniendo en cuenta el poco apoyo que reciben de sus partidos para la nominación, deciden afianzar su rol en los distritos. Por otro lado, conforme aumenta la edad del legislador, menos expectativas tienen de continuar con una carrera política y, por lo tanto, las acciones de gestión distrital disminuyen.

Para capturar las diferencias ideológicas incluimos controles por pacto (Alianza, Concertación e Independiente); y para analizar la fortaleza electoral del legislador se tomó el porcentaje de votos que había obtenido en la elección anterior. Un diputado con un porcentaje muy alto tiene menos incentivos para promover acciones distritales. Además, se hizo una estimación incluyendo el tipo de carrera del diputado (político profesional, legislador profesional y *amateur*). Los políticos profesionales deben presentar un mayor número de acciones, pues tienen más experiencia, un mayor capital político y por eso su labor en el Congreso es más autónoma. Por último, se incluyó la población y/o su logaritmo.

La estimación se realizó para 1.404 observaciones y 202 grupos de legisladores, que tenían un mínimo de 4 y un máximo de 12. Es decir, en promedio, los congresistas están activos 7 legislaturas. La probabilidad del test de significancia conjunta²²², para los cuatro modelos fue significativo. La ambición en su conjunto también lo fue, en un intervalo de confianza del 95 % (anexo 4). Los resultados se sintetizan en la tabla 7.2.

La interpretación de las ambiciones depende del grupo de la referencia. En ese sentido, el coeficiente para cada ambición refleja la diferencia esperada en el recuento logarítmico con los congresistas con ambición cesante. Los resultados de los modelos 1 y 2 muestran que los tipos de ambición son significativos. El número esperado de

²²² Evaluado a partir del estadístico de Wald (siguiendo una distribución Chi-cuadrado) con 10 grados de libertad.

acciones distritales para los diputados de ambición estática y ambición progresiva es mayor que el grupo de referencia. Y, para los congresistas con ambición discreta es 1,38 veces menor.

Tabla 7.2 Modelos binomial negativo para las acciones distritales en Chile²²³

	Modelo 1 b/se <i>E. aleatorios</i>	Modelo 2 b/se <i>E. aleatorios</i>	Modelo 3 b/se <i>E. aleatorios</i>	Modelo 4 b/se <i>E. aleatorios</i>
Tm_distrito				
Cesante_				
Discreta	-1,38854* (0,65316)	-1,66125* (0,65415)	-1,39511* (0,65448)	-1,38215* (0,65119)
Estática	0,28154* (0,14901)	0,32828* (0,15011)	0,27532 (0,14733)	0,28531 (0,1466)
Progresiva	0,32773* (0,18461)	0,37317* (0,18555)	0,30115 (0,18473)	0,33155 (0,18261)
Gobierno_				
Independiente	0,72983*** (0,16522)		0,74256*** (0,16239)	0,72581*** (0,16285)
Oposición	0,47997*** (0,06243)		0,48607*** (0,06251)	0,47991*** (0,06245)
Edad	0,01302* (0,00605)	0,01227* (0,00603)	0,01313* (0,00603)	0,01290* (0,00599)
<i>Amateurs_</i>				
Legislador profesional			0,08179 -0,0934	
Político profesional			-0,05665 -0,12874	
F_				
M	-0,15124 (0,16001)	-0,0801 (0,15677)	-0,13394 (0,16077)	-0,15343 (0,15918)
Antigüedad	-0,10082* (0,04242)	-0,06634 (0,04171)	-0,11407* (0,04646)	-0,09960* (0,0415)
Inpop	0,13418 (0,1255)	0,25105* (0,12487)	0,14758 (0,12657)	0,13521 (0,12521)
Metropolitana_				
Otras regiones	0,66929*** (0,15822)	0,68469*** (0,15734)	0,65889*** (0,1598)	0,66999*** (0,15804)
Alianza_				
Concertación		0,18037 (0,10802)		
Independiente		0,56907*** (0,16787)		
% votación	0,0008 -0,0057			
constant	-2,55738 (1,63524)	-4,03797* (1,62809)	-2,68167 (1,64927)	-2,54733 (1,63281)
ln_r				
constant	0,15015 (0,10646)	0,09357 (0,10595)	0,14072 (0,10631)	0,15144 (0,10607)
ln_s				
constant	0,73753*** (0,13745)	0,72015*** (0,13865)	0,70921*** (0,13823)	0,73985*** (0,1365)
N	1404	1404	1404	1404

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Fuente: elaboración propia.

²²³ Ningún modelo se logro calcular por efectos fijos y por ende el test de Hausman no se estimó.

Por otra parte, en el modelo 1, 3 y 4 el número de acciones distritales esperadas por los legisladores que son independientes y los que son de la oposición es más alto que el de los diputados de la coalición de gobierno; como se mencionó los legisladores del oficialismo pueden activar canales más expeditos para solucionar los asuntos distritales. Respecto a la antigüedad, en los modelos 1, 3 y 4 un año adicional en el Congreso explica un menor número de acciones distritales. Además, las cuatro estimaciones corroboraron que los diputados que no representan a la región metropolitana presentan más acciones para sus distritos. Los diputados de Santiago desarrollan un comportamiento atípico, ellos no establecen una relación muy estrecha con las autoridades locales. Contrario a lo que se presumió, un año adicional en la edad no implica un descenso en el número de acciones distritales, sino un aumento; en los cuatro modelos la edad obtuvo coeficientes positivos. El género, la carrera y el porcentaje de votos no fueron significativos.

En la tabla 7.3 se muestran los resultados del modelo 1 expresados en tasas de incidencia. Las tasas de incidencia²²⁴ a diferencia de los coeficiente obtenidos en la regresión estándar, tienen un efecto multiplicador. En otras palabras, por cada aumento marginal en la variable independiente, el resultado de la variable dependiente se multiplicaría por un factor equivalente al valor obtenido en el coeficiente de las tasas de incidencia. Así, la tasa de incidencia de la ambición discreta sobre el número de acciones distritales presentadas es 0,25 veces más alta que el grupo de referencia (ambición cesante). En el caso de ambición estática, la tasa de incidencia es 1,33 veces más alta que ambición cesante y la tasa de ambición progresiva es 1,39 veces mayor que el grupo de referencia. En el caso de las variables continuas, como la antigüedad, el aumento de una unidad representa un incremento de 0,90 % en el número de acciones distritales presentadas.

Finalmente, los valores predichos demuestran que al mantener el resto de variables constantes, los diputados con ambición progresiva tienden a presentar 0,52 acciones de gestión distritales; los de ambición estática, 0,48 actos, y los diputados con ambición discreta presentarían -1,18 acciones distritales (anexo 4).

²²⁴ Para el cálculo de las tasas de incidencia, el modelo de regresión binomial negativa sigue la misma ecuación que un modelo de regresión de Poisson (Hilbe, 2011)

Tabla 7.3 Tasas de incidencia de las variables en Chile

Random-effects regression	negative	binomial				
Group variable: idlegi			Number of obs	=	1404	
			Number of groups	=	202	
Random effects u _i ~ Beta			Obs per group: min	=	4	
			avg	=	7.0	
			max	=	12	
			Wald chi2 (19)	=	111.45	
Log likelihood	-3748.8055		Prob > chi2	=	0.0000	
Tm_distrito	IRR	Std.Err	z	P> z	[95% Conf. Inteval]	
Ambición_						
Discreta	0,2510391	0,1634742	-2,12	0,034	0,0700563	0,8995708
Estática	1,330174	0,195007	1,95	0,052	0,9979758	1,772952
Progresiva	1,393124	0,2543988	1,82	0,069	0,9739835	1,992636
gobopo_						
Independiente	2,066396	0,3365224	4,46	0	1,501728	2,843386
Oposición	1,615931	0,1009121	7,68	0	1,429772	1,826328
Edadf	1,012979	0,0060636	2,15	0,031	1,001164	1,024933
Sexo_						
M	0,8577581	0,1365393	-0,96	0,335	0,6278692	1,171819
Antigüedad	0,9052014	0,0375666	-2,4	0,016	0,8344871	0,981908
Inpob	1,144777	0,1433434	1,08	0,28	0,8956492	1,463201
Metrop_						
Otras regiones	1,954224	0,3088394	4,24	0	1,433683	2,663763
_cons	0,0782908	0,1278337	-1,56	0,119	0,0031905	1,921137
/\n_r	0,1514446	0,1060731			-0,0564549	0,3593441
/\n_s	0,7398539	0,1365008			0,4723172	1,007391
r	1,163514	0,1234175			0,9451091	1,43239
s	2,095629	0,2860551			1,603706	2,738446

Fuente: elaboración propia.

En conclusión, la hipótesis tiene un apoyo empírico. La ambición determina el número de actos de gestión distrital. Contrario a lo que habíamos estimado, los diputados con ambición progresiva son los que presentan un mayor número de acciones para sus distritos. Esta relación cobra sentido si tenemos en cuenta que en Chile las circunscripciones senatoriales agrupan varios distritos, y la relación del diputado con su distrito, en la mayoría de los casos, se diluye, pero no se pierde. No obstante, los diputados que aspiran al Senado, además de las acciones distritales, deben iniciar más acciones de posicionamiento público (véase el capítulo 8). Por otro lado, la diferencia del número de acciones entre los diputados que buscan reelegirse y los que buscan el Senado es mínima; lo importante es que existe una diferencia muy amplia con los congresistas que tienen una

ambición discreta. Por lo tanto, podemos afirmar que los diputados que esperan seguir en el Congreso, sea en el Senado o en la Cámara, son los que tienen más incentivos para responder a las necesidades de sus distritos.

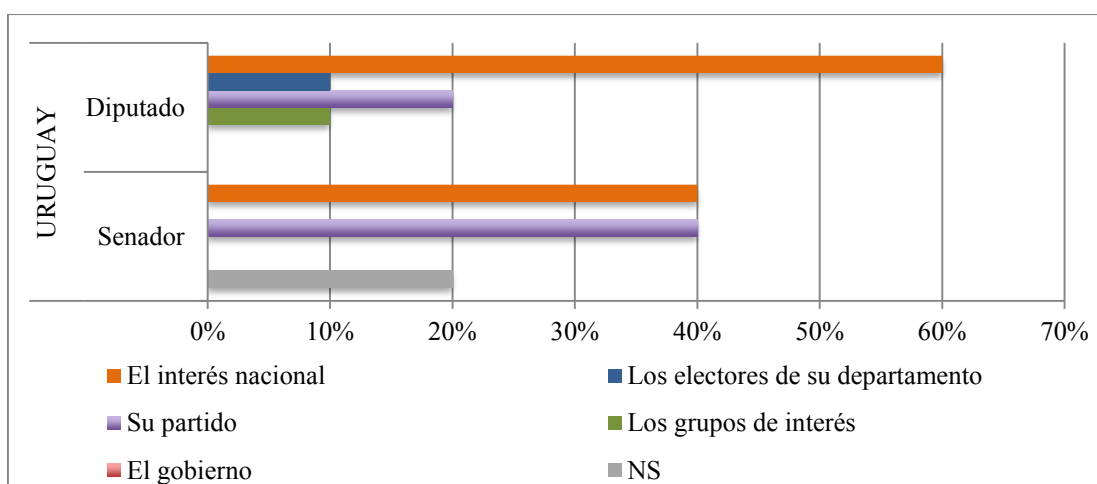
7.3 Uruguay

7.3.1 Solo legisladores y no intendentes

Los legisladores uruguayos se caracterizan por privilegiar los vínculos programáticos. Aunque, como se discutió en el capítulo 6, los representantes pueden desarrollar relaciones particularistas, las subculturas partidarias siguen pesando al momento de las votaciones. Como lo mencionó Luna (2014), en Uruguay y Chile se aprecia una dinámica opuesta. Mientras que en Chile las identificaciones partidarias han perdido fuerza, en Uruguay los principios ideológicos siguen primando. En este sentido, las acciones legislativas guardan una orientación más programática. El interés de los legisladores, muchas veces, es fortalecer su fracción y no su reputación personal (Chasquetti, 2010); ello explica por qué los diputados no se refieran explícitamente a su gestión distrital, sino, más bien, a su trabajo colectivo.

En la figura 7.5 se reflejan las respuestas que dieron los legisladores uruguayos a la pregunta ¿usted a quién tiene más en cuenta en su trabajo legislativo? En contraste con lo expresado en Chile, solo un 10 % de los diputados manifestó privilegiar los intereses de su departamento —en Chile el porcentaje fue del 53 %—. La mayoría de los diputados (60 %) y de los senadores (40 %) mencionaron tener más en cuenta el interés nacional en su trabajo legislativo. Otro 40 % de senadores indicaron tener más presentes las directrices de su agrupación política. Los legisladores uruguayos tienen pocos incentivos para construir vínculos particulares y también para tratar asuntos de sus departamentos. Por un lado, la importancia que tienen los partidos y, más específicamente las fracciones, en su actuación legislativa desalienta una gestión individual; por otra parte, la intensa gestión de los intendentes le ha restado poder a la actividad distrital de los congresistas.

Figura 7.5 ¿En su trabajo legislativo usted a quien tiene más en cuenta? Uruguay²²⁵



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada a congresistas.

Los intendentes, paulatinamente, han suplido las funciones que tradicionalmente eran asumidas por los legisladores. Por un lado, el gobierno nacional ha desconcentrado algunas competencias administrativas y, por otra, los intendentes han tomado un poder de facto. Si bien las reformas que guiaron la descentralización no han sido profundas, en la práctica los ejecutivos regionales han logrado ganar terreno en la administración territorial.

Los cambios para descentralizar el Gobierno han ocurrido en un Estado fuertemente centralizado²²⁶, en el que, además, los actores políticos no han tenido incentivos para avanzar en esa vía (Eaton, 2004b; Cardarello, Abraham, Freigedo, & Vairo, 2010). El Gobierno nacional ha desconcentrado algunas competencias en las regiones, en especial en el manejo de la política social, que ha permitido una mayor articulación de los servicios entre los dos ámbitos de gobierno. Los intendentes, sin tener un rol protagónico y dependiendo del departamento, tienen la oportunidad de plantear su visión de la problemática local e influir en el diseño de las políticas. Sin embargo, los recursos que manejan son escasos y la hegemonía que tienen en la toma de decisiones es insuficiente. El Gobierno no ha transferido patrimonio, ni ha aumentado las capacidades de los entes departamentales para el diseño, supervisión y evaluación de las políticas

²²⁵ Pregunta 014 de la encuesta.

²²⁶ Aunque desde la Reforma Constitucional de 1996 la Constitución menciona el espíritu descentralizador del gobierno, fue el presidente Tabaré Vázquez quien presentó, en 2007, un proyecto de ley sobre *descentralización municipal y participación ciudadana* que tuvo un duro debate, tras el cual se ocultaban las reticencias de muchos políticos nacionales que preferían mantener la centralidad del Estado; finalmente, la ley fue aprobada a principios de 2010.

públicas. Las funciones de las intendencias, muchas veces, consisten en recoger y expresar las necesidades de la población departamental, y suministrar bienes e instalaciones (Muinelo-Gallo & Rodríguez, 2014; Oszlak, 2014).

Por otro lado, la separación de las elecciones nacionales y departamentales motivó a los intendentes a tomar nuevas atribuciones. Como se discutió en el capítulo 2, la separación del calendario electoral le imprimió un mayor protagonismo a los gobiernos regionales (Eaton, 2004b; Chasquetti, 2010). El riesgo de competir por la intendencia es más bajo, pues los diputados pueden asegurar su cargo en la Cámara y unos meses después buscar su cupo en el ejecutivo departamental. Además, los puestos ejecutivos regionales son cada vez más atractivos, porque pueden manejar un mayor presupuesto, en cambio la Cámara ha perdido prerrogativas.

La importancia que adquirieron las intendencias dentro de la estructura de la carrera política ha hecho que el comportamiento de los ejecutivos departamentales se potencialice. La posibilidad de ser reelegidos motiva a las autoridades a estar más atentas a las necesidades de sus electores. Los intendentes han desarrollado un fuerte liderazgo en sus departamentos. A pesar de que no ha existido una transferencia real de poder, los gobiernos regionales han llenado espacios en áreas como la salud y la vivienda, que antes eran controlados por el Gobierno nacional. Por ejemplo, durante la crisis económica de 2002, los intendentes se convirtieron en los principales receptores de las demandas sociales, lo cual le restó importancia a la labor que hacían los congresistas en los departamentos. No obstante, el liderazgo que han asumido ciertos intendentes no es producto, únicamente, de un cambio institucional, sino, también, el resultado de iniciativas individuales. Algunos de ellos, además de las competencias que le son asignadas constitucionalmente, han emprendido otras actividades *de facto* para disminuir el desempleo o para agilizar el crecimiento local (Eaton, 2004b; Cardarello, Abraham, Freigedo, & Vairo, 2010)²²⁷.

7.3.2 Las acciones distritales

La naciente descentralización y el papel que han asumido los intendentes han reducido los ámbitos políticos sobre los cuales pueden decidir los legisladores en los departamentos. La desconcentración administrativa creó una mayor institucionalidad en

²²⁷ Eaton (2004b) en su trabajo reseña cómo Juan Chiruchi, intendente de San José en dos ocasiones, impulsó la inversión extranjera para crear empleos en su departamento. Un hecho curioso en el comportamiento de este intendente es que presenta un comportamiento cíclico entre el legislativo y la intendencia.

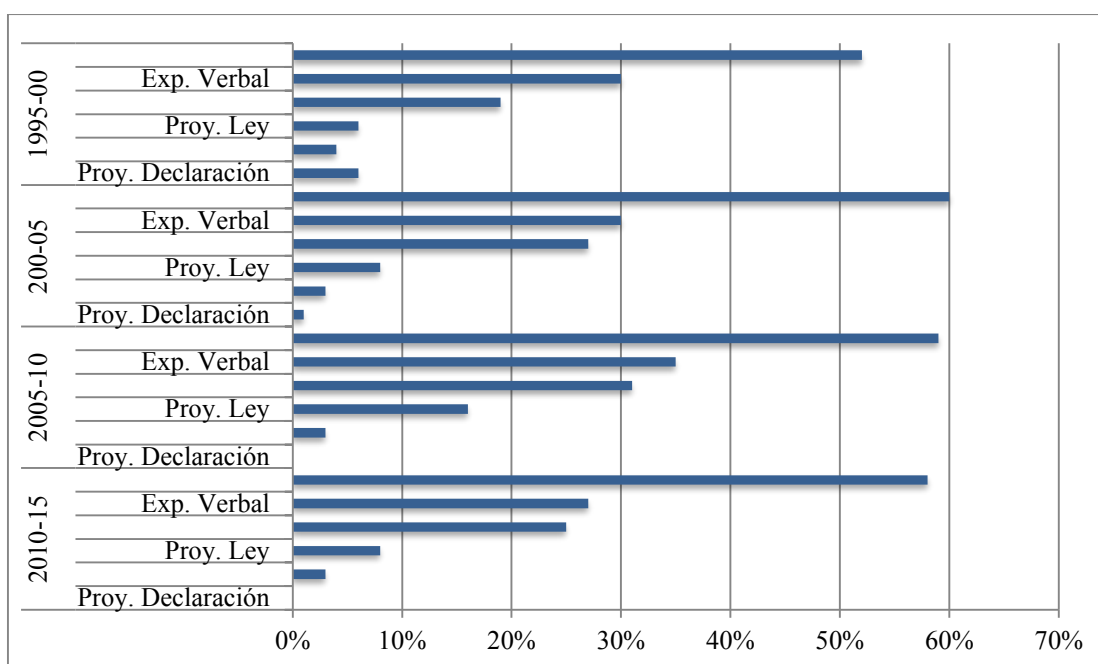
el territorio, y a raíz de eso la relación de los congresistas con sus distritos ha cambiado. Mientras que los intendentes ganaron trascendencia en el manejo de los asuntos departamentales, gracias al uso de los aparatos burocráticos regionales y/o a la gestión de favores personales (Guerrini, 2000), los legisladores limitaron las acciones por los departamentos. A diferencia de Chile, donde los congresistas de los departamentos periféricos a la región metropolitana muchas veces toman la vocería de sus regiones, al cooperar con los alcaldes en labores administrativas y en la ejecución de las políticas públicas, los diputados uruguayos están más interesados en visibilizar las problemáticas de sus distritos. Los diputados no se consideran “intermediarios” entre la municipalidad y el gobierno central. En otras palabras, no asocian su trabajo con la gestión y/o administración de recursos y proyectos para su región. La mayoría de los legisladores sostiene que el contacto con los gobiernos locales obedece más a una recepción de iniciativas que a una cooperación en la gestión de políticas (Moraes, 2014).

Para ello los congresistas uruguayos tienen distintas herramientas con el fin de representar los intereses de sus distritos: proyectos de ley, exposiciones escritas, exposiciones verbales y pedidos de informe. En la figura 7.6 se observan los porcentajes de acciones distritales ejecutadas por los diputados²²⁸. Los proyectos de ley que impactan directamente en la circunscripción son escasos; durante las cuatro legislaturas representaron el 10 % del total de iniciativas. Como se ve en la misma figura, los diputados utilizan otros mecanismos, formales e informales, para defender los intereses de sus distritos. Así lo expresó un diputado:

[...] yo como diputado del Gobierno tengo que hacer las carreteras de todo el país. Obviamente, a la hora de influir para mi departamento trato de que se le considere lo máximo. O que lo que se va a hacer responda a las necesidades de mi departamento. Entonces para representar a mi departamento puedo sensibilizar a los Ministerios o a los que toman las decisiones. Entonces visito un lugar y luego le dije Che, la gente tiene tal problema, podrías cambiar el recorrido porque la escuela la hicieron en otro lado. Tratas de influir en lo cotidiano, no a nivel legislativo. Pero también influyes hacia dentro de tu departamento con el equipo de ediles; para eso tengo ediles que ahora me responden a mí. Entonces, influyo en mi departamento a través de juntas departamentales. No hago una ley concreta para Canelones porque es imposible, pero sí hago que la ley no dañe a Canelones [...]. (Legislador 21, comunicación personal, abril de 2014)

²²⁸ Los senadores se excluyeron de este análisis porque son elegidos en circunscripción nacional, además la lista cerrada impide conocer en cuál departamento el congresista concentra su electorado.

Figura 7.6 Porcentaje de acciones distritales, Uruguay, 1995-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Congreso.

Las exposiciones escritas²²⁹ son muy utilizadas por los diputados para representar los intereses locales, y son una clara estrategia de *credit claiming*. Los congresistas pueden redactar exposiciones para advertir o divulgar cualquier asunto que ellos consideren de su interés. Por ejemplo, el diputado del departamento de Soriano comunica los inconvenientes que tiene el personal de bomberos, o pide que se adopten medidas para solucionar la crisis del sector agropecuario. Este tipo de acciones le permiten al congresista desarrollar un trabajo individual para aumentar su reputación en el distrito, sin comprometer a la fracción. Durante las cuatro legislaturas (1995-2015), en promedio el 70 % de las exposiciones escritas se referían a un asunto local; y el 53 % trataban, expresamente, de la circunscripción del diputado. Este fue el testimonio de un congresista:

[...] las exposiciones escritas sirven porque es invocar temas que son de importancia relativamente menor que no están en la opinión pública, pero que usted igualmente quiere hacer un llamado de atención. Por ejemplo, si va de visita a un departamento y encuentra que el terminal está en malas condiciones, o el local de una escuela; tal vez no justifica que usted hable de eso en la media hora previa, porque es demasiado pequeño el tema para hablar de eso en el Senado, pero en la exposición escrita puede llamar la atención de las autoridades sobre el hecho [de]

²²⁹ Las exposiciones escritas se votan sin discusión y la votación que se realiza no tendrá otro efecto que el de darles el trámite que el representante solicite. Arts. 153 y 155 (Reglamento de la Cámara de Representantes de Uruguay) y arts. 170 y 172 (Reglamento de la Cámara de Senadores).

que la escuela tal, del departamento tal, está en pésimas condiciones [...]. (Legislador 3, comunicación personal, marzo de 2014)

Tal y como lo sugiere este legislador, las exposiciones verbales²³⁰ tienen un objetivo diferente. En la mayoría de los casos, dichas intervenciones están dirigidas a un público más amplio, pueden ser discursos que conmemoran un hecho internacional o debaten un asunto que se juzgue de interés público. En las entrevistas, siete de diez senadores mencionaron que usan las exposiciones verbales para plantear su posición en torno a asuntos de interés nacional. Así, entre 1995 y 2015, el 80 % de los pronunciamientos de los senadores trataban temas nacionales. En la Cámara la percepción es distinta; ocho diputados de diez señalaron que las exposiciones verbales son útiles para plantear su visión en torno a asuntos relacionados con su departamento²³¹. Durante las cuatro legislaturas, el 30 % de las exposiciones de los diputados se referían al distrito en los cuales fueron elegidos (figura 7.6). Por ejemplo, un diputado de Canelones durante la plenaria solicita explicaciones sobre el retraso en la construcción del Hospital Las Piedras, en esta comuna. En este sentido, mientras que para los senadores las exposiciones verbales pueden ser una acción de *position taking*, para los diputados pueden ser una herramienta de *credit claiming*:

[...] te diría que más que nada son posiciones de cada legislador, sobre situaciones departamentales; y no la posición del partido. Es la posición que uno tiene sobre [lo que] está viendo que está mal. Por supuesto eso no le corresponde al partido. En general, eso es lo que veo en la Cámara. Que cuando hacen un planteo en la media hora previa son situaciones en cada uno de los departamentos o regiones que se plantean, pero no con una posición partidaria, sino personal [...]. (Legislador 24, comunicación personal, abril de 2014)

La solicitud de informes²³² es otro mecanismo con el que cuentan los legisladores para pedir resultados sobre los temas que preocupan a su departamento. Entre 1995-2015,

²³⁰ Abiertas las sesiones ordinarias, los representantes pueden hacer intervenciones ajenas a los asuntos del orden del día durante la primera media hora, según el orden que establezca la Presidencia de cada una de las Cámaras. En las exposiciones no se pueden plantear cuestiones urgentes o de orden, ni hacerse aclaraciones o rectificaciones a lo expresado por los oradores, ni fundamentar el voto.

²³¹ Pregunta 04. ¿Cuál es el motivo de sus exposiciones en la media hora previa? En el Senado, el 70 % mencionó “Plantear mi posición en torno a asuntos de interés nacional”; el 20 %, “Plantear la posición de mi partido en torno a asuntos de interés nacional”; y un 10 % no dio ninguna respuesta. En la Cámara de Diputados el 80 % dijo “Plantear mi posición en torno a asuntos relacionados con mi departamento”, un 5 %, “Plantear la posición de mi partido en torno a asuntos de interés departamental” y un 15 % no respondió.

²³² Todo legislador puede pedir por escrito, por intermedio de la Cámara respectiva, a los ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Cuentas, los datos e informes que estimen necesarios para llenar su cometido. El pedido

los pedidos de informe distritales —se refieren exclusivamente al departamento del diputado— oscilaron entre un 19 y un 30 % (figura 7.6). No obstante, el uso que le dan los legisladores a esta herramienta es desigual. Chasqueti (2010) menciona que entre 2005 y 2010, 33 legisladores escribieron el 80 % de las solicitudes, lo que hace pensar que el objetivo de fondo no es pedir información, sino “fijar” una posición públicamente.

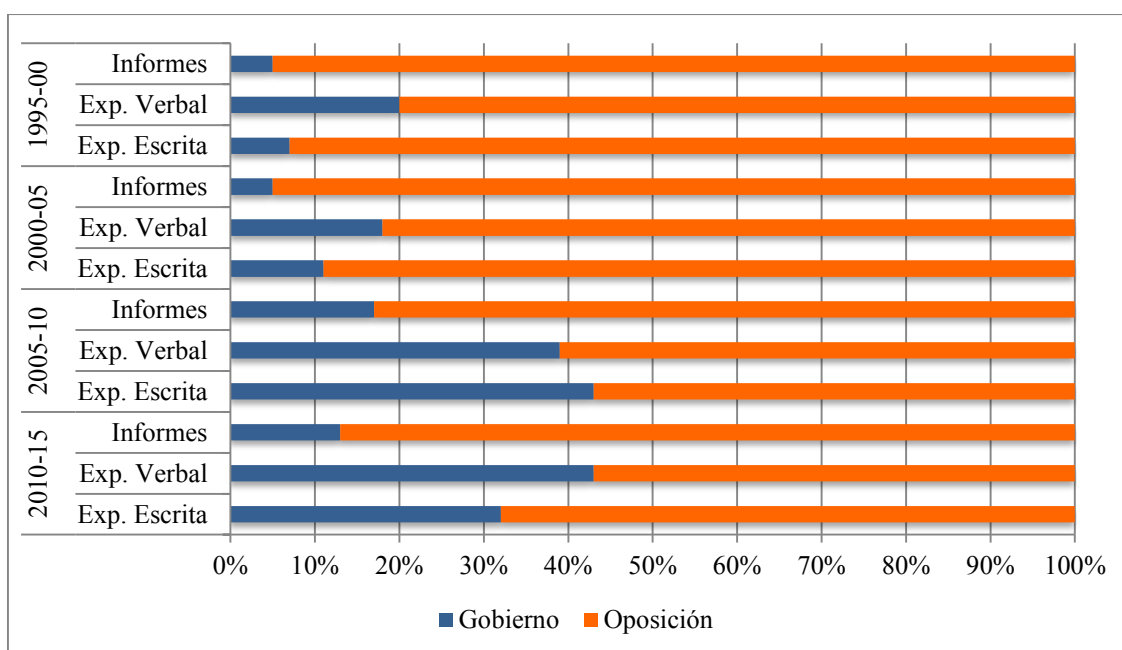
Por otro lado, la solicitud de información es una estrategia que privilegian más los legisladores de la oposición que los del oficialismo. Como sucede en Chile, los legisladores que escriben un mayor número de pedidos no forman parte del gobierno. La figura 7.7 describe el porcentaje de actos que presenta el gobierno y la oposición. En promedio, en las cuatro legislaturas el 90 % de las peticiones de información fueron firmadas por diputados de la oposición. Las exposiciones verbales y escritas mantienen esta tendencia. Con excepción de las dos últimas legislaturas, en las que la diferencia entre las proposiciones del gobierno y la oposición fue solo de un 10 %, los diputados que no son del oficialismo suscriben la mayor parte de estas exposiciones:

[...] como diputado de la oposición uno tiene la libertad de escribir decenas de proyectos, sin preguntarse siquiera cómo se financian. Yo presentaba un proyecto por mes en todas las áreas que me interesaban y pedía informes a todas las entidades. Ahora, cuando uno está en el Gobierno lo que tiene es que ayudar a gobernar, a que el Gobierno pueda cumplir con el programa. Entonces las extensiones son muchísimo más grandes, yo ahora si quiero ejecutar hablo con los ministros, defino el presupuesto; o sea, tiene una implicancia práctica, uno tiene vías de acción concretas [...]. (Legislador 19, comunicación personal, marzo de 2014)

La región a la que pertenece el diputado también determina su inclinación hacia los asuntos distritales. Como sucede en Chile, los representantes de los departamentos periféricos son más proclives a presentar actos distritales que los representantes de Montevideo. Los diputados de otras regiones presentaron el 91 % de estas acciones. Como lo mencionó un legislador: “[...] todos los diputados de Montevideo tenemos una particularidad y es que ocupamos un lugar político distinto. Somos representantes más nacionales que de Montevideo [...]” (Legislador 29, comunicación personal, abril de 2014).

de datos e informes formulado por el senador o representante se tramita por escrito ante el presidente de la Cámara respectiva, quien lo debe remitir de inmediato al órgano que corresponda (Art. 118 CN).

Figura 7.7 Actos presentados por el Gobierno y la oposición en Uruguay



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Congreso.

7.3.3 El comportamiento distrital y la ambición

En Uruguay, los congresistas tienen otras formas para mejorar su desempeño y cultivar una relación *vis a vis* con los electores. Las exposiciones escritas o verbales y los pedidos de informe le permiten al congresista representar los intereses departamentales, sin entrar en conflicto con los líderes de las fracciones. En estos espacios los legisladores pueden tener un comportamiento individual y exponer sus propias preocupaciones, sin que ello genere desavenencias con el partido; en ningún caso tiene las mismas implicaciones que abstenerse de votar o de proponer una ley que beneficie a una pequeña minoría.

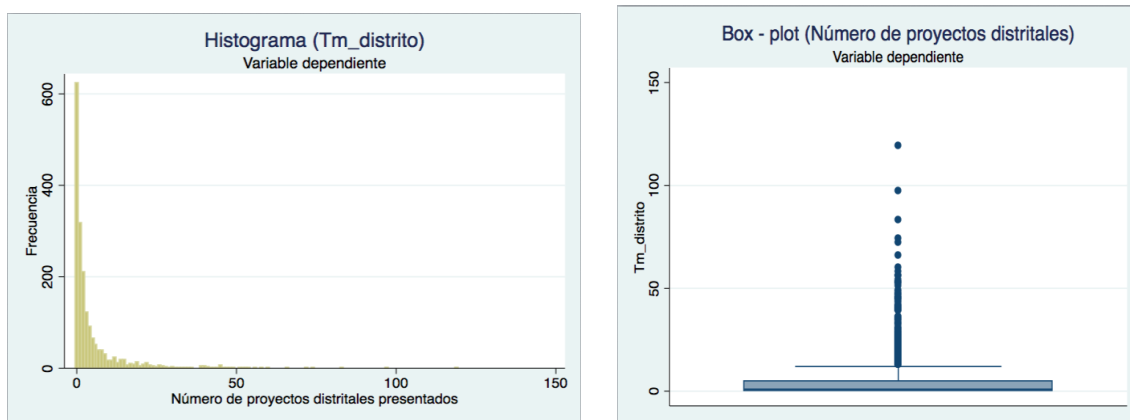
En este sentido, los legisladores uruguayos, a pesar de estar insertos en un contexto de fuerte control partidario, pueden encontrar formas para mejorar su desempeño individual y conseguir una trayectoria política exitosa. Como lo demuestran Chasquetti y Micozzi (2014), los diputados de los departamentos periféricos que compiten por una gobernación desarrollan un comportamiento enfocado en sus distritos²³³. *La hipótesis es*

²³³ Para los legisladores que ganan un escaño en la Cámara y en junio se presentan a elecciones departamentales, su paso por el Congreso se convierte en una ventana de oportunidad para demostrar a los habitantes del departamento su interés por los problemas locales. Por ejemplo, la diputada Adriana Hernández Peña durante los tres meses que permaneció en el Parlamento hizo seis acciones, y cuatro de ellas se referían a su distrito: un proyecto de ley para conmemorar la fundación de la localidad de la Mariscal y tres exposiciones verbales para señalar el deterioro de una ruta que conduce a su departamento y los problemas de infraestructura que presentan dos escuelas.

que no solo los diputados que buscan la intendencia, sino, también, los diputados con ambición estática tienen un mayor número de acciones distritales.

Para analizar la influencia que tiene la ambición sobre el número de actos distritales se hizo una regresión binomial negativa. Como se observa en la figura 7.8, existe una alta concentración de ceros. Los puntos por encima de la barra superior indican datos atípicos. Además, en todos los casos la varianza condicional de la variable dependiente es mayor que la media (tabla 7.4). Por lo tanto, este tipo de modelo es el que mejor se ajusta a la naturaleza de la variable dependiente.

Figura 7.8 Histograma y diagrama de cajas de número de actos distritales en Uruguay



Fuente: elaboración propia.

Tabla 7.4 Media y varianza condicional del número de acciones distritales por tipo de ambición en Uruguay

Ambición	Media	Varianza	<i>N</i>
Cesante	2,54386	39,14332	285
Discreta	4,76	174,7994	225
Estática	5,179279	84,70663	1110
Progresiva	2,63333	56,32774	150
Subnacional	11,18667	93,74847	75
Total	4,758266	89,43069	1845

Fuente: elaboración propia.

Partiendo de lo que se evidenció en las entrevistas y lo que sugieren otros trabajos (Altman & Chasqueti, 2005; Chasqueti & Micozzi, 2014), se establecieron como variables explicativas las siguientes: se creó una variable que distingue entre los diputados de Montevideo y los que son de otras regiones; esperamos que los diputados de la capital presenten un menor número de actos distritales. Así mismo, los diputados de la oposición deben emprender un mayor número de actos distritales, como en el caso de Chile se

estima que los miembros del gobierno pueden utilizar otras canales para comunicarse y satisfacer las demandas de sus regiones. La edad a la cual terminan la legislatura también define la cantidad de actos. Entre más años tenga un congresista, el número de actos será menor, porque su ambición decrece. Los políticos más veteranos tienen menos intenciones de continuar con su carrera política. El tipo de carrera, es decir, la experiencia política y legislativa del congresista, también puede determinar un cambio en el número de actos. Suponemos que los congresistas que definimos como *políticos profesionales*— que han ocupado cargos de elección previamente— deben tener un mayor capital político y más incentivos para seguir trabajando por sus distritos; por lo tanto, el número de actos distritales será mayor. Los congresistas, que denominamos *legisladores profesionales*, también deben preocuparse por los problemas de su distrito, pero el número de proyectos será menor. Finalmente, incluimos la magnitud del distrito, entendiendo que en los distritos más grandes, el congresista puede tener menos cercanía con las autoridades, y los problemas locales y, por ende, el número de actos distritales puede ser menor. También se contrasta la población, o su logaritmo. Al igual que en Chile, las expectativas sobre el género no son claras; las mujeres pueden buscar consolidar su imagen en el distrito y realizar más acciones, o, teniendo en cuenta las pocas probabilidades que tienen de ser nominadas, pueden disminuir los actos.

Se especificaron cinco modelos, la ambición y el tipo de carrera se mantuvieron en todos los ejercicios, pero en los tres primeros incluimos la magnitud (o su logaritmo), la pertenencia al gobierno y la edad. En el último modelo se incluyó una variable por partido político para hallar diferencias dentro de su comportamiento, y antigüedad, que es una variable continua, la cual explica el número de periodos que lleva el político en el Congreso. La relación entre el número de acciones y la antigüedad no es precisa.

Más años en el Congreso pueden incentivar más acciones de distrito, porque eso demuestra el interés que tiene el diputado de permanecer en la Cámara. O puede ser que los diputados, gracias a la experiencia que han ganado, usen canales más informales para resolver las necesidades de su distrito. En la tabla 7.5 se especifican los resultados de los modelos.

Tabla 7.5 Modelos binominal negativo para las acciones distritales en Uruguay

	Modelo 1 b/se	Modelo 2 b/se	Modelo 3 b/se	Modelo 4 b/se	Modelo 5 b/se
<u>Tm_distrito</u>					
<u>Cesante_</u>					
Discreta	0,40313** (0,14111)	0,36804** (0,14153)	0,30209* (0,14517)	0,06683 (0,14239)	0,52345*** (0,15339)
Estática	0,52514*** (0,09908)	0,53762*** (0,09957)	0,49659*** (0,1014)	0,42523*** (0,10033)	0,49706*** (0,10466)
Progresiva	0,33280* (0,1585)	0,31389* (0,15951)	0,25791 (0,16148)	-0,0017 (0,15903)	0,33831* (0,16389)
Subnacional	0,62758*** (0,17236)	0,604418*** (0,17297)	0,56058** (0,17403)	0,34497 (0,17983)	0,68655*** (0,17978)
<u>Gobierno_</u>					
Oposición	0,80085*** (0,06712)	0,81090*** (0,06751)	0,79849*** (0,06766)	0,82367*** (0,06923)	
<u>Amateurs_</u>					
Legislador prof.	0,14308 (0,08913)	0,14894 (0,08974)	0,26935* (0,10759)	0,16674 (0,09161)	0,21161 (0,10932)
Político prof.	0,35469*** (0,8205)	0,35741*** (0,08266)	0,40552*** (0,08622)	0,26714** (0,08512)	0,40038*** (0,08975)
Edad	-0,00879*** (0,00176)	-0,00846*** (0,00178)	-0,00794*** (0,00179)	-0,01043*** (0,00178)	
<u>F_</u>					
M	0,30908** (0,11167)	0,32682** (0,11264)	0,35171** (0,11259)	0,55307*** (0,1127)	
Magnitud del distrito	-0,08157*** (0,00645)				
Región Montevideo		-1,58425*** (0,13903)	-1,54705*** (0,14016)		-1,85550*** (0,14811)
Antigüedad			-0,10072* (0,04952)		-0,16549** (0,0506)
<u>Colorado_</u>					
Frente Amplio					0,59069*** (0,09127)
Independiente					-0,32846 (0,44515)
Nacional					0,59302*** (0,09446)
Nuevo Espacio					0,09764 (0,29314)
Inmagnitud		-0,37479* (0,15069)	-0,37306* (0,1508)	-0,40432* (0,16969)	
Impoblación	0,35935*** (0,08666)	0,18414 (0,1558)	0,17899 (0,15601)	-0,28949 (0,17174)	-0,06463 (0,0557)
Constante	-2,80822** (0,99787)	-0,74067 (1,65059)	-0,57439 (1,65498)	4,84234** (1,80574)	1,89416** (0,70635)
Inalpha Constante	0,23762*** (0,04591)	0,24957*** (0,04575)	0,24666*** (0,0458)	0,35566*** (0,04465)	0,34561*** (0,04504)
N	1845	1845	1845	1845	1845

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Fuente: elaboración propia.

Se incluyen 1.845 observaciones. Los cinco modelos, evaluados a partir del estadístico de Wald —siguiendo una distribución χ^2 — son significativos y también la ambición en su conjunto (anexo 5). Los tipos de ambición en los cinco modelos son significativos; únicamente en el modelo 3, la ambición progresiva no fue significativa. La ambición es una variable categórica y, por lo tanto su interpretación depende del grupo de referencia. De acuerdo con el modelo 1 el número de acciones distritales esperadas para los diputados con ambición subnacional es el más alto (0,62 unidades). El valor esperado para los diputados con ambición estática es 0,49 unidades mayor que el grupo de referencia y para los de ambición discreta es 0,33 unidades más alto que el correspondiente a ambición cesante.

Las otras variables estimadas también arrojaron resultados positivos. Y los coeficientes obtenidos en cada variable independiente²³⁴ ratifican la mayoría de las predicciones teóricas. En los modelos 2, 3 y 5 los diputados de Montevideo tienen un coeficiente negativo, esto significa que presentan menos acciones de gestión distrital. Al igual que en Chile, los diputados que pertenecen a la oposición presentarían más actos distritales que los legisladores de la coalición de gobierno. La antigüedad se incluyó en el modelo 3 y 5, los coeficientes demuestran que un periodo más en el Congreso supone un descenso en el número de acciones. La magnitud, también, arrojó un signo negativo, es decir, que a medida que la magnitud aumenta el número de acciones decrece. Los cuatro primeros modelos estimaron los efectos de la edad y el género; según los resultados un año adicional en la edad del legislador explica una disminución de los actos. Y, el número esperado de acciones distritales presentadas por los hombres es 0,31 unidades mayor que el correspondiente a las mujeres.

Además, todos los modelos muestran que los políticos profesionales tienen un número superior de actos. El grupo de referencia son los diputados *amateurs*, por lo tanto,

²³⁴ *Ambición*: variable categórica que toma el valor de uno (1) si la ambición del legislador es cesante, dos (2) si es discreta, tres (3) si es estática y cuatro (4) si es progresiva. *Sexo*: variable *dummy* que toma el valor de uno (1) si el legislador es mujer y dos (2) en caso de que el legislador sea hombre. *Edad*: variable discreta que indica el número de años del legislador al final de cada legislatura. *Gobopo*: variable *dummy* que toma el valor de uno (1) si el legislador está en la coalición de gobierno y dos (2) si hace parte de la oposición. *Magnitud distrito*: variable discreta que indica el número de escaños que tiene cada distrito. *Regi_i*: variable *dummy* que toma el valor de uno (1) si el distrito al que pertenece el legislador es Montevideo y cero (0) en caso contrario. *Población*: variable discreta que hace referencia al número de personas que habitan en el respectivo distrito del legislador. *Antigüedad*: variable discreta que indica el número de periodos que el legislador ha estado en ejercicio de sus funciones. *Partido*: variable categórica que indica el partido de pertenencia de cada legislador. *Carrera*: variable categórica que toma el valor de uno (1) si el legislador es *amateur*, dos (2) si es legislador profesional y tres (3) si es político profesional.

el número de acciones distritales presentadas por un congresista que sea político profesional es 0,34 unidades superior al de un amateurs. El último modelo incorporó una variable categórica para el partido. El número de acciones distritales esperadas para los miembros del Frente Amplio es 0,59 unidades más alto que los diputados del Partido Colorado. Sin embargo, este resultado debe ser revisado porque los partidos tradicionales tienen una mayor penetración territorial; en cambio, el Frente no cuenta con redes políticas tan extensas en los departamentos del interior.

Tabla 7.6 Tasas de incidencia para las variables en Uruguay

Negative binomial regression			Number of obs	=		1845
			LR chi2 (11)	=		961,37
Dispersión	= nean		Prob > chi2	=		0
	-					
Log likelihood	4102,5745		Pseudo R2	=		0,1049
Tm_distrito	IRR	Std, Err,	z	P> z	[95% Conf,	Inteval]
<hr/>						
ambición_						
Discreta	1,496498	0,211169	2,86	0,004	1,134917	1,973277
Estática	1,690702	0,1675101	5,3	0	1,392298	2,05306
Progresiva	1,39487	0,221082	2,1	0,036	1,022401	1,903032
Subnacional	1,873078	0,3228411	3,64	0	1,336115	2,625837
Magnitud	0,9216727	0,0059421	-12,65	0	0,9100996	0,9333929
Gobierno_						
Oposición	2,227439	0,1495165	11,93	0	1,952851	2,540637
Edad	0,991244	0,0017488	-4,98	0	0,9878224	1
Carrera_						
Legislador						
prof.	1,153826	0,1028428	1,61	0,108	0,9688827	1,374073
Político prof.	1,425737	0,1169848	4,32	0	1,213938	1,674489
Sexo_						
M	1,362176	0,1521172	2,77	0,006	1,094404	1,695465
Impoblación	1,4324	0,1241368	4,15	0	1,208638	1,697589
_cons	0,060312	0,0601838	-2,81	0,005	0	0
<hr/>						
/Inalpha	0,2376163	0,0459079			0,1476385	0,3275942
Alpha	1,268222	0,0582214			1,159094	1,387626
<hr/>						
Likelihood-ratio test of	alpha=0:		chibar2(01)	=	7200,12	Prob>chibar2 = 0

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, en la tabla 7.6 se muestran las tasas de incidencia. Los resultados indican que la tasa de incidencia de la ambición discreta sobre el número de proyectos distritales presentados por cada legislador es 1,49 veces mayor que el grupo de referencia; es decir, los diputados con ambición cesante. La tasa de incidencia de los legisladores con

ambición estática es 1,69 más alta que el grupo de referencia; la ambición progresiva tiene una tasa de incidencia 1,39 veces más alta que la ambición cesante y, por su parte, la tasa de incidencia de ambición subnacional es 1,87 veces más alta que la referencia. Por último, el número de eventos predichos —número de acciones distritales presentadas— para cada ambición, manteniendo el resto de variables constantes, son los siguientes: para los diputados de ambición cesante es 1,73; para los que tienen ambición discreta el valor asciende a 2,59; la ambición estática registra 2,93 acciones distritales; la progresiva tiene el equivalente a 2,42, y, por último, la ambición subnacional cuenta con el registro más alto, específicamente 3,25 acciones distritales (anexo 5).

Esto nos permite afirmar que la ambición determina el número de actos distritales. Los diputados con ambición estática y subnacional presentan un mayor número de acciones que benefician a sus distritos, su intención es que los electores reconozcan su trabajo y para ello están más atentos a expresar y visibilizar los problemas de su territorio. Los legisladores con ambición cesante patrocinan un menor número de actos distritales, pues su vínculo electoral disminuye. Y los diputados con ambición progresiva también tienen menos incentivos para presentar actos distritales, pues su objetivo es ser conocidos por un público más amplio.

7.4 Colombia

7.4.1 Legisladores como determinadores del gasto

En Colombia, el anclaje regional que tienen los congresistas a sus departamentos sigue siendo muy fuerte. Como sucede en Chile y Uruguay, el tamaño de la circunscripción influye en la cercanía que tienen los políticos con sus electores. En ese sentido, la circunscripción departamental de la Cámara induce a los representantes a estar muy atentos a todo lo que pasa en sus territorios. Incluso, los intereses de su región pueden prevalecer sobre los intereses de su partido y hasta los nacionales²³⁵.

[...] el Congreso es una institución muy valiosa donde se toman las decisiones del País, uno debe ser muy responsable y la idea era representar muy bien a la región y lo otro conseguir recursos de inversión muy valiosos para la región [...] uno va logrando unos espacios, unas proyecciones, construir un liderazgo; lo normal es que uno vuelva a reelegirse [...] (Legislador 74, comunicación personal, junio de 2014)

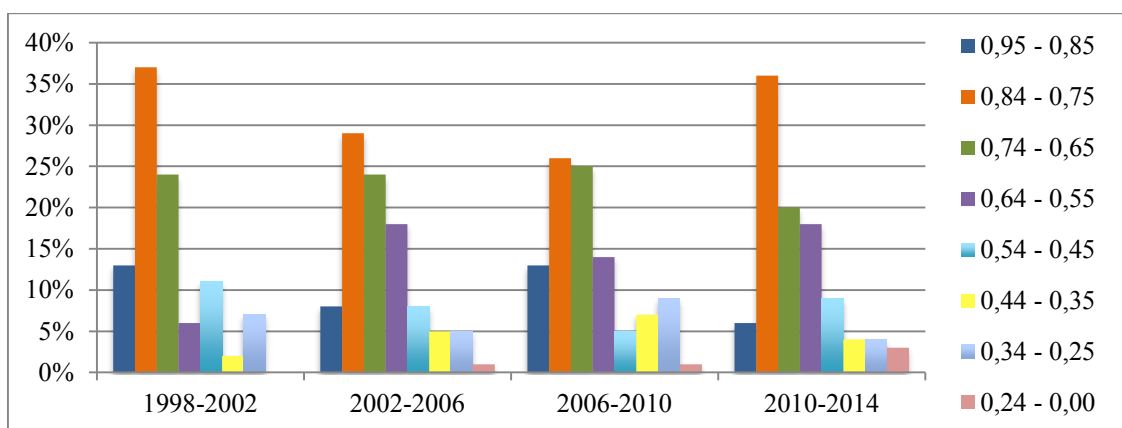
[...] yo veo que tanto el Senado como la Cámara tienen un interés más regional, porque concentran su trabajo en la región. La política es como una política de nómadas, así la comparo yo, los senadores pueden desplazar sus acciones desde La

²³⁵ Ver figura 7.6 de este capítulo.

Guajira hasta el Amazonas, tienen 32 departamentos para ser nómadas incluyendo a Bogotá. Yo crítico eso, pero es así. Van de un lado a otro [...]. (Legislador 64, comunicación personal, mayo de 2015)

En el caso del Senado, la circunscripción nacional no ha inhibido la concentración electoral. La figura 7.9 resume los índices de concentración de los congresistas en las últimas cuatro elecciones. El índice tiene una variación de 0 a 1; cuando los valores se acercan a 1 significa que el senador recibe la mayoría de sus votos en un solo departamento. Por el contrario, cuando la votación del senador está dispersa en todos los departamentos, el índice se aproxima a 0. Entre 1998 y 2014, el 65 % de los senadores tuvieron un índice de concentración entre 0,65 y 0,95. A diferencia de Uruguay, donde la elección en un único distrito y la lista cerrada desalientan un comportamiento individual de los senadores, en Colombia el voto preferente le imprime un gran protagonismo a las acciones de los congresistas, más que a las del partido. En este sentido, un grupo importante de senadores sigue afianzando su imagen y consolidando a sus electores en un departamento. La reforma constitucional de 1991 —que modificó la circunscripción del Senado— no impulsó, masivamente, un cambio en las estrategias electorales de los senadores.

Figura 7.9 Índice de concentración electoral de senadores colombianos 1998-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Registraduría Nacional de Colombia.

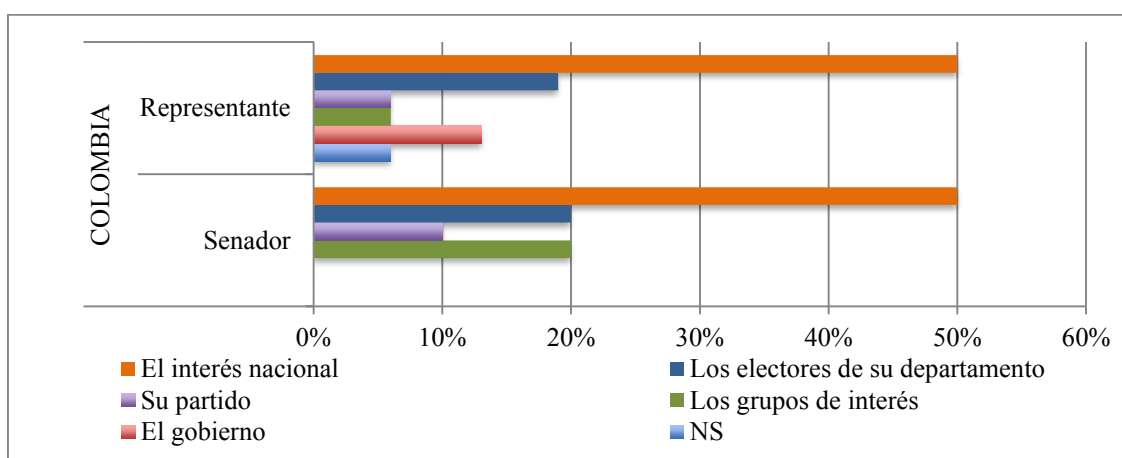
Como era de esperarse, los senadores elegidos bajo el sistema anterior siguieron concentrando sus votos en los mismos distritos. Para ellos era menos costoso mantener los electores en sus antiguos departamentos que aventurarse a buscar nuevos votantes²³⁶.

²³⁶ Por ejemplo, José Darío Salazar fue diputado por el Valle del Cauca durante tres periodos consecutivos, en 2002 llegó al Senado y concentró su votación en el mismo departamento; para ese periodo tuvo un índice de concentración de 0,7, en 2006 de 0,64 y en 2010 de 0,51.

Además, los políticos que heredaron las redes clientelistas de los líderes de los partidos tradicionales tampoco han tenido incentivos para desligarse de los feudos electorales. Como lo muestra la figura 7.10, el 50 % de los legisladores de Senado y Cámara tienen en cuenta el interés nacional, pero un 20 % de senadores siguen representando a los electores de su departamento.

En este contexto, los senadores y representantes a la Cámara siguen sirviendo a los intereses de su clientela y obteniendo recursos públicos para el territorio. Para mantener sus bases, los congresistas aprueban proyectos de ley que buscan, principalmente, beneficiar a sus departamentos o su carrera política (Crisp & Ingall, 2002; Crisp, Escobar-Lemmon, Jones, Jones, & Taylor-Robinson, 2004a; Botero & Rennó, 2007; Moreno & Escobar-Lemmon, 2008). Así, una de las principales preocupaciones de los congresistas es llevar recursos a sus territorios, ya sea para atender a sus clientelas particulares o distintos intereses colectivos.

Figura 7.10. ¿En su trabajo legislativo usted a quien tiene más en cuenta? Colombia²³⁷



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada a congresistas.

La atribución constitucional que tienen los legisladores para aprobar el presupuesto²³⁸, sumado a una débil descentralización, ha permitido un direccionamiento de recursos hacia los distritos que más interesan a los congresistas. En Colombia, al igual que en Chile y Uruguay, los procesos de descentralización se han instalado

²³⁷ Pregunta 014 de la encuesta. En la pregunta 017 ¿Usted a quién representa? El 20 % de los senadores manifestaron que a los electores de su departamento y un 70 % a todos los ciudadanos. En el caso de los representantes de la Cámara el 31 % mencionó a los electores de su departamento y el 56 % a todos los ciudadanos.

²³⁸ Constitución Nacional, arts. 345, 346, 349, 351.

tangencialmente, y han experimentado avances y retrocesos. En un primer momento, la reforma municipal de 1986 y la Constitución de 1991 ampliaron las competencias que tenían los alcaldes y gobernadores para atender el desarrollo de los municipios y departamentos. Las nuevas leyes administrativas dotaron a las autoridades locales de un mayor control fiscal y administrativo. Los gobernadores y alcaldes tuvieron más autonomía en el manejo de las transferencias²³⁹, de los fondos de cofinanciación²⁴⁰; en el diseño de las políticas de salud, educación, y en la provisión de servicios públicos y sociales —por ejemplo, eran responsables del suministro de agua potable, de la vivienda pública y de los subsidios que se entregan a los estratos más bajos— (Velásquez, 2001; Falleti, 2010).

Como lo explica Escobar-Lemmon (2006), mientras que el objetivo del Ejecutivo era aumentar la eficiencia administrativa del Estado, los congresistas esperaban beneficiarse de los nuevos recursos fiscales de los entes territoriales. La estructura piramidal que había caracterizado las redes políticas hasta ese momento le concedía al congresista el derecho a decidir, informalmente, el destino de los patrimonios estatales. No obstante, cuando la descentralización hizo que los alcaldes tomaran poder y no fueran únicamente clientes de sus jefes regionales, sino, también patronos, los parlamentarios abogaron por una centralización de los recursos y una disminución de su poder regional. Así mismo, el cambio en las apropiaciones presupuestarias deterioró las relaciones del presidente con el Congreso. El poder que obtuvieron las autoridades locales para manejar los recursos le restó capacidad de negociación al Ejecutivo, pues muchos de los pactos que se hacían con los congresistas dependían de las asignaciones que se concedían a los departamentos —fondos de inversión, obras públicas, etc.— (Eaton & Chambers-Ju, 2014). En este escenario, el Gobierno y los congresistas alentaron un cambio en la política de descentralización.

Así, una década después, el proceso de descentralización entró en una etapa de retracción. Durante la presidencia de Andrés Pastrana se aprobó una reducción en el

²³⁹ Las transferencias automáticas son recursos que la nación cede a los departamentos tomando como base, por lo general, porcentajes de participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes. Los entes territoriales los ejecutan en forma descentralizada, bajo su responsabilidad técnica y administrativa. Tales transferencias se hacen de acuerdo con fórmulas preestablecidas en la Constitución y la ley, y la Nación no tiene ninguna discrecionalidad en su asignación, solamente ejerce funciones de control (Ley 60 de 1993).

²⁴⁰ Los fondos fueron creados por el Decreto 2131 de 1992. El objetivo de estos fondos es cofinanciar la ejecución de proyectos y programas de las entidades territoriales. Para acceder a los recursos de cofinanciación, los municipios deben presentar proyectos de desarrollo, los cuales deben recibir el visto bueno de las Unidades Departamentales de Cofinanciación (Udeco).

monto de las transferencias que se dirigían a los municipios y departamentos²⁴¹, y en el segundo gobierno de Álvaro Uribe la recentralización se agudizó. La participación que tenían las regiones en los ingresos corrientes de la nación disminuyó y se creó una unidad especial para hacer seguimiento a los recursos que se transferían a los departamentos²⁴²; así, se les restó autonomía a los gobernadores y alcaldes.

En este nuevo escenario, los congresistas, en ciertos departamentos, retomaron el control que tenían sobre las redes políticas y en la asignación del gasto. Cuando se aprueba la ley anual de presupuesto los congresistas pueden incidir en los gastos de inversión, al adjudicar mayores montos a los sectores —vivienda, educación, salud, etc.— que más necesitan sus departamentos²⁴³. O negocian con las entidades ejecutoras del gasto la puesta en marcha de los proyectos de inversión que más beneficien a sus regiones²⁴⁴. Sobre este tipo de negociaciones no se tiene mayor información, muchos de los acuerdos se logran mediante reuniones informales entre los congresistas y los ministros. Este fue el testimonio del asesor de un representante:

[...] el representante siempre pedía recursos para la región, por ejemplo logró que la ministra de Educación le diera unos computadores y logró remodelar el colegio donde estudió. Era un representante de ir mucho a los ministerios y siempre que estuviera de acuerdo con un proyecto de ley ofrecía su apoyo a cambio de recursos para el departamento [...] durante el Gobierno de Santos, la situación cambió aún más porque los recursos se centralizaron mucho y a los congresistas les ha tocado meter más la mano para llevar recursos [...] pero eso también depende mucho del tipo de congresista, unos se la pasan buscando recursos para financiar la próxima campaña y otros buscan contratos y plata para su empresa privada [...]. (Asesor 2, comunicación personal, noviembre de 2016)

²⁴¹ La Ley 715 de 2001 modificó el Régimen General de Transferencias adoptado en la Constitución de 1991, y creó el Sistema General de Participación (SGP). El objetivo era unificar las transferencias por situado fiscal y participaciones de los municipios. Esto modificó la forma de liquidación anual de los recursos que se giraban a las entidades territoriales y su distribución sectorial.

²⁴² Ley 1176 del 2007 y Acto Legislativo 04 de 2007.

²⁴³ En abril, la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) envía al Congreso un anteproyecto del presupuesto. Y antes del 15 de junio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), presenta a las comisiones económicas de Senado y Cámara el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que contiene los gastos de inversión y funcionamiento, que se discuten durante el primer debate de la Ley Anual Presupuestal. Finalmente, el MHCP presenta en los 10 primeros días de sesiones ordinarias el Presupuesto General de la Nación (PGN). Antes del 15 de septiembre, las comisiones económicas de Senado y Cámara deben aprobar el presupuesto definitivo de gastos. Antes del 1° de octubre de cada año se da inicio a la discusión del proyecto de ley en las plenarias y antes del 20 de octubre las cámaras decidirán la aprobación.

²⁴⁴ La Ley Anual del Presupuesto, que es aprobada por el Congreso, incluye gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicios de deuda. En los gastos de inversión se especifica el Plan Operativo Anual de Inversión (POAI), que contiene los proyectos de inversión por sectores, órganos y programas. Las entidades territoriales deben presentar anualmente un presupuesto de ingresos y gastos, que guarda concordancia con el Plan Nacional de Inversión (art. 339 CN).

Como se discutió en el capítulo 6, los congresistas están interesados en aumentar los patrimonios que llegan al departamento, porque esto les garantiza el apoyo del gobernador o del alcalde en las próximas elecciones (Torres & Pachón, 2013). Y a ellos también les interesa servir y estar dentro de la red del congresista, para poder avanzar en su carrera política. No obstante, los congresistas no tienen la misma influencia en todos los departamentos y municipios; su intervención depende de las capacidades administrativas de los gobiernos locales. El territorio colombiano está fragmentado en una multiplicidad de dinámicas, que definen la conexión que puede tener el legislador con su circunscripción. Mientras que en algunos territorios los gobiernos locales han logrado un desempeño eficiente en sus funciones, en otras zonas el poder político conserva tintes clientelistas o patrimonialistas. Hay un destiempo en el desarrollo de los departamentos y en cada espacio territorial interactúan prácticas formales e informales. El índice de desempeño integral (IDI)²⁴⁵ que evalúa la gestión pública de los municipios y departamentos evidencia las disparidades entre las regiones (tabla 7.7).

Para 2013, Amazonas, Guainía, Vichada, Córdoba, Bolívar y Sucre tenían un índice menor o igual a 50,0. Es decir, que los entes administrativos de varios municipios presentaban deficiencias en la implementación de las políticas públicas y en el manejo de los recursos fiscales; y otros departamentos como Cundinamarca, Huila, Quindío y Casanare tenían un índice superior a 76,0. Aunque podemos asociar estas falencias administrativas a las características geográficas de los territorios, porque son zonas fronterizas —Vichada, Amazonas y Guainía— muy alejadas del centro de poder y que tienen una densidad poblacional baja, en promedio 60.000 habitantes; otros departamentos como Córdoba o Bolívar que tienen más de 1.500.000 habitantes y estructuras burocráticas más robustas, también presentan falencias en la administración.

En los departamentos que presentan mayores deficiencias en la gestión, la injerencia que tienen los congresistas en las decisiones públicas aumenta. En estas zonas,

²⁴⁵ El Departamento Nacional de Planeación, anualmente evalúa la gestión pública de los municipios, la toma de decisiones de política pública y de asignación de recursos, con base en los resultados y la problemática local. El índice tiene cuatro componentes: i) eficacia, mide el cumplimiento de las metas del POAI; ii) eficiencia, compara los productos obtenidos frente a los insumos utilizados; (iii) cumplimiento de requisitos legales, verifica si los recursos asignados por el CONPES se ejecutaron; iv) gestión: mide la capacidad administrativa y el desempeño fiscal.

los legisladores pueden incidir en el diseño e implementación de las políticas, para que los gastos públicos favorezcan a ciertos grupos poblacionales.

Tabla 7.7 Índice de desempeño integral por departamentos en Colombia

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cundinamarca	75,6	72,6	73,3	75,1	77,6	76,2	73,3	80,1
Huila	59,5	50,9	50,7	64,6	69,2	70,7	73,8	78,0
Quindío	63,9	68,9	72,1	72,3	68,4	68,8	74,9	77,9
Casanare	56,5	53,5	61,6	62,6	65,4	63,4	59,5	77,0
Risaralda	43,2	65,1	66,8	67,8	74,9	74,5	76,0	75,1
Nariño	63,7	57,5	62,8	69,7	67,4	67,9	68,4	74,7
Boyacá	63,6	69,9	69,7	68,1	69,9	70,6	63,8	72,0
Atlántico	58,6	53,8	52,5	64,5	64,9	65,5	69,8	71,5
Cauca	50,0	44,5	54,1	58,0	64,6	63,2	63,1	71,4
Arauca	58,5	50,2	47,3	54,2	56,7	57,4	63,3	70,9
Santander	67,3	63,6	67,6	67,1	65,7	62,8	64,2	70,7
Valle	65,2	58,7	62,7	64,7	68,3	65,2	66,3	70,6
Meta	50,1	43,1	56,1	57,2	56,3	51,5	64,8	69,8
Caldas	60,1	45,9	56,1	62,6	61,5	57,1	64,4	69,0
Caquetá	44,3	43,8	50,8	59,4	61,2	58,5	66,3	67,4
La Guajira	43,9	30,6	34,7	41,7	48,4	45,2	61,3	67,1
Tolima	68,9	69,8	66,0	64,6	66,9	64,2	66,3	66,6
Cesar	62,1	54,6	48,6	58,3	59,5	57,3	55,0	64,5
Antioquia	61,6	56,9	61,3	65,2	69,5	64,5	64,8	64,3
Guaviare	56,0	25,1	33,6	48,3	56,0	55,1	58,4	64,3
Norte de Santander	64,4	58,9	62,6	68,8	67,0	63,4	65,1	64,0
Bogotá	84,1	81,2	75,8	81,3	62,8	84,5	81,1	63,3
Chocó	45,2	44,3	38,5	52,0	46,1	52,5	58,4	62,7
Putumayo	50,1	46,5	37,9	42,8	48,9	45,0	53,7	62,3
Vaupés	53,8	44,7	61,8	52,2	48,1	56,7	48,7	56,6
San Andrés	58,6	57,2	39,7	39,2	61,2	66,0	63,7	52,8
Magdalena	51,5	42,7	41,5	45,6	44,5	45,3	50,9	51,0
Sucre	32,2	41,5	44,2	41,3	43,6	47,6	50,9	50,8
Bolívar	56,9	42,2	36,5	38,1	42,6	43,4	46,6	49,8
Córdoba	35,5	45,4	39,0	39,6	40,8	41,0	39,5	47,5
Vichada	27,8	17,3	21,7	36,7	33,5	30,2	31,2	45,8
Guainía	32,4	26,1	40,7	45,9	42,6	44,1	38,3	42,6
Amazonas	30,6	31,8	22,3	35,9	40,5	36,4	50,1	36,7

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Los gobernadores y alcaldes pierden autonomía en sus decisiones a cambio de tener el apoyo electoral del congresista y fortalecer su poder político²⁴⁶. En este sentido, los

²⁴⁶ Por ejemplo, en un artículo sobre la trayectoria política del senador Fuad Char Abdala escribieron: “A partir de ese momento se convirtió en un verdadero cacique. En 1994 fue reelegido como Senador, y en 1997 la revista Dinero afirmaba ‘Tiene once de los veintidós alcaldes municipales y controla 4.000 empleos

recursos públicos no atienden las necesidades de los municipios y terminan favoreciendo intereses particulares (Velásquez, 2009 ; González, 2011).

En otros departamentos, la capacidad administrativa es mayor y los gobernadores y los alcaldes tienen completa autonomía en sus decisiones. En estos escenarios, los legisladores buscan recursos complementarios para seguir apoyando sus redes clientelistas, pues ellos no intervienen en la formulación de políticas públicas del departamento, ni en la asignación del gasto. Además, los gobernadores, dependiendo del departamento²⁴⁷, tienen una comunicación directa con el presidente; en esos casos los congresistas tampoco cumplen con una función de intermediación.

En Colombia, pocos legisladores consideran que su labor sea la de ayudar a los alcaldes y gobernadores en sus acciones administrativas. Pese a que existen vacíos en la administración de algunos departamentos y municipios, los congresistas no asumen una función de “big mayors”. Eso no evita que los legisladores, algunas veces, se vean avocados a solucionar o acelerar procesos burocráticos, pero en general no perciben que su función sea gestionar las políticas regionales. Los vínculos clientelistas que aún persisten en muchas regiones hacen que los congresistas estén más comprometidos en atraer recursos para sus clientelas que en gestionar políticas para todo el departamento. Finalmente, ellos pueden tener un manejo más discrecional de los patrimonios que consiguen que de las políticas estatales, las cuales tienen una mayor supervisión. Así lo expresó un congresista:

[...] Cuando el gobernador era Rodrigo Villalba (jefe político del legislador) eso me facilitó muchas cosas. Yo sobre todo me moví mucho en gestionar proyectos para las comunidades rurales. Yo me muevo, sobre todo, en el sector rural, en temas agropecuarios y de hecho estuve los tres periodos en la comisión quinta, porque eso son los temas que me interesan. (Legislador 71, comunicación personal, marzo de 2014)

públicos nacionales’. Con ese músculo se mantuvo en el Senado hasta 2006, cuando decidió retirarse y dejar su curul a su hijo Arturo. Entre 2007 y 2008 fue embajador en Portugal, por designación del expresidente Uribe. Regresó al Senado tras las elecciones de 2010, en la lista de Cambio Radical. Ha apoyado la carrera política de sus hijos Alejandro y Arturo. Alejandro fracasó en las elecciones a la gobernación en 2000, pero en 2003 una sentencia le dio el triunfo. En 2007 Alejandro fue elegido alcalde de Barranquilla, fruto de una inusitada alianza de Char con rivales políticos como los Name y Roberto Gerlein. En 2011, Char logró otra victoria al poner a Elsa Noguera, quien fue secretaria de Hacienda de su hijo, en la Alcaldía, con lo que consolidó su poder en la región y su alianza con Germán Vargas Lleras en Cambio Radical. Para las elecciones de 2014 anunció su retiro del Congreso, pero le deja de nuevo su curul a Arturo.” Consultado el 21 de abril de 2017 en: <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/fuad-char-abdala>.

²⁴⁷ Por ejemplo, los gobernadores de Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, etc.

7.4.2 Acciones distritales en Colombia

En Colombia, al igual que en Chile y Uruguay, los representantes pueden exponer su posición o visibilizar las demandas de su distrito en las sesiones ordinarias. En los últimos minutos de la sesión, los congresistas pueden referirse a problemas específicos de sus comunidades, pronunciarse sobre hechos internacionales o llamar la atención sobre problemas públicos. Sin embargo, estas intervenciones no aparecen registradas en los archivos del Congreso y por eso se excluyen de esta investigación.

Los derechos de petición, que son solicitudes que cualquier persona puede dirigir a una organización estatal o privada para obtener información o solucionar quejas²⁴⁸, tampoco están documentados en las secretarías de Senado y Cámara²⁴⁹. Pero, mediante ellos, los legisladores pueden apoyar o defender intereses de sus zonas electorales o de individuos específicos. De hecho, es una herramienta muy utilizada por los congresistas. No en todos los casos se hace un seguimiento riguroso de la respuesta que ofrecen las instituciones, ni la información que suministran es realmente precisa, ni sirve para resolver el problema, pero el legislador los firma, porque con ellos puede demostrar a los alcaldes municipales o a personas individuales que se preocupan por sus problemas y que tratan de resolverlos, como lo dijo coloquialmente un asesor:

[...] la instrucción que teníamos era enviar todos los derechos de petición, es más, los mandábamos con la firma electrónica, muchas veces el representante ni los veía [...] con eso la gente queda contenta y uno les mostraba, ‘mire, el Representante ya envió una comunicación al respecto’ [...]. (Asesor 2, comunicación personal, noviembre de 2016)

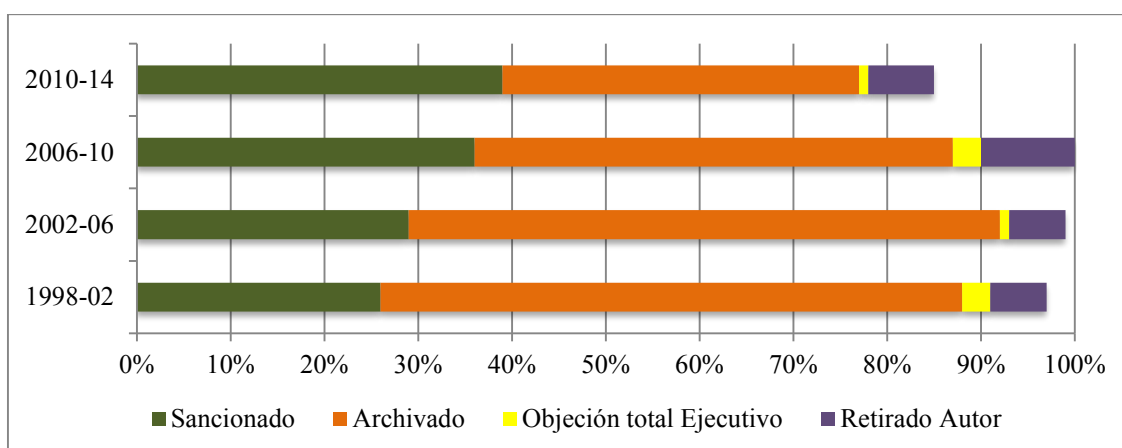
En este sentido, las acciones de *credit claiming* de los legisladores colombianos solo se pueden medir a partir de los proyectos de ley distritales. En muchos casos, los congresistas inician leyes que se convierten en actos simbólicos, porque aunque el objetivo no es que sean aprobadas, el proyecto le permite al legislador demostrar a sus

²⁴⁸ Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción (Ley 1437 de 2011 y Ley 1755 de 2015).

²⁴⁹ En algunos casos, el legislador en su oficina lleva un archivo individual de las reclamaciones que interponen ante los organismos estatales, pero en otros casos no hay registro. Normalmente, los congresistas autorizan a sus asesores a enviar estas comunicaciones, casi sin tener un consentimiento expreso de su parte. Los derechos de petición, en general, llevan la firma electrónica del congresista y dadas las pocas implicaciones jurídicas que tienen, las oficinas de los legisladores envían cientos de solicitudes. En las entrevistas que se tuvieron con los asesores, la mayoría de ellos coincidieron en que la orden de los congresistas es suscribir todas las peticiones que ellos a su juicio consideren relevantes.

electores que está atento a los problemas locales²⁵⁰. Pero en otras ocasiones los proyectos, explícitamente, transfieren recursos adicionales a los departamentos²⁵¹. Por ejemplo: “La Nación rinde homenaje al municipio de Mariquita del departamento del Tolima con motivo de la conmemoración de los 450 años de su fundación que se cumplirán el próximo 28 de agosto del 2001. El Gobierno Nacional ejecutará obras públicas de interés social en el municipio” (Proyecto de ley 197/99). Aunque la aprobación de este tipo de proyectos es difícil, por los costos que debe asumir la nación, los congresistas los usan, reiterativamente, como una estrategia de *credit claiming*, y en algunos casos logran convertirse en ley. Entre 1998 y 2014, el 12 % de los proyectos de ley se referían a temas regionales y un 7 % afectaba, directamente, la circunscripción del diputado o el departamento en que el senador había concentrado su votación. Aunque el porcentaje de proyectos distritales es bajo, este tipo de iniciativas tienen una tasa de aprobación de aproximadamente el 33 % (figura 7.11)

Figura 7.11 Último estado de los proyectos de ley distritales en el Senado y la Cámara de Colombia



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Congreso Visible.

²⁵⁰ Como lo sostienen Avellaneda *et al.* (2012), “Un proyecto de ley puede ser ingresado como un favor a un constituyente, un grupo de interés, o un miembro del partido, a pesar de que el legislador no tiene interés en conseguir su aprobación” (traducción propia).

²⁵¹ Un artículo de *El Espectador* del 21 de abril de 2012 sobre el senador Aurelio Irragori Hormaza señaló: “Eso sí, lo que nadie discute es su habilidad para jugar políticamente. Por ejemplo, fue impulsor de la Ley de Alivio, que se promulgó para ayudar a la reconstrucción de Popayán tras el terremoto de 1983. La gente tenía que pedir créditos para reparar sus casas o comprar una nueva. Él sacó adelante esa ley para que nos reliquidaran las obligaciones y no pagáramos todo lo que se pretendía en un principio. Y eso da votos”, agrega Gómez, quien fue también director del diario payanés *El Liberal*. Luego, a raíz de la avalancha del Páez en 1994, durante el gobierno de Samper, se empeñó en la expedición de la Ley 218 de 1996. La iniciativa le dio exenciones tributarias y arancelarias a las empresas que llegaran a instalarse en el Cauca, no solo en la zona de Tierradentro (donde fue la avalancha), sino en todo el departamento. La mayoría de esas empresas se ubicaron en los municipios del norte: Villarrica, Puerto Tejada, Caloto y Santander de Quilichao. “Me imagino que los grandes empresarios del norte del Cauca viven muy agradecidos”, finaliza Eduardo Gómez. Consultado el 20 de abril de 2017 en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/el-poder-de-los-iragorri-articulo-340336>.

Como se mencionó, el Gobierno, para formar mayorías, transa algunos beneficios puntuales para las zonas que interesen a los congresistas. Evidentemente, la concesión de estas asignaciones presupuestales está supeditada al balance de poder que exista en el Congreso, al liderazgo del legislador y del partido. Y aunque no pudimos obtener un testimonio claro sobre cómo es el comportamiento de los representantes a la Cámara por Bogotá, intuimos que los congresistas de la capital, al igual que en Chile y Uruguay, tienen una conducta distinta a los representantes de los otros departamentos.

Por un lado, las redes políticas son más simétricas e inestables. Muchos congresistas no tienen una base electoral identificable (comunidades afro, jóvenes, recicladores, etc.). Elección tras elección, sus grupos de apoyo van cambiando y, por lo tanto, su comportamiento en el Congreso no se traduce en acciones que beneficien a una comunidad en particular. Por otra parte, la dimensión de la circunscripción disminuye el contacto con los ciudadanos y por ende están menos enterados de lo que sucede en los barrios. Y el voto de un buen porcentaje de habitantes está determinado por la ideología o las posturas programáticas. En la siguiente sección vamos a observar si estos factores influyen en el número de proyectos distritales que presentan los congresistas.

7.4.3 Acciones distritales y ambición política

Los electores afectan las prioridades legislativas de los congresistas. Como hemos discutido en los otros apartes, *la hipótesis es que el número de actos distritales que inician los congresistas con ambición estática es mayor*. Los congresistas dirigen proyectos de ley hacia sus distritos, pues no atender las necesidades de sus electores pondría en riesgo su reelección. Como en Chile y Uruguay, se especificó un modelo binomial negativo, teniendo en cuenta las características de la variable dependiente. Sin embargo, como se muestra en la tabla 7.8, para la Cámara la varianza condicional es igual a la media condicional y, por lo tanto, la ambición no es una variable que permita explicar la decisión de los diputados de presentar acciones distritales.

Tabla 7.8 Media y varianza condicional del número de proyectos distritales por tipo de ambición para la Cámara en Colombia

ambición	mean	variance	N
Cesante	0,0055556	0,0055556	180
Discreta	0,0028409	0,0028409	352
Estática	0,0067365	0,0111905	1336
Progresiva	0,0020492	0,0020492	140
Subnacional	0,0000000	0,0000000	32
Total	0,0050251	0,0075156	2388

Fuente: elaboración propia.

Pero, teniendo en cuenta las particularidades del sistema político colombiano y el vínculo que mantienen los senadores con los departamentos, se desarrolló una serie de regresiones binomiales negativas para los senadores. *La hipótesis es que los senadores con ambición estática presentan un mayor número de proyectos distritales.* En este caso la varianza es mayor que la media (tabla 7.9); sin embargo, las diferencias no tienen el mismo nivel que en los casos de Uruguay y Chile, por lo tanto no es totalmente evidente que la ambición sea una variable relevante para explicar la variación en el número de acciones distritales. La variable dependiente en este caso solo se refiere al número de proyectos de ley que tenían un impacto en el departamento donde el senador concentraba su votación. También hay que tener en cuenta que del análisis se excluyeron 23 senadores que, durante el periodo legislativo²⁵², fueron condenados por vínculos con grupos paramilitares²⁵³, y otros 5 perdieron la investidura. Estos dos aspectos pudieron afectar la robustez de los datos.

Tabla 7.9 Media y varianza condicional del número de proyectos distritales por tipo de ambición para Senado en Colombia

ambición	mean	variance	N
Cesante	0,1640625	0,263174	256
Discreta	0,1870504	0,3415702	139
Estática	0,2573455	0,3880672	987
Subnacional	0,4375	0,8991935	32
Total	0,2376238	0,3737851	1414

Fuente: elaboración propia

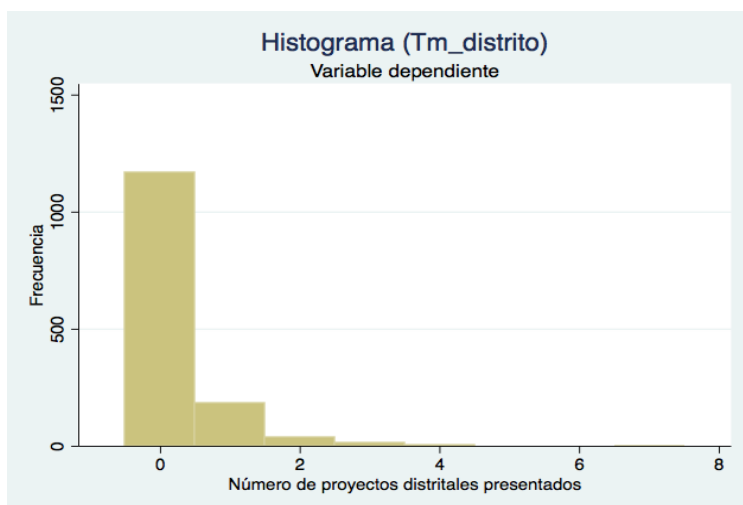
La figura 7.12 muestra una sobredispersión en los datos de la variable dependiente y una alta concentración de ceros. Por esta razón, y teniendo en cuenta que en todos los casos la varianza condicional es más alta que la media condicional, se justifica, una vez más, la utilización de un modelo de regresión binomial negativa. Se usan datos de panel y la estimación se hace por efectos aleatorios²⁵⁴.

²⁵² Los primeros veredictos fueron entre 2002 y 2006, aunque el mayor número de condenas se presentó entre 2006 y 2010, y algunos casos entre 2010 y 2014.

²⁵³ Véase el trabajo de Romero (2007).

²⁵⁴ En el anexo 6 se muestran los resultados del test de Hausman.

Figura 7.12 Histograma del número de proyectos distritales presentados en Colombia



Fuente: elaboración propia.

Tomando como punto de partida las peculiaridades descritas del sistema político colombiano, se utilizaron otras variables que no fueron contrastadas en los casos de Chile y Uruguay²⁵⁵. La primera de ellas es la capacidad de gestión de los departamentos — *Indemun*²⁵⁶—. La hipótesis es que un departamento con una alta capacidad de gestión desencadena una mayor autonomía de las autoridades regionales y, por lo tanto, una menor influencia de los senadores. En este sentido, los congresistas deberían tener mayores incentivos para proponer políticas que focalizan recursos hacia sus regiones, pues no pueden disponer de los recursos departamentales para cultivar sus redes políticas. En otras palabras, un índice de gestión alto implica un mayor número de proyectos de ley distritales. Del mismo modo, se espera que un senador con un índice de concentración electoral elevado presente más proyectos distritales, pues para mantenerse en el cargo necesita beneficiar a los electores del departamento donde tiene el mayor número de votos. Para observar la incidencia que pueden tener los partidos se utilizó una variable *dummy* que distingue entre los partidos tradicionales (Partido Liberal y Partido Conservador) y las organizaciones que se crearon luego de 1991 (PDA, MIRA, Cambio Radical, Partido

²⁵⁵ *InC*: variable continua que indica la concentración electoral del senador. Fue calculado por el autor con base en los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. *Indemun*: variable continua que indica la capacidad de gestión de los departamentos. Es un indicador emitido por el DNP. *Últimoaño*: variable *dummy* que toma el valor de 1 cuando es el último año de la legislatura y 0 en caso contrario.

²⁵⁶ Es el índice de gestión municipal que utiliza el DNP antes de 2006 para evaluar las capacidades administrativas de los departamentos y municipios. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>.

de la Unidad Nacional); la expectativa es que los senadores de los partidos tradicionales presenten más proyectos distritales, porque tienen estructuras de poder más arraigadas en las regiones. Como en Uruguay y Chile, la edad también define la cantidad de actos. Entre más años tenga un congresista el número de actos será menor, porque tiene menos intenciones de continuar con su carrera política. También, suponemos que los congresistas que se definen como *políticos profesionales* tienen un mayor capital político y más incentivos para seguir trabajando por sus distritos, por tanto el número de actos distritales será mayor. Tampoco se tienen expectativas sobre el género. Como en los otros dos países de estudio, la participación de la mujer es baja, y ellas pueden ser muy activas y buscar ser reconocidas en sus zonas de influencia; o, teniendo en cuenta las pocas probabilidades que tienen de ser nominadas, o que son herederas de un clan político, disminuyen los proyectos. Finalmente, contrastamos el periodo electoral; se estima que en el último año legislativo los senadores están más interesados en sus campañas políticas y presentan un menor número de proyectos.

Se incluyen 1410 observaciones distribuidas en datos panel; por lo tanto, se conformaron 231 grupos con un mínimo de legisladores de 3 y un máximo de 16. Es decir, en promedio, los legisladores están activos 6,1 legislaturas. Los dos modelos, en su conjunto, evaluados a partir del estadístico de Wald, son estadísticamente significativos y son estimados por efectos aleatorios (anexo 6). Como en los otros casos, la interpretación de la ambición depende del grupo de la referencia. En ese sentido, el coeficiente para cada ambición refleja la diferencia esperada en el recuento logarítmico con el grupo de referencia, que en este caso es ambición cesante.

Se desarrollaron varios modelos, que incluyeron edad, género y antigüedad; pero solo hacemos referencia a dos modelos que mostraron variables significativas. De acuerdo con los resultados (tabla 7.10), únicamente la ambición estática es estadísticamente significativa; por lo tanto, el número esperado de proyectos distritales es 0,54 unidades mayor que el correspondiente a ambición cesante. Así mismo, se corroboró que el índice de concentración determina los proyectos distritales; una unidad adicional en el índice explica el aumento del número de proyectos. Como se esperaba los senadores que centralizan su votación en un solo departamento deben enfocar más recursos para su región, porque para conseguir la reelección deben movilizar sus redes y beneficiar a ciertos sectores de la población.

Tabla 7.10 Modelo binomial negativo para proyectos distritales en Colombia²⁵⁷

	Modelo 1	Modelo 2
	b/se	b/se
	<i>E. aleatorios</i>	<i>E. aleatorios</i>
Tm_distrito		
Cesante_		
Discreta	-0,808891 (0,38651)	0,27888 (0,42969)
Estática	0,548256* (0,22302)	0,546857* (0,23497)
Subnacional	0,31766 (0,48723)	0,45353 (0,48141)
Ind. concentración	3,8390*** (0,69974)	4,16074*** (0,72382)
Antigüedad		0,15951 (0,08348)
Edad		-0,02494 (0,11570)
Idemun	0,027931*** (0,00602)	0,02677*** (0,00539)
Amateurs_		
Legislador profesional	0,107604 (0,30199)	
Político profesional	0,499711* (0,28567)	
Otros partidos_		
Partido tradicional	0,69680 (0,14614)	
Constant	-4,54422*** (0,89529)	-3,45161*** (0,97889)
N	1410	1343

* p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001

Fuente: elaboración propia

Y un índice de gestión alto, también determina un incremento en los proyectos distritales. Esto quiere decir que en los departamentos que cuentan con mayor capacidad administrativa los senadores deben presentar un mayor número de iniciativas para dirigir recursos a sus zonas de apoyo electoral. Los senadores que se han desempeñado en otros cargos de elección presentan más proyectos distritales. El número esperado de proyectos para los senadores que son políticos profesionales es 0,49 unidades mayor que el de los senadores *amateur*. Esto hace pesar que los senadores que han tenido cargos de elección

²⁵⁷ El resultado del test de Hausman para el modelo 1 fue Prob>chi2 = 0,1766 se rechaza la Ho, es decir, no hay correlación entre los efectos individuales y las variables explicativas. Para el modelo 2 el resultado fue Prob>chi2 = 0,7289.

tienen más autonomía en sus acciones porque han consolidado redes políticas en los territorios a las cuales debe responder.

Tabla 7.11 Tasas de incidencia de las variables en Colombia

Random-effects negative binomial regression			Number of obs	=		1,410
Group variable : id			Number of groups	=		231
Random-effects	u_1_Beta		Obs per group:			
			min	=		3
			avg	=		6,1
			max	=		16
			Wald chi2 (8)	=		46,20
Log likelihood	=	-785,06523	Prob > chi2	=		0,0000
Tm_distrito	IRR	Std, Err,	z	P> z	[95% Conf,	Inteval]
Ambición_						
Discreta	0,922296	0,3564803	-0,21	0,834	0,4323834	1,967305
Estática	1,730233	0,385878	2,46	0,014	1,117555	2,6788
Subnacional	1,373918	0,6694191	0,65	0,514	0,5287215	3,570219
InC	46,48231	32,52562	5,49	0,000	11,79414	183,1931
Carrera_						
Legislador prof.	1,113607	0,3363003	0,36	0,722	0,6161351	2,012741
Político prof.	1,648246	0,470858	1,75	0,080	0,9415803	2,885271
Partido_						
partido tradicional	1,072165	0,1566897	0,48	0,634	0,8051268	1,427773
Indemun	1,028325	0,0061991	4,63	0,000	1,016247	1,040547
_cons	0,0106284	0,0095156	-5,08	0,000	0,0018382	0,0614536
/ln_r	2,246374	0,337881			1,58414	2,908609
/ln_s	0,0914592	0,2449102			-0,388556	0,5714745
r	9,4534	3,194124			4,875096	18,33128
s	1,095772	0,2683658			0,6780353	1,770876
LR test vs. pooled: chibar2 (01) =52,40			Prob> =chibar2 = 0,000			

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 7.11 se muestran los resultados del modelo 1 expresados en tasas de incidencia para cada una de las variables. De acuerdo con los resultados, la tasa de incidencia para la ambición estática sobre el número de proyectos distritales presentados es 1,73 veces más alta que el grupo de referencia (ambición cesante), y la tasa de incidencia más alta de los coeficientes obtenidos corresponde al índice de concentración (46,48 unidades). Al ser una variable continua, el aumento en un unidad significa un incremento del 46 % en el número de proyectos distritales. Para terminar, los valores predichos para la ambición, manteniendo el resto de variables constantes, demuestran que los senadores con ambición estática presentarían 1,27 iniciativas distritales por año.

7.5 Conclusiones

El objetivo de este capítulo era analizar las relaciones que tiene el congresista con su distrito, entendiendo que las acciones que ellos ejecutan para visibilizar o ayudar a solucionar las problemáticas locales también son acciones de *credit claiming*. Los congresistas, por medio de distintas herramientas institucionales —oficios, exposiciones escritas, etc.—, pueden demostrar la atención que prestan a las necesidades de su territorio. Por lo tanto, por medio de ellas, el político puede obtener un reconocimiento y mostrarse como una persona competente y responsable.

La interacción que tienen los congresistas con las zonas en las que fueron elegidos está determinada por múltiples factores; entre otros, podemos citar: la estructura que tiene la carrera política, la modernización del Estado y el sistema de partido. En Chile, Colombia y Uruguay, los procesos de descentralización han sido graduales y han afectado el papel de los congresistas en sus distritos.

En Chile, luego del periodo autoritario, los legisladores, además de satisfacer los requerimientos particulares de los habitantes, asisten a los alcaldes en acciones administrativas. De hecho, algunos de ellos identifican su labor como la de un “alcalde-legislador”. En especial, los diputados de las regiones periféricas señalaron que sus acciones en Santiago no solo se limitan al trabajo legislativo, también dedican buena parte de su tiempo a hablar con los ministros y otros miembros del gobierno para que los programas de su territorio salgan adelante. La centralización del Estado, más el carácter no electivo de los intendentes, lleva a los legisladores a asumir algunas funciones ejecutivas y colaborar en la administración de sus comunas.

Sin embargo, las acciones que los legisladores emprenden para beneficiar a sus distritos no se concretan en políticas distributivas —políticas *pork barrel*—. Los legisladores focalizan muy pocos recursos o beneficios para sus regiones. El Estado, gracias a su capacidad administrativa —supervisión fiscal, evaluación e implementación de las políticas públicas— es riguroso frente a la injerencia que pueden tener los políticos en el manejo de los gastos sociales y la limita al máximo.

Los diputados, para representar los intereses de su distrito utilizan principalmente los oficios de fiscalización. Estos requerimientos, en la mayoría de los casos, son acciones individuales que le permiten al legislador supervisar o controlar los programas que se ejecutan en su territorio, y en otros casos, llamar la atención sobre otros problemas públicos que no han sido reconocidos. Entre 2002 y 2014, el 46 % de los oficios trataban

temas regionales y el 30 % fueron “actos distritales”, es decir, se referían, expresamente, al distrito del diputado.

En contraste con la escasa importancia que tienen los alcaldes y los intendentes en Chile, los ejecutivos regionales en Uruguay se han convertido en actores políticos relevantes. A pesar de la incipiente descentralización, los intendentes han ido ganando importancia en el manejo de los asuntos departamentales. Por un lado, el gobierno nacional ha desconcentrado algunas funciones y, por otra parte, los intendentes han tomado un poder *de facto*. La transferencia de competencias creó una mayor institucionalidad en los territorios, que les permitió a los ejecutivos regionales atender las demandas sociales e influir en la definición de las políticas. Además, la posibilidad de reelección ha motivado a los intendentes a estar más atentos a las necesidades de sus electores. Ellos han ido suplantando, gradualmente, las funciones que eran asumidas por los legisladores; así, han desarrollado un fuerte liderazgo en sus departamentos y, en algunos casos, se han convertido en promotores del desarrollo local. De esta manera, la relación de los congresistas con sus distritos ha cambiado, pues la intervención que tenían en distintos ámbitos políticos decayó.

Por otro lado, las acciones legislativas en Uruguay, en general, tienen una orientación más programática, así lo demuestra la disciplina que mantienen en las votaciones. El tipo de lista y la importancia que tienen las facciones en la carrera política de los legisladores desalienta una gestión individual. A los legisladores muchas veces les interesa más fortalecer su fracción y no su reputación personal. En este sentido, los diputados y senadores tienen pocos incentivos para construir vínculos particulares y también para tratar asuntos de sus departamentos. La mayoría de los legisladores sostienen que el contacto con los gobiernos locales obedece más a una recepción de iniciativas que a una cooperación en la gestión de políticas públicas.

A pesar de este control partidario, los diputados, especialmente con ambición estática y subnacional, patrocinan un mayor número de acciones distritales. Los proyectos de ley distritales, al igual que en Chile, son minúsculos. En cambio, las exposiciones escritas son muy utilizadas por los diputados para representar los intereses locales y son una clara estrategia de *credit claiming*. Entre 1995 y 2015, el 70 % de las exposiciones escritas, en promedio, se referían a un asunto local; y el 53 % eran distritales.

En Colombia, la relación que tienen los congresistas con sus distritos varía de una región a otra. El país está fragmentado y las dinámicas internas, en cada departamento, definen el rol que tiene el legislador. El proceso de descentralización se ha instalado

tangencialmente. En un primer momento, el Gobierno transfirió competencias a las autoridades locales, que les permitió administrar recursos e influir en el diseño de las políticas públicas. Luego, las atribuciones que habían conseguido los alcaldes y gobernadores fueron disminuyendo. El Gobierno y los congresistas pactaron nuevos cambios en la asignación y en el manejo de los recursos departamentales, que guiaron el Estado hacia una recentralización. En este nuevo escenario, los legisladores retomaron la influencia que tenían en la negociación de las partidas presupuestales y en la puesta en marcha de los proyectos de inversión.

Por otra parte, la discrecionalidad que tienen los legisladores para presentar proyectos de ley que asignan recursos marca una diferencia sustancial con Chile y Uruguay. Las atribuciones constitucionales que tiene el Congreso en la aprobación del presupuesto y la debilidad en la descentralización hacen que los legisladores, dependiendo del departamento, puedan influir en el manejo de los patrimonios estatales. La ejecución de un proyecto de inversión o el incremento de una partida se convierten en una “moneda de cambio” que utiliza el congresista para pactar acuerdos políticos con el Ejecutivo o con los miembros de su red política. A diferencia de Chile, donde los legisladores se convierten en “big mayors”, al asumir labores de gestión, en Colombia los congresistas se enfocan en asignar o redirigir recursos públicos a las zonas donde tienen apoyo electoral. Así, muchas de las acciones distritales se concretan en proyectos de ley. Entre 1998 y 2014 las iniciativas distritales fueron mínimas (7 %), pero su tasa de aprobación fue más alta que la de los proyectos no distritales.

En este sentido, el capítulo llamó la atención sobre otro tipo de acciones que llevan a cabo los legisladores para representar los intereses de sus electores. Aunque la literatura ha privilegiado el estudio de los proyectos de ley, los oficios —en Chile— y las exposiciones escritas —en Uruguay— ayudan a dilucidar qué tipo de intereses representan los congresistas. Muchas veces se pasa por alto que el Congreso también tiene la función de controlar las acciones del Gobierno y que en este ejercicio no solo importa ser del gobierno o de la oposición, sino, también, los objetivos electorales del legislador.

Por último, los ejercicios estadísticos permitieron extraer conclusiones robustas sobre cómo la ambición influye en el número de acciones distritales que presentan los diputados. En Uruguay, los diputados con ambición subnacional y estática presentan el mayor número de acciones distritales. La intención electoral que tienen estos actos es clara. Los congresistas que buscan mantenerse en el Congreso son quienes más actividades realizan para que los electores de sus distritos reconozcan su trabajo. En Chile,

los diputados de ambición progresiva y estática son los más proactivos en la introducción de actos distritales; en cambio, los diputados con ambición discreta son, habitualmente, pasivos. Y las particularidades del sistema político colombiano hacen que los senadores con ambición estática, pese a ser elegidos en circunscripción nacional, accionen proyectos de ley que focalizan recursos a sus departamentos. Sin embargo, es necesario examinar las intervenciones que hacen los senadores y diputados en los últimos minutos de la sesión y la naturaleza de los derechos de petición para tener un panorama más completo del tipo de vínculos que tejen los congresistas colombianos con sus circunscripciones. Además, del contraste de las hipótesis se puede concluir que los representantes, dependiendo de la región, tienen un mayor o un menor acercamiento con sus distritos. Los diputados que son elegidos en las ciudades capitales — Montevideo y la región metropolitana de Santiago— realizan menos acciones de gestión distrital. En el caso de Colombia, los senadores que concentran su apoyo electoral en departamentos con mayores capacidades de gestión presentan más proyectos de ley que transfieren recursos a sus regiones. En Uruguay y Colombia se probó que los políticos profesionales, que tienen un mayor capital político en sus regiones realizan más acciones de gestión distrital. Pero, en Chile esta variable no arrojó resultados significativos.

Así mismo, los miembros de la oposición patrocinan un mayor número de actos distritales. Como se pudo observar a lo largo del capítulo, los congresistas que pertenecen a la coalición de gobierno tienen a su favor una serie de mecanismos informales, que les permite gestionar las necesidades de sus circunscripciones. La antigüedad que tenga el legislador en el Congreso también determina la cantidad de acciones. Los legisladores que tienen más periodos inician menos acciones de gestión para sus territorios. Finalmente, la edad puede afectar la relación que tiene el legislador con su distrito; sin embargo, su influencia debe revisarse, porque en Chile un año adicional explica un incremento en el número de actos y en Uruguay supone un descenso en las acciones.

Capítulo 8. *Acciones de posicionamiento público*: buscando nuevos votantes

8.1 Introducción

En el capítulo anterior se ahondó sobre las acciones que los legisladores ejecutan para que los electores de su distrito reconozcan su trabajo. Como se explicó, los congresistas con ambición estática son quienes, principalmente, se inclinan por ejecutar actos que favorezcan a sus electores. Ellos tienen redes políticas y un mayor contacto con sus vecinos que les permite conocer y responder, oportunamente, a una petición de su electorado. Sin embargo, cuando el diputado no aspira a mantenerse en su cargo, la conexión que tiene con sus electores tradicionales no desaparece, pero sí se atenúa²⁵⁸.

Para los congresistas que buscan reelegirse es menos costoso concentrarse en los electores que ya conoce, pues están enterados de las expectativas de sus votantes y pueden generar una relación de confianza y de responsabilidad. En cambio, el representante que quiere avanzar está interesado en persuadir y ganar nuevos electores. Pasar de la Cámara al Senado implica un cambio en la circunscripción y un incremento en el número de votos que son necesarios para ganar. En este caso, la intención del congresista es que otros votantes lo conozcan y aumentar así su base electoral. Para ello, el diputado deberá enfocarse más en actos de posicionamiento público. El propósito de este capítulo es analizar este tipo de acciones.

Como lo mencionamos en la discusión teórica —capítulo 1—, la representación no solo debe ser entendida como un ejercicio retrospectivo, sino, también, como una actividad anticipada o prospectiva (Mansbridge, 2003). El legislador representa las preferencias consolidadas de los individuos que lo votaron, porque las conoce e interpreta, y, adicionalmente, puede centrarse en lo que piensan otros electores, que tal vez no le dieron su voto, pero que lo recompensarán en las próximas elecciones. Es decir, a los representantes les preocupa que sus actividades tengan un impacto electoral en el futuro y por ende sus actividades buscan expresar las preferencias de los electores que esperan ganar mañana (Van Der Slik & Pernacciaro, 1979; Hibbing, 1986; Arnold, 1990).

²⁵⁸ Para Maestas (2000; 2003), los legisladores con una ambición progresiva no olvidan las preferencias de sus viejos electores. Los políticos ambiciosos están mejor informados de las preferencias de sus distritos y de los electores que van a ganar en el futuro. Ellos están atentos a responder a sus circunscripciones tradicionales y simultáneamente intentan conectarse con sus próximos votantes.

Los políticos que buscan avanzar deben apelar a un conjunto más amplio y heterogéneo de electores. Por esta razón, su actividad ya no se concentra, exclusivamente, en su distrito, sino en acciones que le permitan al congresista dar a conocer sus prioridades políticas a una audiencia más amplia, pues debe ganar nuevos votantes (Maestas 2000; 2003). El congresista busca que otros electores se identifiquen con él y para esto puede aumentar sus pronunciamientos sobre temas que interesan a otros ciudadanos. De este modo, los representantes son más activos en el Congreso y se ven involucrados en proyectos de ley que tienen beneficios más difusos. En general, los políticos con una ambición progresiva cambian sus votaciones, presentan un mayor número de iniciativas, intervienen más en los debates (Hibbing, 1986; Treul, 2008) e incrementan sus apariciones en los medios de comunicación (Jewell, 1982; Prior, 2006).

Para Mayhew (1974), las actividades de *position taking* son pronunciamientos públicos que hace el legislador sobre un tema de interés (i. e. una guerra, un impuesto, una política del gobierno). Pueden ser acciones explícitas e implícitas, que, por ejemplo, solo hacen alusión al respaldo o rechazo de una decisión ya tomada. Aunque el autor mencionó que estas acciones son esporádicas y que se producen en coyunturas políticas específicas; muchas acciones cotidianas, como presentar un proyecto de ley o hacer un pedido de informes, también pueden ser ejercicios de posicionamiento público.

En las acciones de *credit claiming* el elector sabe o puede, al menos, reconocer el trabajo que hizo el representante; en cambio, en las acciones de *position taking*, el congresista busca que otros electores conozcan sus preferencias ideológicas en asuntos coyunturales o en temas que son tradicionalmente importantes para los votantes — educación, reforma pensional, salud, etc.—. Es decir, las acciones de posicionamiento público demuestran la intención que tiene el legislador de insertarse en otros debates políticos.

La redacción de un proyecto de ley ha sido interpretada como una señal directa a los votantes, o a los futuros electores. El legislador puede presentar una iniciativa para tomar posición sobre algunos temas, es una acción que no genera grandes costos y que en cambio le permite acercarse al electorado (Alemán, 2006; Alemán, Calvo, Jones, & Kaplan, 2009). Para que un legislador saque adelante un proyecto de ley, debe destinar parte de sus recursos para lograr la aprobación. Por ejemplo, su grupo de asesores deben investigar los antecedentes y posibles alcances de la ley, se deben organizar audiencias para tener una postura concertada sobre el tema y además establecer conversaciones individuales o con las bancadas de los partidos. Es un proceso largo que, en promedio,

puede demorar dos o tres años, y que en otros casos se puede dilatar aún más tiempo. Por esta razón, un legislador puede iniciar un proyecto con la intención de señalar un tema de interés y no para que se convierta en ley. Son acciones simbólicas que le permiten al congresista divulgar su punto de vista, ya sea de manera individual o colectiva, sobre asuntos coyunturales o en temas que son importantes para los electores. Algunas veces, cuando se visibiliza un problema público, uno o más legisladores reaccionan formulando un cambio de legislación para complacer a un grupo de electores, aunque el proyecto, finalmente, no logre ser discutido (Eulau & Karps, 1977; Fenno, 1977; Mayhew, 1974; Molinelli, Palanza, & Sin, 1999; García Montero, 2007; Toro, 2013). Por ejemplo, luego de que sucede un feminicidio, algunos congresistas pueden pedir que se endurezcan las penas contra los que comenten este tipo de delitos, o proponer cambios al sistema de justicia para que los procesos de enjuiciamiento sean más expeditos.

En Chile, Colombia y Uruguay los proyectos son publicados en las páginas web de los congresos, y, por tanto, los ciudadanos pueden acceder a la información; así mismo, dependiendo del tema, los medios de comunicación le hacen un seguimiento. Un elector informado puede verificar los asuntos sobre los cuales un representante se ha pronunciado, por esta razón se convierte en una estrategia de publicidad efectiva. En este sentido, los proyectos de ley pueden tener dos objetivos: uno, formular políticas públicas; dos, hacer un señalamiento temporal frente a sus actuales o futuros electores.

Además, en cada país los legisladores cuentan con otras herramientas. Por ejemplo, en Uruguay, los pedidos de informe, que se utilizan para controlar al Ejecutivo, pueden ser un mecanismo de *position taking*. Como lo advierte Chasquetti (2014), el 80 % de estas solicitudes, entre 2010 y 2014, fueron redactadas por 33 legisladores, por lo cual este tipo de peticiones, además de ser una herramienta de control, sirven para señalar las prioridades y los intereses de los parlamentarios. En la misma lógica, la solicitud de oficios en Chile y los proyectos de acuerdo son una forma de llamar la atención de los votantes. Por otro lado, los legisladores colombianos pueden utilizar las citaciones, a cualquier miembro del gobierno, para comunicar sus intereses políticos, porque este tipo de acciones, en general, llaman la atención de la opinión pública²⁵⁹.

En este sentido, el trabajo para medir la intención que tiene el legislador de acercarse a otros votantes contabiliza las acciones de posicionamiento público. Este tipo

²⁵⁹ En Colombia, los senadores y representantes también pueden solicitar informes a los funcionarios públicos (art. 258 Ley 5 de 1992); sin embargo, no existe un registro sistemático sobre la información que solicitan. Por esta razón son excluidos del análisis.

de acciones se definen como actos individuales, que no impactan en el distrito del congresista; es decir, que no son acciones de gestión distrital. El número de autores es una característica distintiva de este tipo de ejercicios. Los actos que son patrocinados por uno o dos congresistas son los que permiten marcar una diferencia ideológica con sus colegas. Cuando quienes firman el acto —un proyecto de ley, un oficio, una citación, etc.— corresponde a todos los miembros del partido o a un buen número de ellos, distinguir quién es el autor y a quién atribuir su crédito es casi imposible. Un proyecto de ley colectivo aumenta la reputación del partido, pero no la del congresista. En cambio, cuando la acción es emprendida por un solo legislador —o máximo dos—, identificar la postura del proponente es más sencillo, por ello estas acciones permiten publicitar más fácilmente la posición del parlamentario.

Para identificar este tipo de iniciativas en las bases de datos —que recopilaban la información de los actos que patrocinaba cada uno de los congresistas— se distinguió entre actos individuales y actos colectivos. Para ello, se identificaba el número de congresistas que patrocinaban cada acto legislativo. Fueron categorizados como acciones individuales aquellos actos que eran patrocinados por uno o dos congresistas. Por otro lado, se codificaron las acciones que no eran distritales. Así, las acciones de posicionamiento público son actos individuales que no se refieren al distrito del diputado; es decir, no tienen un nivel de agregación distrital. *La hipótesis es que los diputados con ambición progresiva aumentan sus acciones de posicionamiento público para lograr que nuevos votantes se identifiquen con él.*

En las secciones que siguen se presentan las características que tienen las acciones de posicionamiento público en cada uno de los países. Además, se muestran los resultados de los ejercicios estadísticos que contrastaron la influencia que tiene la ambición sobre este tipo de actos.

8.2 Chile

8.2.1 Las acciones de posicionamiento público: entre los objetivos del partido y los individuales

Como se ha venido discutiendo, el sistema binominal y las reglas de nominación provocan en los congresistas dos tipos de comportamiento. El primero es individual, pues se presenta una competencia intrapartidista; y el segundo, una conducta orientada al partido, ya que es necesario contar con el apoyo de la colectividad para ser nominado. Los candidatos utilizan estrategias electorales segmentadas, que combinan tanto acciones

programáticas como relaciones particularistas (Luna, 2014). Los congresistas son intermediarios de algunas necesidades individuales, negocian y hacen seguimiento a las políticas locales, y, simultáneamente, se ocupan de acciones colectivas, al presentar proyectos de ley y votar disciplinadamente en sala.

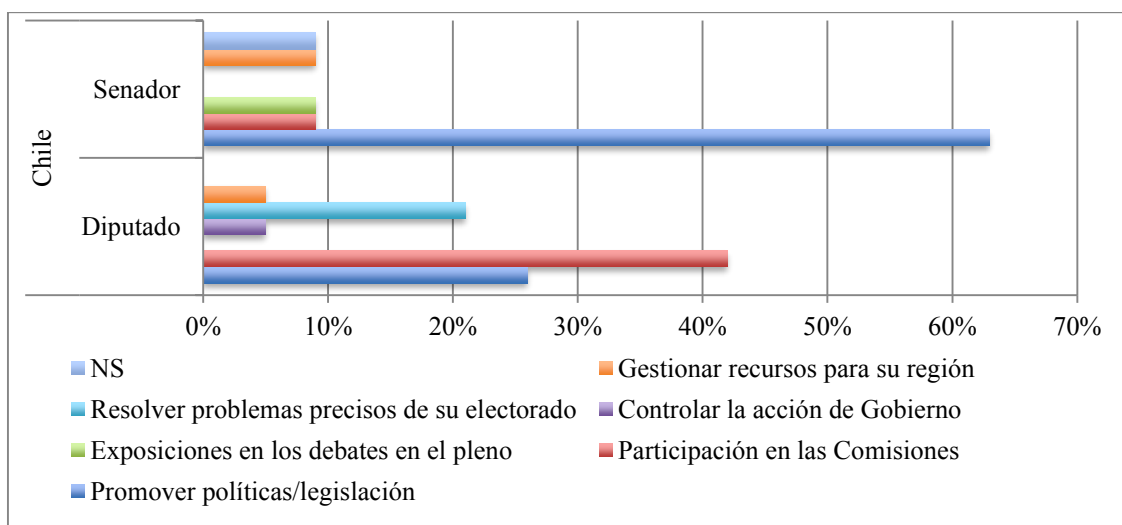
[...] yo creo que ha sido importante una mezcla de cosas. En primer lugar un estilo muy de trabajo en redes con la gente y cercano a los procesos, a las cosas que vivía la gente. En segundo lugar, la gestión de las políticas públicas, participando en la creación de políticas. En tercer lugar, la cosa legislativa es lo menos significativo para efectos de apoyo popular. La gente no valora mucho[,] pero a mí me tocó participar en varios programas públicos que nacieron allá en el distrito[;] yo presenté un programa de pasantías al exterior de los profesores; varias cosas que fuimos construyendo con el diálogo con la gente, mucho estilo de diálogo [...]. (Legislador 51, comunicación personal, mayo de 2015)

[...] yo represento a una zona extrema del país, entonces tenemos un compromiso por supuesto con el programa de gobierno, que es los que legislamos y lo que la ciudadanía votó, son temas muy importantes. Pero por el otro lado, también hacemos un respaldo y apoyo a las necesidades puntuales que tiene la gente de nuestra zona [...] levantamos la voz para tratar de que la gente aquí comprenda lo difícil y adverso de la zona que represento yo [...]. (Legislador 63, comunicación personal, mayo de 2015)

Pese a que, en los últimos años, los partidos han perdido legitimidad (Luna & Rosenblatt, 2012), la rápida institucionalización del sistema de partidos generó organizaciones políticas fuertes, que tienen sus réditos en la labor legislativa. Las coaliciones están fuertemente cohesionadas, tanto en la Cámara como en el Senado. Aún se conservan dimensiones ideológicas identificables y altos grados de disciplina (Alemán & Saiegh, 2007; Kitschelt, Hawkins, Luna, Rosas, & Zechmeister, 2010). Normalmente, los miembros de los partidos comparten ciertos principios ideológicos. En las entrevistas, muchos representantes manifestaban que sus convicciones y las de sus electores, en general, estaban en armonía con la doctrina de su partido, y por esta razón formaban parte de la organización. Por otro lado, en las votaciones se observa un comportamiento disciplinado (Alemán, 2008; Londregan, 1999, 2007; Toro, 2007).

El diseño institucional provee distintas herramientas legislativas que permiten la acción colectiva e individual de los parlamentarios. Los proyectos de ley —mociones—, como se discutió en el capítulo 7, habitualmente demuestran objetivos programáticos, y, como en el caso de Colombia, no sirven para focalizar recursos a los distritos.

Figura 8.1 Actividad a la que le dan más importancia los congresistas en Chile²⁶⁰



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada a congresistas

Como se refleja en la figura 8.1, los senadores le dan más importancia a la presentación de iniciativas de ley, mientras que los diputados priorizan su participación en las comisiones. Los senadores, en general, son figuras muy representativas de los partidos, y además de estar interesados en aumentar su liderazgo, deben preocuparse por consolidar la imagen de su partido político, al evidenciar sus preferencias ideológicas. Sin embargo, los proyectos de ley han perdido fuertemente su objetivo de formulación de políticas (Alemán et al., 2009). Un gran porcentaje de mociones son archivadas y algunas no llegan a ser discutidas ni en comisiones.

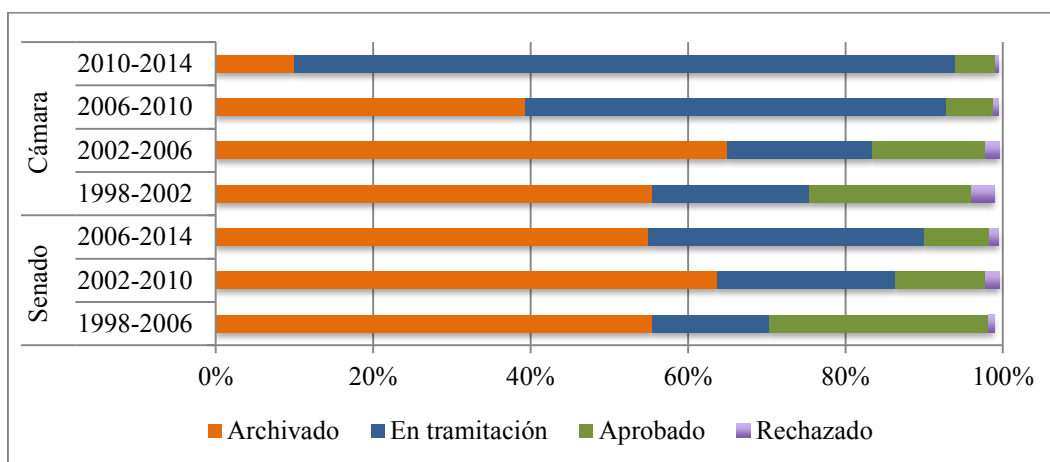
[...] en Chile el gran peso es presidencial; hay mucho parlamentario que lo que hacía era presentar una cantidad de proyectos. Entonces cada parlamentario presentaba en una legislatura 50 proyectos pero ninguno de esos proyectos prosperaba. Yo presento solos los proyectos que yo considero que tienen impacto y que pueden prosperar. Por ejemplo, el de las uniones civiles, fue una discusión gigantesca, tomó cinco años [...] el verdadero trabajo legislativo en Chile no tiene tanto que ver con la presentación de proyectos individuales, hay casos como el que yo le estoy diciendo, el de las uniones civiles, es un caso muy elocuente, pero la regla, en general, es que el verdadero trabajo legislativo se hace trabajando en las iniciativas llamémoslas gordas del Ejecutivo [...]. (Legislador 52, comunicación personal, mayo de 2015)

En el Senado, en promedio, se aprueba el 16 % de las mociones individuales y en la Cámara, el 12 % (figura 8.2). Por ello, podemos pensar que, más allá de conseguir la

²⁶⁰ Pregunta 01 de la encuesta.

aprobación de la ley, el objetivo de los legisladores es plantear su posición ante nuevos electores.

Figura 8.2 Último estado de los proyectos de ley en Senado y Cámara de Chile



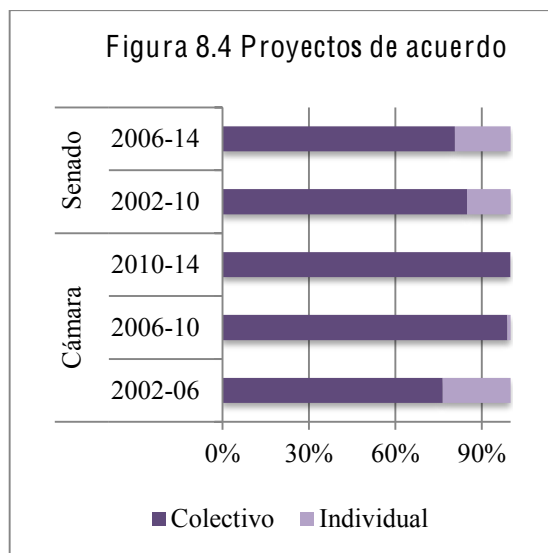
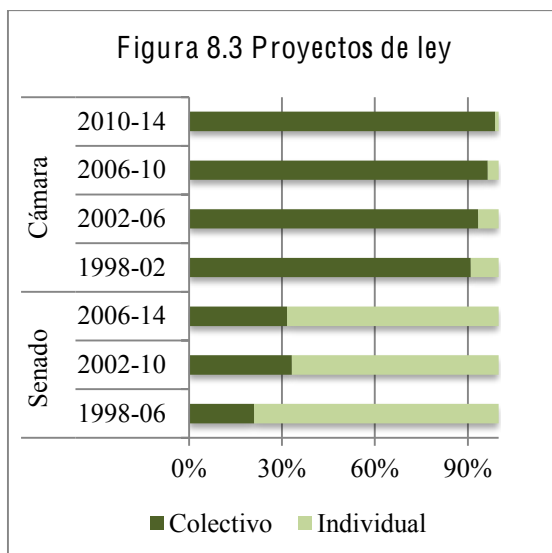
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Congreso.

Toro (2013) cita un ejemplo muy dicente:

El 20 de agosto de 2009, dos diputados presentaron una moción parlamentaria que modificaba la ley de expendio de bebidas alcohólicas, con el fin de restaurar la condición de excepcionalidad de la zona sur-extrema de Aysén y Magallanes, para la venta de licores en lugares contiguos a la casa habitación [...] Lo interesante de este proyecto es que no solo fue presentado por diputados de esos distritos, Rodrigo Álvarez y Carolina Goic, sino que también por quien en aquel tiempo representaba a localidades del norte de Chile (Ovalle, Río Hurtado, Coquimbo), Patricio Walker. La característica de Walker fue que, a pesar de representar el nortino distrito 8, tenía intereses senatoriales en la zona que lo forzaban a dar señales a los nuevos electores, obviando incluso la función representativa que le correspondía hasta ese minuto. Así, la participación en el proyecto solo se explicaba por la necesidad de posicionamiento individual ante los nuevos electores, independientemente de su rol representativo como diputado de otra zona.

Por otro lado, la Constitución indica que los proyectos de ley pueden ser presentados por uno y hasta máximo diez diputados, o por uno y no más de cinco senadores. Sin embargo, los senadores inician más proyectos de ley individualmente. La figura 8.3 muestra el porcentaje de mociones individuales y colectivas. En el Senado, el 71 % de los proyectos de ley son presentados por uno o dos senadores; en promedio, cada senador patrocina 24 iniciativas por legislatura²⁶¹. Mientras que en la Cámara solo el 5 % tienen un carácter individual.

²⁶¹ En el Senado, las proposiciones legislativas mantienen una tendencia muy similar, el 18 % trata sobre sectores económicos, el 16 % sobre política social y el 24 % se refiere a justicia.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Congreso.

Es decir, para los senadores, los proyectos de ley son una estrategia de representación individual, que les permite marcar diferencias ideológicas frente a sus homólogos. De hecho, si tenemos en cuenta que los senadores, en general, tienen largas trayectorias en el partido y en el Congreso, podemos entender que su objetivo es seguir consolidando su imagen frente a los electores y los otros miembros del partido. O aumentar su reputación personal para poder impulsar, posteriormente, una candidatura.

En cambio, los diputados presentan la mayoría de sus mociones colectivamente. En Chile, a pesar de los incentivos que brinda el sistema para la personalización, los partidos o los líderes mantienen un cierto control sobre las acciones políticas de los legisladores, especialmente de los diputados (Toro, 2013). Entre 1998 y 2014, el 59 % de los diputados no iniciaron ninguna moción individualmente, y en promedio cada legislador patrocinó 3,3 proyectos de ley durante cada legislatura. El 31 % de mociones trataban temas que afectaban sectores económicos, el 26 % abordaba asuntos de política social y el 25 % se refería a leyes sobre justicia²⁶². La baja actividad que tienen los diputados en esta dimensión de su labor legislativa impide establecer si ellos tienen una dispersión temática, o contrastar si los diputados con ambición progresiva son quienes más temas abordan. Los testimonios sobre la experiencia y la especialización que van

²⁶² Los proyectos de ley fueron clasificados en ocho dominios temáticos: derechos del hombre, trabajo, medio ambiente, justicia, política social, regulaciones económicas, sectores económicos y seguridad²⁶². Para la codificación se utilizó como guía la lista de códigos y la descripción que hace el proyecto Comparative Policy Agendas Project, financiado en Francia por la Agence Nationale de la Recherche (ANR). <http://sites.google.com/a/legsim.org/comparative-agendas-project/Home>. Sin embargo, es difícil afirmar si un legislador tiene una especialización en un área temática cuando presenta solo dos proyectos.

ganando en el Congreso fueron múltiples; sin embargo, su conocimiento temático debe verse reflejado en el trabajo en comisiones y no en las iniciativas de ley que presentan.

[...] yo me pasé tres meses observando [...] me valí de eso de la observación, de la consulta a los que llevaban más tiempo, porque efectivamente a nadie le enseñan lo que es ser diputado, y luego leer lo que es nuestra legislación, lo que son nuestros reglamentos [...] antes no teníamos muchos recursos para conseguir asesoría de profesionales, hoy en día ya los tenemos y es posible que uno contrate asesorías de profesionales especializados en determinadas áreas [...] uno de todas formas se va especializando. Yo soy de los que creo que uno no puede estar picando aquí y allá, por decirlo así, en todas las cosas y, por tanto, yo he estado fundamentalmente en educación y creo que me he ganado un prestigio de una persona que sabe y que soy un aporte serio [...]. (Legislador 36, comunicación personal, mayo de 2015)

Así mismo, los proyectos de acuerdo, que son proposiciones suscritas por los senadores y diputados de forma individual o colectiva, tienen la misma tendencia²⁶³. Los miembros del Senado son quienes escriben un mayor número de acuerdos de forma individual. Aunque las observaciones que los senadores señalan al Gobierno no tienen un carácter vinculante, como en la Cámara, sirven para demostrar los puntos de vista de los senadores y visibilizar asuntos que ellos consideran prioritarios. No obstante, el porcentaje de acciones individuales no supera el 19 % en Senado y el 1 % en Cámara — excepcionalmente en el 2002 tuvo un 24 %— (figura 8.4). En este sentido, los proyectos de acuerdo son actos colectivos que ayudan al posicionamiento del partido, y no estrategias individuales.

En cambio, los oficios son, principalmente, acciones individuales que les sirven a los congresistas para hacer seguimiento a las políticas de sus distritos o para referirse a otros asuntos más generales. No podemos hacer una comparación del número de oficios que remiten los diputados y senadores, pues la información para el Senado solo está disponible a partir de 2011. Sin embargo, al revisar el cuatrienio de 2010-2014 se puede ver que el senador Alejandro Navarro Brain fue el autor del 49 % de los oficios. Un hecho que puede ser interpretado como una clara estrategia electoral, pues el senador Navarro

²⁶³ Es la proposición que uno y hasta diez diputados o diputadas presentan por escrito a la Sala, con el objeto de ejercer las facultades que le confiere el artículo 52, número 1, inciso primero de la letra a), de la Constitución Política, en orden a adoptar acuerdos o sugerir observaciones sobre los actos del Gobierno; deben así expresarlo, en cuanto invocan en su texto dicha norma constitucional.

fue precandidato presidencial en 2009, y a inicios de 2017 reiteró su intención de competir por la presidencia²⁶⁴.

Al igual que en Uruguay, los oficios son una forma de posicionamiento público, que les sirven a los legisladores para aumentar su reconocimiento. En el caso de los diputados no se pueden observar concentraciones tan altas (tabla 8.1); sin embargo, en el periodo 2002-2006 se destaca la acción de los diputados Kuschel Silva y Navarro Brian, quienes respectivamente firmaron 1.258 y 1.449 oficios, y en las elecciones de 2005 ganaron un escaño en el Senado. La diferencia tan abrumadora entre el número de oficios que presentan los diputados hace pensar que hay factores individuales que determinan el comportamiento de los congresistas, uno de ellos es la ambición, aunque también puede obedecer a estilos propios de liderazgo y a una manera particular de ejercer la política. Por esta razón, planteamos un modelo estadístico que nos permite ver la influencia de cada una de las variables.

Tabla 8.1 Número de oficios individuales en la Cámara de Chile

	Media	Mín.	Máx.	Desviación
2002-2006	74,3	0	1449	177,398
2006-2010	62,2	1	439	73,985
2010-2014	77	0	755	127,861

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Congreso.

En definitiva, aunque los senadores y diputados tienen la posibilidad de utilizar los mismos instrumentos legislativos, las prácticas individuales de los senadores y de los diputados se diferencian. Los senadores, individualmente, son más activos en la presentación de proyectos de acuerdo y de ley.

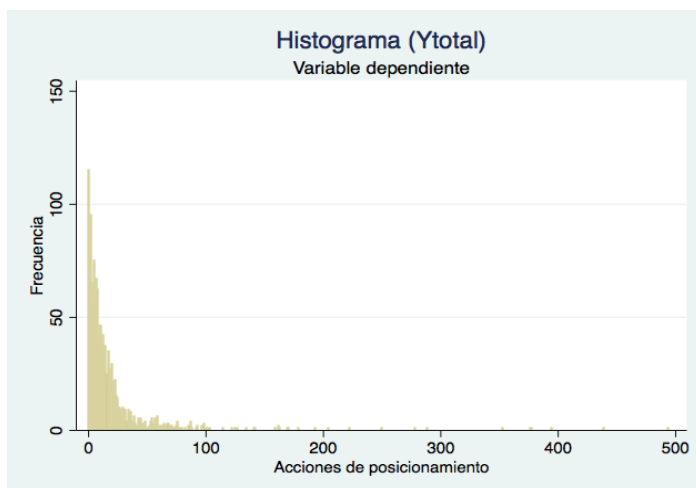
8.2.2 Acciones de posicionamiento y ambición

Para comprobar la influencia que tiene la ambición sobre el número de actos de posicionamiento público se especificó un modelo binomial negativo, pues la variable dependiente —actos de posicionamiento público— presenta una sobredispersión y una concentración de ceros (figura 8.5). Y el valor promedio del número de actos varía a

²⁶⁴ El senador Navarro además se separó del Partido Socialista en el 2005 y creó el Movimiento Amplio Social (MAS); su candidatura a la presidencia estaría respaldada por el Partido País. Intuitivamente, se puede pensar que el activismo del senador le ha servido para aumentar su reconocimiento público y su base electoral.

medida que cambia el tipo de ambición; por lo tanto, la ambición es una variable que permite explicar el número de actos (tabla 8.2).

Figura 8.5 Histograma del número de actos de posicionamiento público presentados en Chile



Fuente: elaboración propia.

Tabla 8.2 Media y varianza condicional del número de acciones de posicionamiento público por tipo de ambición en Chile

Ambición	Media	Varianza	N
Cesante	13,97222	629,5039	108
Discreta	5,375	160,25	16
Estática	16,88024	674,7704	1144
Progresiva	37,32639	7042,515	140
Total	18.61261	1351.591	1412

Fuente: elaboración propia.

Al igual que en el capítulo 7, utilizamos datos de panel; cada uno de los modelos se calculó de acuerdo con los resultados arrojados por el test de Hausman (anexo 7). Además de contrastar la ambición, se incluyeron otras variables. La edad de los políticos es un factor relevante para entender el rumbo que tienen las carreras de los congresistas. Aunque en Chile el promedio de edad de los senadores es alto, es decir, los diputados deciden competir por el Senado luego de varios años de trabajo en el Congreso, la ambición progresiva disminuye cuando la edad aumenta. En este sentido, se estima que

entre más años tenga un congresista, el número de acciones de posicionamiento público es menor, pues las expectativas de pasar al Senado disminuyen con el tiempo. Una tendencia similar se espera con la antigüedad. A más años en el Congreso, las acciones de posicionamiento de los diputados disminuyen, porque muchos periodos en la Cámara pueden ser reflejo del desinterés del diputado de ingresar al Senado. Respecto al género, en los tres países de estudio las carreras de las mujeres son más cortas que las de los hombres, y el número de diputadas que se postulan al Senado es menor²⁶⁵. Por esta razón, se debe esperar que los hombres presenten más actos. Por otro lado, teniendo en cuenta las diferencias en el comportamiento de los diputados de la Región Metropolitana y los representantes de otras regiones —capítulo 7—, se considera que los diputados de Santiago deben presentar más actos, pues sus acciones distritales son muy pocas y la mejor forma de ganar más votos es aumentar los actos de posicionamiento. Además, en el último año de la legislatura, los diputados disminuyen sus acciones, pues inician las campañas electorales.

Finalmente, las expectativas sobre la carrera y formar parte del gobierno o de la oposición no son claras. Tener una experiencia política previa o una red política más extendida en la circunscripción no implicaría variaciones en el número de acciones de posicionamiento público, pues el objetivo de los congresistas es conseguir más electores fuera de su distrito. En ese sentido, los legisladores profesionales y los políticos profesionales deberían tener la misma conducta. Un argumento similar puede ser válido para los diputados que son del oficialismo y de la oposición. Los legisladores, independientemente de su posición en el gobierno, deben ganar más votos en las próximas elecciones. Además, la competencia intrapartidaria incentiva a los legisladores a fortalecer su reputación personal y así asegurar su nominación.

Se definieron tres modelos, que incluyen 1.412 observaciones, que conforman 203 grupos, con un mínimo de 4 legisladores y un máximo de 12. Los tres modelos fueron significativos en su conjunto y la ambición también lo fue (anexo 7). Las tres estimaciones muestran que la ambición progresiva y estática son significativas (tabla 8.3). La interpretación de las ambiciones asignadas depende del grupo de la referencia. Por lo tanto, el coeficiente para cada ambición refleja la diferencia esperada en el recuento logarítmico con el grupo de referencia, que en este caso es ambición cesante.

²⁶⁵ Véase la discusión del capítulo 5.

Tabla 8.3 Modelo binomial negativo para las acciones de posicionamiento público en Chile²⁶⁶

	Modelo 1 b/se <i>E. fijos</i>	Modelo 2 b/se <i>E. fijos</i>	Modelo 3 b/se <i>E. fijos</i>
Cesante_			
Discreta	-0,613537 (0,563081)	-0,60956 (0,56665)	-0,38819 (0,55402)
Estática	0,326360*** (0,115062)	0,31645** (0,11437)	0,39755*** (0,11124)
Progresiva	0,504591*** (0,143405)	0,48577*** (0,1429)	0,47207*** (0,14105)
Edad	0,009093 (0,005901)	0,01056 (0,00591)	-0,00251 (0,00451)
Gobierno_			
Independiente	0,70898*** (0,139139)	0,70908*** (0,13801)	0,67843*** (0,13578)
Oposición	0,595225*** (0,052739)	0,57915*** (0,05266)	0,58386*** (0,05234)
Metropolitana_			
Otras regiones	0,198994 (0,143147)	0,22214 (0,14299)	
Antigüedad	-0,55188*** (0,039352)	-0,15709*** (0,03933)	
Población	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Último año		-0,17242*** (0,04436)	-0,16447*** (0,04464)
F_			
M			-0,31089 (0,16217)
<i>Amateurs_</i>			
Legislador profesional			-0,13692 (0,07295)
Político profesional			-0,01969 (0,12062)
<i>constant</i>	-0,096065 (0,337572)	-0,11715 (0,33688)	0,73775* (0,31403)
<i>ln_r</i>			
<i>constant</i>	0,55329*** (0,10453)		
<i>ln_s</i>			
<i>constant</i>	1,95342*** (0,13326)		
N	1412	1412	1412

* $p < 0,05$ ** $p < 0,01$ *** $p < 0,001$

Fuente: elaboración propia.

²⁶⁶ Los resultados del test de Hausman para cada uno de los modelos fueron los siguientes: modelo 1 Prob>chi2 = 0,0052, lo que significa que existe correlación entre los efectos individuales y las variables explicativas. Para el modelo 2, Prob>chi2 = 0,0102 y para el modelo 3, Prob>chi2 = 0,0012.

En este sentido, en los tres modelos el número esperado de acciones de posicionamiento público para los diputados con ambición progresiva es más alto que el de los diputados con ambición cesante, y para los congresistas con ambición estática el número de actos también es mayor que el grupo de referencia.

La antigüedad es una variable significativa; entre más legislaturas tiene un diputado, el número de acciones es menor. Además, en el último año de la legislatura las acciones que patrocinan los diputados disminuyen. Contrario a lo que se había estimado, los diputados de las regiones periféricas a la zona metropolitana no realizan más actos de posicionamiento; esta variable no arrojó coeficientes significativos. En cambio, ser del gobierno, de la oposición o independiente determina el número de actos de posicionamiento público. Los que están fuera del gobierno son más activos; es decir, realizan más acciones. La edad, el género y la carrera de los diputados no obtuvieron coeficientes significativos.

Tabla 8.4 Tasas de incidencia de las variables en Chile

<i>Conditional FE negative binomial regression</i>				<i>Number of obs = 1.412</i>		
<i>Group variable: id</i>				<i>Number of group = 203</i>		
				<i>Obs per group:</i>		
				<i>min =</i>	<i>4</i>	
				<i>avg =</i>	<i>7,0</i>	
				<i>max =</i>	<i>12</i>	
				<i>Wald chi2 (9) =</i>	<i>171,71</i>	
<i>Log likelihood = -3814,5982</i>				<i>Prob > chi2 =</i>	<i>0,0000</i>	
<i>Ytotal</i>	<i>IRR</i>	<i>Std, Err</i>	<i>z</i>	<i>P> z </i>	<i>[95 % Conf,</i>	<i>Inteval]</i>
<i>Ambición_</i>						
Discreta	0,5414323	0,304870	-1,09	0,276	0,1795759	1,632451
Estática	1,385915	0,1594662	2,84	0,005	1,106103	1,736511
Progresiva	1,656309	0,2375241	3,52	0,000	1,250473	2,193858
Edad	1,009135	0,0059553	1,54	0,123	0,9975304	1,020875
<i>Gobierno_</i>						
Independiente	2,031928	0,2827214	5,10	0,000	1,546937	2,668973
Oposición	1,81344	0,0956398	11,29	0,000	1,635352	2,010921
<i>Región_</i>						
Otras regiones	1,220175	0,1746655	1,39	0,164	0,9216681	1,615362
Antigüedad	0,8562539	0,0336961	-3,94	0,000	0,7926936	0,9249107
Población	0,9999999	3,55e-07	-0,31	0,756	0,9999992	1,000001
_Cons	0,9084049	0,3066523	-0,28	0,776	0,4687458	1,760441

Fuente: elaboración propia.

Al referirnos a las tasas de incidencia de cada una de las variables del modelo 1 (tabla 8.4), la tasa de la ambición progresiva sobre el número de acciones de posicionamiento es 1,65 veces más alta que en el grupo de referencia (ambición cesante). Para la ambición estática es 1,38 veces más alta que para la ambición cesante²⁶⁷.

Por último, el número de eventos predichos para cada ambición, manteniendo el resto de variables constantes, indica que los diputados de ambición progresiva patrocinarían 0,93 acciones de posicionamiento; los diputados de ambición estática, 0,76 acciones, y para los congresistas con ambición cesante son 0,43 actos. Los eventos predichos para ambición discreta no son estadísticamente significativos.

8.3 Uruguay

8.3.1 Las acciones de posicionamiento público en un escenario de fuerte control político

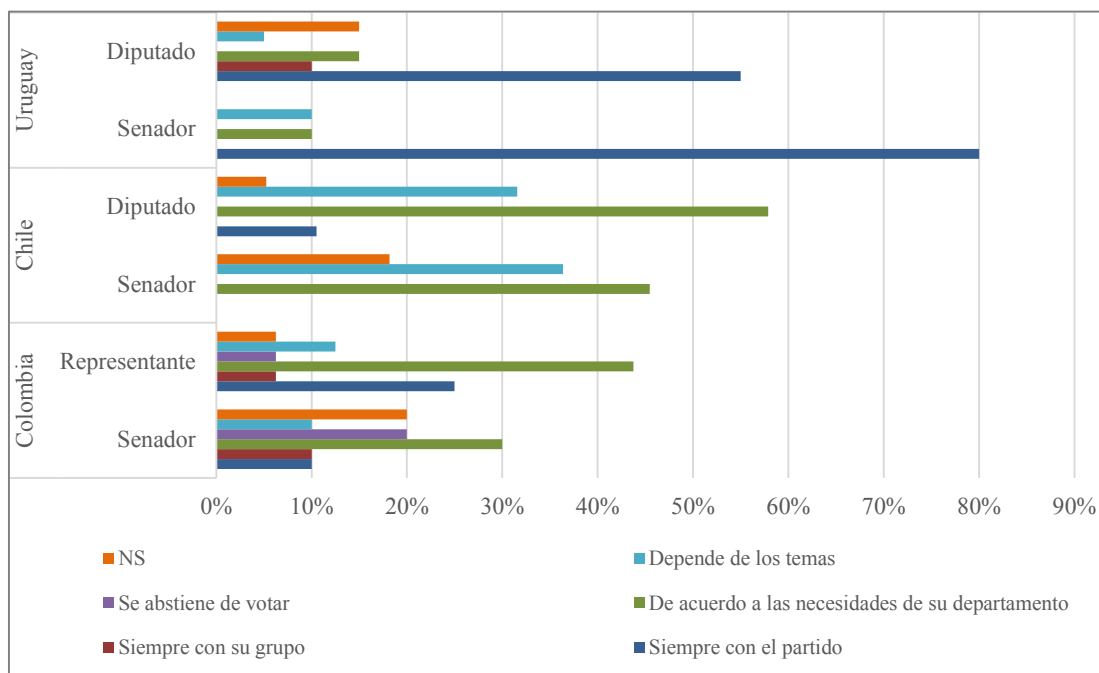
Las subculturas partidarias en Uruguay continúan siendo trascendentales. Las diferencias ideológicas que existen entre uno y otro partido tienen un gran peso en los ciudadanos a la hora de decidir su voto. Por esta razón, los legisladores están más interesados en fortalecer su fracción y no su reputación personal, pues de ellas depende su futuro político (Chasquetti, 2010).

Aunque las divisiones internas son importantes y muchas fracciones actúan como si fueran micro partidos, las organizaciones partidistas no tienen problemas para propiciar acciones colectivas. Habitualmente, las fracciones cooperan entre sí para ganar la presidencia y consolidar a su partido como una fuerza política importante. A cada uno de los sectores le importa fortalecer su agrupación, pero también que el partido gane, ya que la victoria les proporciona un mayor control sobre los recursos presupuestarios, más cargos dentro del gabinete y más influencia política (Morgenstern, 2001). En este sentido, en la arena legislativa, pese a las diferencias ideológicas, todos los sectores del partido son disciplinados²⁶⁸. En la figura 8.6 se muestra la respuesta que dieron los congresistas, de los tres países, sobre su inclinación a la hora de votar.

²⁶⁷ Las tasas de incidencia del modelo 2, por efectos fijos, para la ambición progresiva eran 1,62 veces más altas que el grupo de referencia ambición cesante, y para la ambición estática eran 1,37 veces mayores que la ambición cesante. El número de eventos predichos para los diputados de ambición progresiva es 0,85 acciones y para los de ambición estática, 0,78 actos.

²⁶⁸ Por ejemplo, en el Frente Amplio, en la discusión de la reforma constitucional de 1996, la fracción Asamblea Uruguay expresó su acuerdo sobre algunos puntos. Sin embargo, declinaron trabajar a favor de esta postura para mantener la disciplina de partido (Mieres, 1999).

Figura 8.6 Cuando hay un conflicto de intereses entre sus electores y las posiciones de su partido político, ¿usted suele votar?²⁶⁹



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada a los congresistas.

En Uruguay, a diferencia de Colombia y Chile, el 55 % de los diputados y el 80 % de los senadores siguen el criterio del partido. Sin embargo, se observan matices entre los diputados, dependiendo del partido. Por ejemplo, los miembros del Frente Amplio son más disciplinados; la totalidad de los legisladores entrevistados que pertenecían a esta organización política confirmaron que en las votaciones se respetaba el mandato de la mayoría. Así lo expuso un legislador:

[...] en el caso del Frente llevamos mucho tiempo conviviendo muchos grupos. Entonces hay temas en los cuales respetamos la libertad de cada legislador. Es decir, a nadie se le va a aplicar la disciplina para votar, por ejemplo, la ley de interrupción del embarazo. El Frente tiene un reglamento que hace que cuando por ejemplo no sea un tema religioso o filosófico, se decide cuál es el comportamiento que vamos a tener todos [...] los matices se resuelven votando, luego podés manifestar en sala que estás en contra o no decís nada o si tanto te molesta votar y hay un suplente tuyo hay gente que se retira, pero tenés que asegurar que salga [...] hemos tenido discusiones, por ejemplo, en el tema educativo[,] el Partido Comunista estaba en contra y fue sancionado. Pero, normalmente, lo que hacen los grupos es manifestar su desagrado o su rechazo a la decisión. Entonces esto les permite de buena manera quedar bien con su

²⁶⁹ Pregunta 015 de la encuesta.

electorado, porque trataron de impulsar una cosa diferente pero que no salió, pero votas en el sentido del partido, porque eso es lo que ha logrado mantenernos como una fuerza unitaria y poder gobernar en estos dos periodos [...]. (Legislador 5, comunicación personal, marzo de 2014)

[...]

[...] en el Frente Amplio partimos de la base de que lo primero que le presentamos a la población es un programa; y si la gente nos dio la mayoría parlamentaria es porque se adhiere a ese programa. Por lo tanto la principal obligación nuestra es ser fieles al programa con el cual nos comprometimos con la gente; no a las promesas electorales, sino al programa con el que me comprometí con la gente [...]. (Legislador 16, comunicación personal, marzo de 2014)

En oposición, en Chile, solo el 10 % de los diputados indicaron que votaban con el partido; la mayor parte de los diputados (57 %) y de senadores (45 %) aludieron que en sus decisiones prevalecían las necesidades de su departamento²⁷⁰. En Colombia, al igual que en Chile, el 43 % de los representantes y el 30 % de los senadores resaltaron la importancia que tienen los temas departamentales en sus decisiones.

Siguiendo esta lógica, en Uruguay los legisladores coordinan muchas de sus acciones con los miembros de su fracción y en ciertos casos con los de su partido. En la figura 8.7 se observa que algunas acciones, aunque pueden presentarse individualmente, generalmente son iniciativas de grupo. Tanto en el Senado como en la Cámara los proyectos de ley, los proyectos de declaración²⁷¹, las minutas de comunicación y los llamados a sala²⁷² son acciones colectivas.

Las *minutas* son recomendaciones y/o solicitudes que hacen los legisladores al Ejecutivo. Por ejemplo, la Cámara de Representantes solicita que “se rechace cualquier modificación que desvirtúe el objetivo final del Estatuto de Roma”. Las *declaraciones* son pronunciamientos que redactan los representantes para fijar su posición sobre hechos internacionales o nacionales; por ejemplo: “el Senado de la República expresa su rechazo y repudio a las declaraciones del Coronel retirado Rúbén Hartman que reivindican el

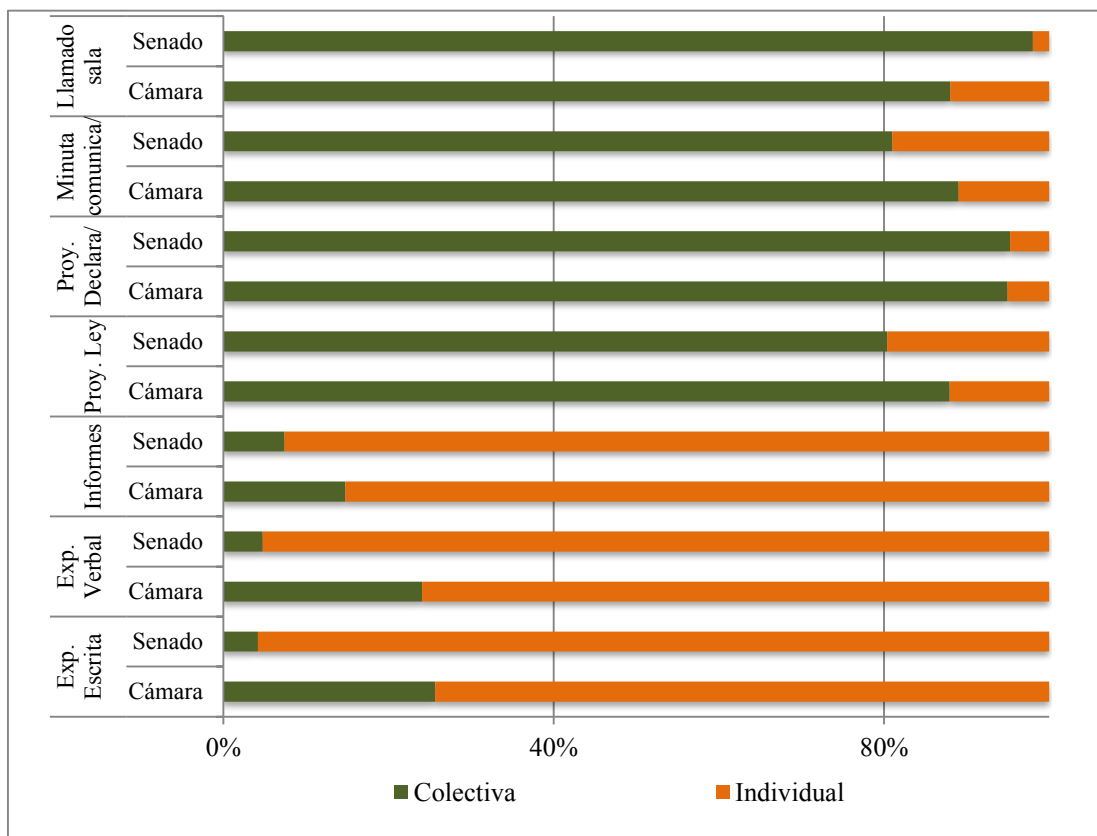
²⁷⁰ Los trabajos de Alemán (2008), Londregan (2000) y Toro (2007) han mostrado que los legisladores chilenos mantienen una alta disciplina. No obstante, el objetivo de esta pregunta era determinar la importancia que le dan los legisladores a los asuntos regionales y no examinar el grado de disciplina que pueden tener.

²⁷¹ En los casos previstos en los tres artículos anteriores, cualquiera de las Cámaras podrá formular declaraciones, sin perjuicio de lo dispuesto en la Sección VIII (art. 121 CN).

²⁷² Cada una de las Cámaras tiene facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estimen convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización (art. 119 CN).

accionar de militares que con todas las garantías del debido proceso han sido juzgados y condenados por delitos de Lesa Humanidad”.

Figura 8.7 Acciones legislativas colectivas e individuales en Uruguay, 1995-2015



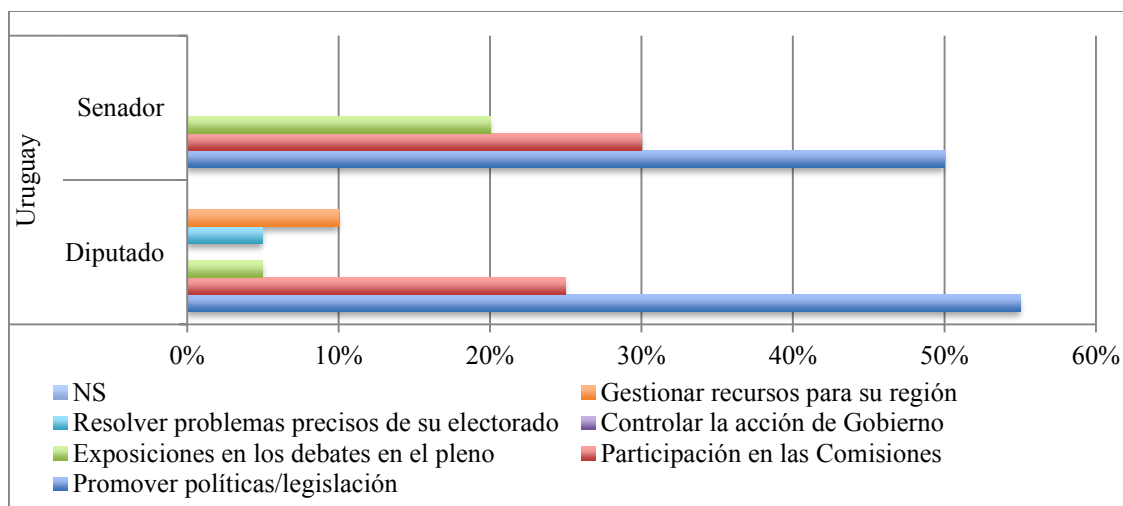
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Congreso.

En cambio, los pedidos de informe, las exposiciones verbales y escritas son actos individuales. Como lo mencionamos en el capítulo 7, las exposiciones escritas normalmente hacen referencia a asuntos del departamento. Por el contrario, las exposiciones verbales tienen una lógica distinta; son alocuciones que hace el legislador durante las sesiones para evocar situaciones más importantes y que él considera deben ser tratadas por el Congreso o por el Ejecutivo. En estas palabras lo expresó un diputado:

[...] son disertaciones de cinco minutos y como dice el Ex presidente de la Cámara, es un aviso a los navegantes. Hay tal problema, después viene un pedido de informes o un llamado a comisión [...] ahora yo tengo que hacer tres intervenciones[,] dos que son referidas a errores en la facturación de los servicios de Río Blanco [...] el Estado para reconocer esas equivocaciones se demora mucho, entonces nosotros tenemos que hacer una intervención [...] pero otras veces hablo sobre la enseñanza en general. Pero yo particularmente lo utilizo para temas que afectan directamente a mi departamento [...]. (Legislador 28, comunicación personal, abril de 2014)

Dentro de las actividades que realizan los legisladores, la presentación de proyectos de ley es la actividad más importante, seguida de la participación en las comisiones (figura 8.8).

Figura 8.8 Actividad a la que le dan más importancia los congresistas en Uruguay



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada a los congresistas.

De hecho, del total de actividades que realizaron los congresistas entre 1995 y 2015, el 40 % corresponden a proposiciones legislativas; el 25 %, a pedidos de informe; el 18 % son exposiciones verbales; el 10 %, exposiciones escritas, y un 5 % son minutas de comunicación. Los llamados a sala son las acciones que menos ocupan el trabajo de los congresistas (1 %).

En Uruguay, al igual que en Chile y Colombia, los senadores y diputados tienen la potestad de presentar proyectos individualmente. En Uruguay, a diferencia de Chile, los senadores privilegian un trabajo colectivo en la legislación. Entre 1995 y 2015, las iniciativas individuales en el Senado constituyeron el 20 % y en la Cámara, el 12 %. El trabajo individual que hacen los diputados en materia legislativa es minúsculo. Entre 1995 y 2015, el 43 % de los diputados no presentaron proyectos de ley individualmente, el 35 % iniciaron entre uno y tres proyectos, el 11 % presentaron cuatro o cinco proyectos, y el 11 % restantes apoyaron más de cinco iniciativas²⁷³. Esto indica que los legisladores en muy pocas ocasiones usan los proyectos de ley como un instrumento de

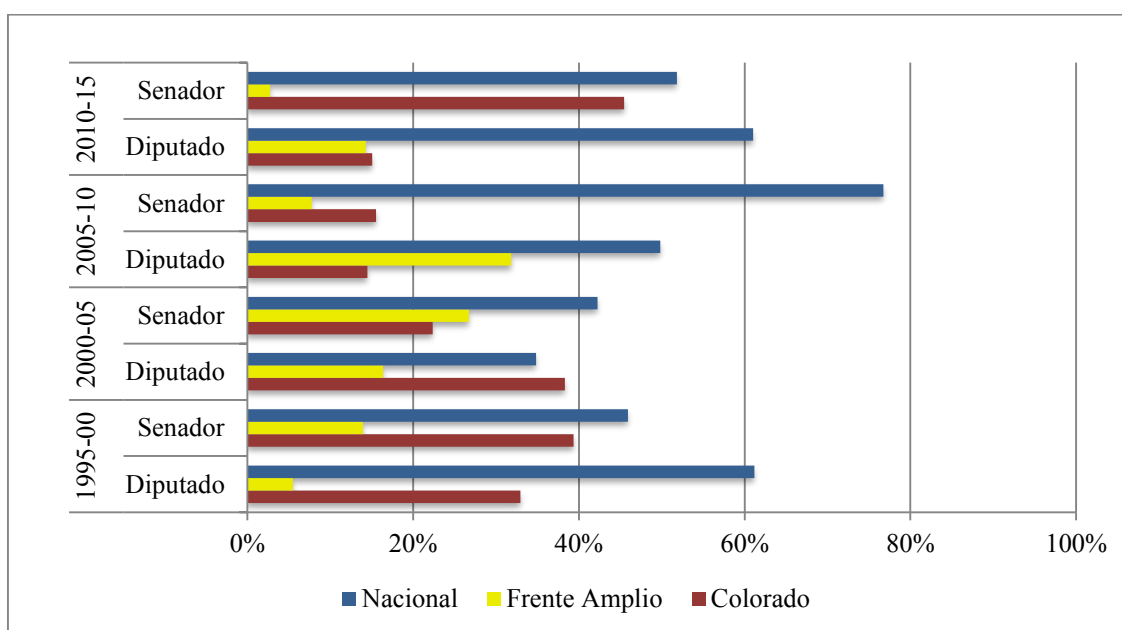
²⁷³ En la Cámara, el mayor porcentaje de iniciativas individuales (24 %) desarrollaban temas de política social; el 20 %, asuntos sobre trabajo, y otro 20 % se refería a regulaciones económicas. En el Senado, el 35 % de los proyectos se trataban sobre regulaciones económicas; el 19 %, política social, y el 14 %, trabajo y empleo.

posicionamiento. En general, los congresistas delegan su poder a los jefes de las fracciones, quienes son los que interactúan con el Ejecutivo para la toma de decisiones (Chasqueti, 2010), y además dirigen el trabajo en el Congreso. Los diputados tienen muy pocos incentivos para separarse de las proposiciones del partido, porque esto puede afectar su próxima candidatura. Muy pocos diputados están dispuestos a asumir el costo político que trae escribir un proyecto de ley que no cuente con el aval del partido.

Aunque los diputados de todos los partidos mantienen una fuerte coherencia legislativa, se observan algunas diferencias (figura 8.9). El Frente Amplio es el partido que mantiene una mayor coordinación; aun en la oposición, los miembros del partido se inclinan por un trabajo más concertado. En cambio, en los partidos más tradicionales se presenta una conducta más individual. En estos términos lo señaló un diputado del Frente:

[...] las políticas son a nivel nacional y coordinadas con el partido [...] hemos recibido propuestas del Gobierno como la de turismo y la del deporte. Nos mandan una ley en crudo y nosotros trabajamos sobre ella, eso es lo que nos permite después tener la autoría de la ley. Ellos nos mandan el marco, nosotros ahí podemos llegar a desarmarla entera [...] después leyes de mi autoría tengo pocas, de nombres de escuela, ese tipo de leyes. Porque escribí dos cosas y hasta ahora las están sacando, porque tenés que coordinar con el partido [...]. (Legislador 26, comunicación personal, abril de 2014)

Figura 8.9 Proyectos de ley individuales por partido en Uruguay



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Congreso.

Pese a la importancia que tiene el trabajo colectivo con sus agrupaciones, los legisladores uruguayos encuentran formas para mejorar su desempeño individual y conseguir una trayectoria política exitosa. Algunos de ellos son más activos en la presentación de acciones de control, como los pedidos de informe. Como se discutió en el capítulo 7, las acciones individuales no solo se refieren a asuntos distritales. Por ejemplo, el 40 % de las exposiciones escritas y más del 70 % de las exposiciones verbales y de los pedidos de informes no tratan temas distritales²⁷⁴. En la tabla 8.5 se observa que existe un desequilibrio en el número de acciones que patrocinan los congresistas, en especial, en los pedidos de informe. Como lo expuso Chasquetti (2010), un grupo de diputados son los que privilegian este tipo de acciones, su objetivo no solo es fiscalizar la acción del Gobierno, sino exponer ante la opinión pública sus preferencias políticas.

Tabla 8.5 Número de pedidos de informe y exposiciones verbales individuales en la Cámara de Uruguay

Pedidos de informe				
	Media	Mín.	Máx.	Desviación
1995-00	23,13	1	173	29,538
2000-05	21,71	1	211	31,145
2005-10	15,43	1	89	19,546
2010-15	14,82	1	92	20,434
Exposiciones verbales				
1995-00	9,26	1	51	9,146
2000-05	8,72	1	29	6,709
2005-10	9,21	1	37	7,711
2010-15	8,08	1	37	8,375

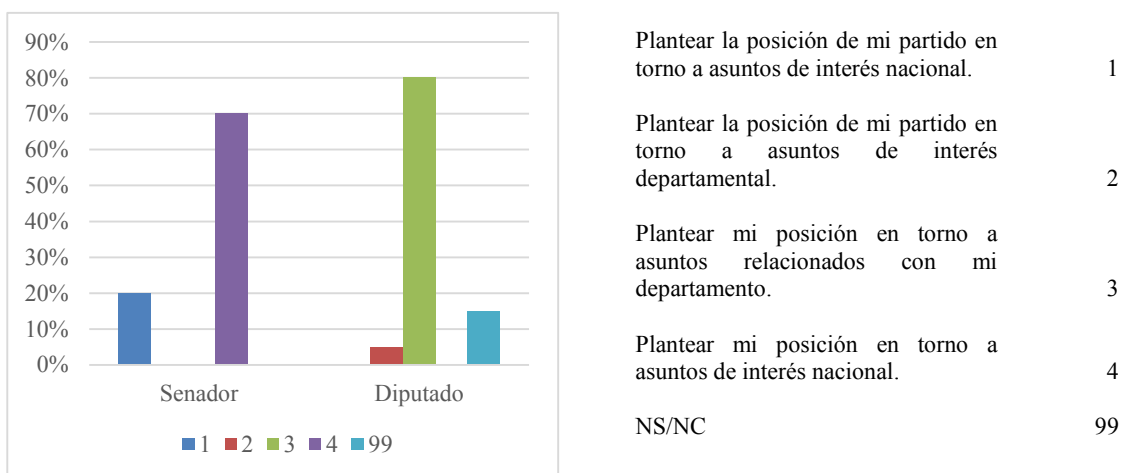
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Congreso.

Las exposiciones verbales, en general, se alejan de las posiciones partidistas. Los diputados y los senadores usan estos espacios para divulgar sus opiniones sobre asuntos nacionales y departamentales; o son una forma de dar a conocer a la opinión pública el trabajo que realizan. Esto quiere decir que pueden ser una clara herramienta de posicionamiento público.

En la figura 8.10 se observa que el 70 % de los senadores mencionaron que las exposiciones verbales tenían como objetivo divulgar su opinión sobre asuntos nacionales, y el 80 % de los diputados manifestaron que la intención era dar su punto de vista sobre los problemas de su departamento.

²⁷⁴ Véase la figura 7.6. Porcentaje de acciones distritales en Uruguay 1995-2015 (capítulo 7).

Figura 8.10 ¿Cuál es el motivo de sus exposiciones en la media hora previa?²⁷⁵



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada a congresistas.

Un grupo muy reducido de legisladores declararon que en este espacio exponían la posición del partido sobre asuntos nacionales o departamentales, como es el caso de este diputado:

[...] generalmente es para comunicar a la sociedad, a través de la prensa de los avances que tenemos y que no salen tanto en los medios de comunicación. Por ejemplo, anteayer hablé sobre el problema Uruguay crece contigo, que es un programa dirigido a familias con niños menores de cuatro años focalizados en hogares vulnerables que ha sido muy exitoso [...] entonces trato de divulgar lo que se ha hecho [...]. (Legislador 22, comunicación personal, abril de 2014)

En este sentido, solicitar un informe, redactar una exposición o hacer un pronunciamiento en la sala, durante la hora de incidentes, son acciones que le permiten al diputado o al senador comunicar sus opiniones, y son recursos que no implican una desatención a las directrices del partido. En otras palabras, un diputado que aspire a ocupar un cargo en el Senado puede utilizar estas herramientas para ir ganando un mayor reconocimiento.

8.3.2 Acciones de posicionamiento público y ambición

Para contrastar la influencia que tiene la ambición sobre el número de acciones de posicionamiento, se planteó de nuevo una regresión binomial negativa. La variable dependiente no toma en cuenta los proyectos de declaración, ni las minutas de

²⁷⁵ Pregunta 4A de la encuesta de Uruguay.

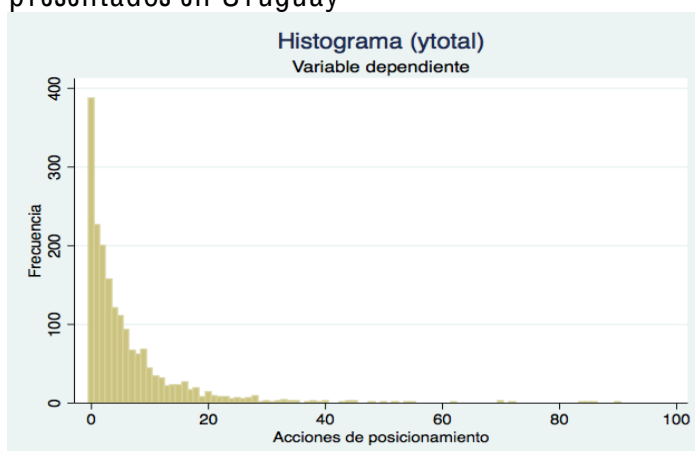
comunicación, porque los pronunciamientos individuales son mínimos durante los cuatro periodos legislativos. El número de acciones de posicionamiento público se refieren a las exposiciones escritas, verbales, pedidos de informe y proyectos de ley. En este sentido, la figura 8.11 muestra la distribución de la variable dependiente. La tabla 8.6 confirma que existe una sobredispersión de los datos y que la ambición es una variable que puede explicar el número de acciones de posicionamiento.

Tabla 8.6 Media y varianza condicional del número de acciones de posicionamiento público por tipo de ambición en Uruguay

Ambición	Media	Varianza	<i>N</i>
Cesante	3,880702	34,64769	285
Discreta	6,502222	175,769	225
Estática	6,333333	71,21972	1110
Progresiva	5,806667	44,70734	150
Subnacional	7,76	52,59027	75
Total	5,990244	76,16368	1845

Fuente: elaboración propia.

Figura 8.11 Histograma del número de actos de posicionamiento público presentados en Uruguay



Fuente: elaboración propia.

Se consideraron cinco modelos con datos de panel; en la parte de arriba de la tabla 8.7 se señala el estimador que se utilizó, y en el anexo 8 se pueden ver los resultados del test de Hausman. El modelo 1, estimado por efectos aleatorios, valida que la ambición es una variable significativa para explicar el número de acciones de posicionamiento. De hecho, en las cinco estimaciones, la ambición progresiva, estática y subnacional son significativas²⁷⁶.

²⁷⁶ Para los cinco modelos, la ambición en su conjunto es significativa (véase anexo 8).

Tabla 8.7 Modelo binomial negativo para las acciones de posicionamiento público en Uruguay²⁷⁷

	Modelo 1 <i>E. Aleatorios</i>	Modelo 2 <i>E. Aleatorios</i>	Modelo 3 <i>E. Aleatorios</i>	Modelo 4 <i>E. Aleatorios</i>	Modelo 5 <i>E. Aleatorios</i>
Cesante_					
Discreta	0,32490* (0,15587)	0,2111218 (0,1605962)	0,2232007 (0,159892)	0,147953 (0,142286)	-0,0086 (0,15242)
Estática	0,48231*** (0,08305)	0,450641*** (0,084353)	0,449395*** (0,084166)	0,318589*** (0,079194)	0,22617** (0,08188)
Progresiva	0,66084*** (0,13275)	0,631393*** (0,133995)	0,627423*** (0,13387)	0,309620* (0,1297154)	0,24385 (0,13035)
Subnacional	0,67230*** (0,15937)	0,638376*** (0,161477)	0,660842 (0,16081)	0,4913917** (0,152609)	0,37150* (0,15704)
Colorado_					
Frente Amplio	-0,04952 (0,12594)	-0,148185 (0,126462)	-0,0107195 (0,126078)		0,03069 (0,12145)
Independiente	1,53360*** (0,34627)	1,50086*** (0,34974)	1,47967*** (0,350908)		0,67359* (0,34115)
Nacional	0,19823 (0,12796)	-0,14754 (0,129373)	0,158528 (0,128708)		-0,50999*** (0,1299)
Nuevo Espacio	1,13113*** (0,28896)	1,04913*** (0,289787)	1,02722*** (0,28956)		0,27901 (0,28631)
Región	0,39462 (0,4007)	0,4507554 (0,405395)			
Ultimo año	-0,76447*** (0,05844)	-0,760923*** (0,058184)	-0,760431*** (0,0582171)	-0,752411*** (0,054629)	-0,73614*** (0,05408)
Edad		-0,006569** (0,002296)	-0,0064807** (0,002294)		-0,0017 (0,00229)
Magnitud Distrito			0,0038548 (0,002584)	-0,003271 (0,0025273)	
Gobierno_					
Oposición				0,992569*** (0,06541)	1,10098*** (0,07198)
F_					
M					0,23358 (0,13971)
Amateurs_					
Legislador profesional					-0,18842** (0,06977)
Político profesional					0,12893 (0,1289262)
Población	0 (0)	0 (0)			0 (0)
<i>constant</i>	0,46569** (0,16157)	0,85203*** (0,212552)	0,770124*** (0,199489)	0,176378 (0,1093244)	0,26577 (0,23926)
<i>ln_r</i>					
<i>constant</i>	0,71510*** (0,09933)				1,01805*** (0,10444)
<i>ln_s</i>					
<i>constant</i>	1,04318*** (0,11659)				1,23832*** (0,11861)
N	1845	1845	1845	1845	1845

* $p < 0,05$,

** $p < 0,01$

*** $p < 0,001$

Fuente: elaboración propia.

²⁷⁷ Los resultados de test de Hausman fueron mayores a 0.05 es decir se rechaza H_0 , no hay correlación entre los efectos individuales y las variables explicativas. Para el modelo 1 $\text{Prob}>\chi^2 = 0,1431$; modelo 2 $\text{Prob}>\chi^2 = 0,0992$; modelo 3 $\text{Prob}>\chi^2 = 0,1912$; modelo 4 $\text{Prob}>\chi^2 = 0,6438$; modelo 5 $\text{Prob}>\chi^2 = 0,6140$.

Como se mencionó, los partidos políticos en Uruguay tienen un papel fundamental en la coordinación de las acciones legislativas de los diputados. Por esta razón, el modelo incluyó una variable categórica para el partido; se espera que los diputados del Frente Amplio presenten menos acciones de posicionamiento, porque, en general, los miembros de esta agrupación privilegian el trabajo colectivo. No obstante, en los modelos 1, 2 y 3 los únicos partidos que tuvieron un coeficiente significativo fueron el Partido Independiente y Nuevo Espacio. Es decir, los diputados que pertenecen a estas organizaciones presentan más acciones de posicionamiento, lo que resulta lógico si se tiene en cuenta que estos partidos tienen unas estructuras mucho más débiles; además, su número de escaños es bajo y por tanto sus acciones tienden a ser más individuales.

También, partiendo de la importancia que tienen los partidos en el sistema político uruguayo, es posible pensar que ser de gobierno o de la oposición puede generar variaciones en el número de acciones. Los diputados del oficialismo tal vez prefieran apoyar los actos del partido, pues ellos pueden instrumentalizar la buena gestión del gobierno a su favor y aumentar sus posibilidades de elección. A pesar de que la hipótesis es que los diputados con ambición progresiva deben aumentar sus acciones de posicionamiento para ganar un mayor reconocimiento dentro del electorado y de su fracción, los que son del gobierno patrocinarán menos acciones, porque pueden apoyarse en la imagen del partido, y entre mejores resultados tenga la colectividad, ellos más se benefician.

En el modelo 4, la variable oposición es significativa y el coeficiente muestra un signo positivo, lo que indica que los miembros de la oposición presentan más acciones. El número de actos esperados para los diputados que pertenecen a la oposición es 0,99 unidades más alto que el correspondiente a los legisladores de la coalición de gobierno. Respecto a la edad, la relación no es precisa, porque en Uruguay los senadores tienen un promedio de edad muy alto; algunos diputados aspiran al Senado luego de los 60 años, y por esta razón, a pesar de su edad, aumentan sus acciones de posicionamiento. Sin embargo, se puede estimar, como en los otros países, que entre más años tenga el diputado menos expectativas tiene de continuar, y por ello reduce el número de acciones. Los modelos 2 y 3 muestran que un año adicional en la edad del legislador explica una disminución en los actos; sin embargo, el coeficiente es muy bajo. El género no mostró coeficientes significativos.

Por otro lado, teniendo en cuenta las diferencias en el comportamiento de los diputados de Montevideo y de otras regiones, se incorporó una variable *dummy* que

contrasta el efecto de la región, y en otro modelo se incluyó la magnitud del distrito; pero ninguna de las dos mostró coeficientes significativos. Finalmente, se estableció que en el último año de la legislatura los diputados promueven menos acciones de posicionamiento. Aunque no teníamos expectativas sobre el efecto que puede tener la carrera, en el modelo 5 ser legislador profesional es una variable significativa y tiene un coeficiente negativo. Es decir, los diputados que no han tenido más cargos políticos inician menos acciones que los congresistas que son *amateurs*. Este resultado amerita ser revisado; probablemente, los diputados que solo se han desempeñado en el Congreso tienen más incentivos para apoyar las acciones del partido, pues no cuentan con una base electoral anterior que les permita optar por un trabajo más individual.

Tabla 8.8 Tasas de incidencia de las variables en Uruguay

Random-effects regression	negative	binomial			Number of obs	=	1845
Group variable: id					Number of groups	=	247
Random effects u_i	Beta				Obs per group :		
					min	=	5
					avg	=	7,5
					max	=	20
					Wald chi2		
					(11)	=	251,12
Log like lihood	-4687,7628				Prob > chi2	=	0,0000
ytotall	IRR	Std. Err	z	P> z	[95% Conf.		Inteval]
Ambición_							
Discreta	1,383892	0,2157056	2,08	0,037	1,019592		1,878356
Estática	1,619805	0,134520	5,81	0,000	1,376489		1,90613
Progresiva	1,936428	0,2570634	4,98	0,000	1,492805		2,511883
Subnacional	1,95874	0,3121721	4,22	0,000	1,433235		2,676924
Partido_							
Frente Amplio	0,9516874	0,1198528	-0,39	0,694	0,7435264		1,218126
Independiente	4,634815	1,604895	4,43	0,000	2,351188		9,13645
Nacional	1,21924	0,1560157	1,55	0,121	0,948786		1,566788
Nuevo Espacio	3,099167	0,8955383	3,91	0,000	1,759061		5,460206
Región	1,4838825	0,5945637	0,98	0,325	0,6765642		3,25429
Ultimo año	0,46558	0,0272092	-13,08	0,000	0,4151919		0,5220832
Población	0,9999998	3,45 e-07	-0,65	0,517	0,9999991		1
_cons	1,593108	0,2573958	2,88	0,004	1,160695		2,186616
/n_r	0,7150993	0,0993275			0,520421		0,9097776
/n_s	1,043185	0,1165919			0,8146689		1,271701
r	2,04439	0,2030641			1,682736		2,48377
s	2,838242	0,330916			2,258428		3,566914

LR test vs, pooled : chibar2 (01) = 889,03 Prob > = chibar2 = 0,000

Fuente: elaboración propia

En la tabla 8.8 se presentan los resultados de la regresión binomial negativa, vistos a partir de tasas de incidencia. Para el caso de las ambiciones, los resultados indican que la tasa de incidencia de la ambición progresiva sobre el número de acciones de posicionamiento presentadas por cada legislador es 1,93 veces mayor que el grupo de referencia; es decir, los diputados con ambición cesante. Mientras que la tasa de los legisladores con ambición estática es 1,61 más alta que el grupo de referencia y la tasa de incidencia de la ambición subnacional es 1,95 veces mayor²⁷⁸. Finalmente, la predicción del número de acciones de posicionamiento indica que los diputados con ambición progresiva patrocinarían 1,06 acciones; los de ambición estática, 0,88, y diputados con ambición cesante presentarían 0,44 actos de posicionamiento.

8.4 Colombia

8.4.1 Las acciones de posicionamiento público: cuando lo más importante es la reputación personal

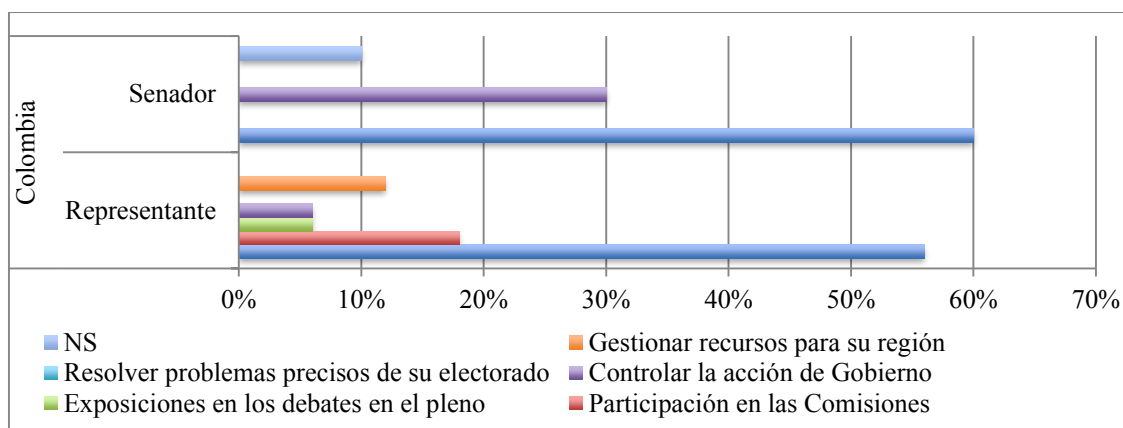
Hasta el momento, hemos analizado el comportamiento de los diputados en sistemas políticos en los que las etiquetas de partido siguen siendo importantes en las contiendas electorales. En Colombia, pese a los indiscutibles avances que han tenido los partidos para encauzar las acciones de los congresistas, los políticos en muchos casos priman sobre los partidos. El escenario de una hiperfragmentación partidista ya fue superado, el número de partidos políticos que tienen representación en el Congreso se redujo, pero los personalismos continúan siendo evidentes dentro de las organizaciones. Las divisiones internas son visibles y muchos partidos se conforman como una suma de varios líderes departamentales.

En este contexto, las acciones de posicionamiento público son una clara herramienta con la que cuentan los diputados para convertirse en una figura reconocida, capaz de competir con los caciques tradicionales. Sobre el tipo de actividades que ejecutan los congresistas colombianos tenemos menos información, porque gran parte de sus actividades no están registradas; sin embargo, podemos plantear algunas características. Al igual que en Chile y Uruguay, la actividad más importante para los diputados es la presentación de iniciativas de ley (56 %), le sigue la participación en

²⁷⁸ En el modelo 2, estimado por efectos aleatorios, la tasa de incidencia de la ambición progresiva es 1,88 veces mayor que el grupo de referencia (ambición cesante), y la tasa para los legisladores con ambición estática es 1,56 más alta que la ambición de referencia. Y el número de acciones esperadas es 1,08 para los diputados con ambición progresiva, 0,90 acciones para los de ambición estática, 0,66 para los de ambición discreta y 0,45 para la ambición cesante.

comisiones (18 %) y luego aparece la gestión de recursos para su región (12 %). El 60 % de los senadores mencionaron la promoción de políticas (60 %) y un 30 % buscan controlar la acción del gobierno (figura 8.12).

Figura 8.12 Actividad a la que le dan más importancia los congresistas en Colombia



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada a congresistas.

En la Cámara, el 28 % de los proyectos de ley, en promedio, tiene un carácter individual, y en el Senado esta cifra es del 39 %. A diferencia de Uruguay, donde la mayoría de los proyectos son colectivos, o de Chile, donde los senadores presentan más mociones individuales que los diputados, en Colombia se presenta un comportamiento muy equilibrado. Tanto los senadores como los diputados pueden adelantar estrategias de posicionamiento individual, lo que refleja el bajo control que tienen las autoridades de los partidos sobre sus miembros.

Introducir un proyecto de ley es una herramienta que le permite al congresista marcar diferencias con otros colegas, pero también es una manera de mostrar resultados. Más allá del contenido del proyecto, la opinión pública suele evaluar la labor del congresista por el número de iniciativas que propone y/o por la asistencia a los debates. En este marco, el objetivo del legislador no es sacar adelante una política pública, sino ser reconocido. Algunos congresistas inflan el número de proyectos o redactan propuestas controversiales para llamar la atención de los medios. Así lo expresó un congresista:

[...] la labor del parlamentario no se puede medir por el número de proyectos que presente. Acá hubo un congresista que presentaban 10 o 20 proyectos de ley y ninguno terminó en ley. Era demagogia, para decirle a la gente: yo soy el que más trabajo, pero lo que hacen es ocupar el Congreso en actividades inútiles [...]. (Legislador 69, comunicación personal, marzo de 2014)

En Colombia, al igual que en Uruguay, los diputados solo pueden pertenecer a una comisión permanente en cada legislatura²⁷⁹. Como lo menciona Cabezas (2013), el Congreso colombiano brinda a sus miembros muchas posibilidades para especializarse, porque pueden permanecer en la misma comisión por varias legislaturas. En los tres países, casi la totalidad de los legisladores entrevistados mencionaron que luego de varios periodos, ellos van adquiriendo una alta experiencia en los temas que manejan en las comisiones y, en general, en todos los procesos legislativos:

[...] como venía con una hoja de vida en el tema ambiental y agropecuario me quedé en la comisión quinta; yo no era el barón electoral del partido; pero luego de cuatro años fui reconocido como uno de los principales en la comisión quinta; me convertí en el barón técnico, donde mis discursos y mi dedicación eran los que valían [...]. (Legislador 64, comunicación personal, mayo de 2015)

Sin embargo, la experticia que tienen los legisladores en ciertas áreas de políticas públicas no se ve reflejada en el tipo de asuntos que promueven en los proyectos de ley. Los diputados y los senadores se especializan, pero en los asuntos que comunican a los electores —proyectos, alocuciones, citaciones— deben demostrar una dispersión temática.

[...] Nosotros hemos ampliado la gama de temas. Iniciamos en el año 2002 en una cosa muy circunscrita al trabajo político que él había hecho, relacionado con el tema agrícola [...] fue un líder agrario muy reconocido en el País. Hoy, no es el político del año 2002, hoy tiene muchísima influencia en distintos sectores de la sociedad. Ha hecho que muchos sectores se organicen [...] estamos en los sindicatos, en las organizaciones ambientales, en las organizaciones de la salud, en las de los estudiantes, en los barrios [...] la influencia que tiene le ha dado un salto tremendo, tanto es que de manera reiterada ha sido considerado el mejor congresista [...]. (Asesor 4, comunicación personal, abril de 2015)

Aunque los congresistas colombianos son quienes más iniciativas individuales presentan, en la Cámara, un amplio grupo de congresistas (41 %) no presentan proyectos de ley durante la legislatura; otro 40 % fueron autores de 1 o 3 proyectos, y un 19 % presentó más de 4 iniciativas. En promedio, los diputados patrocinan 3,4 iniciativas y los senadores, 6 proyectos por periodo²⁸⁰. Entre 1998 y 2014, en la Cámara, el 32 % de las iniciativas se referían a política social —educación, salud, recreación—, un 27 % trataban

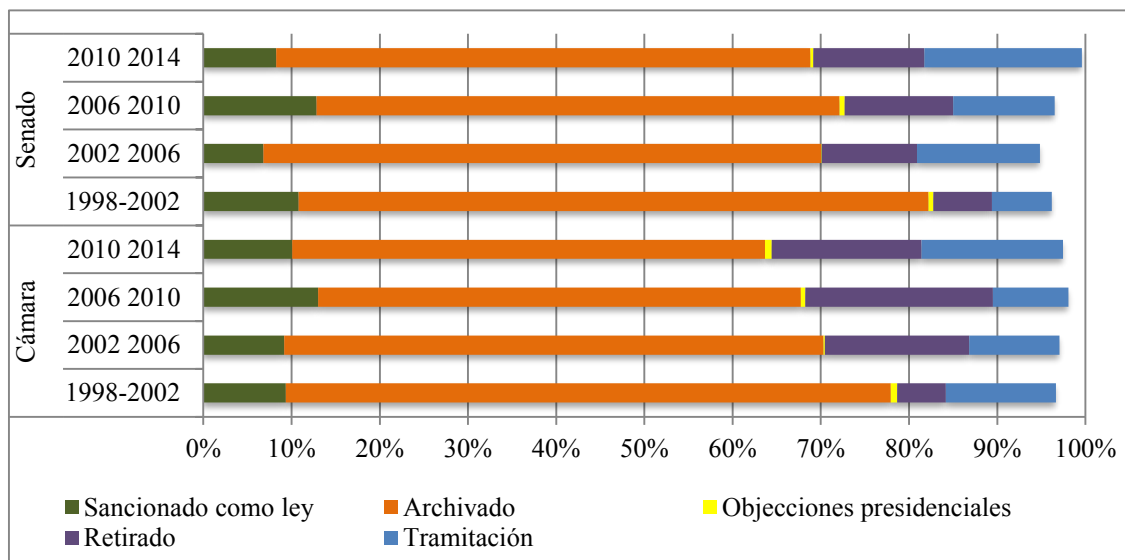
²⁷⁹ En Chile, los diputados pueden pertenecer a más de una comisión permanente, siempre que las sesiones se realicen en días diferentes.

²⁸⁰ En el Senado, el 30 % de los miembros no patrocinaron ninguna acción; el 35 % firmó de uno a tres proyectos, y un 33 % presentó cuatro o más iniciativas.

sobre sectores económicos, y un 13 % eran iniciativas sobre trabajo y empleo²⁸¹. Sin embargo, el bajo número de proyectos que presenta cada uno de los diputados impide constatar si existe una dispersión temática.

Como se discutió en el capítulo 7, los proyectos de ley distritales que presentan los congresistas, individualmente, tienen una tasa de aprobación del 33 %. En cambio, el otro tipo de iniciativas, las que no se refieren a asuntos distritales, conservan un porcentaje de aprobación bajo (figura 8.13). Tanto los proyectos presentados por los diputados como por los senadores tienen un promedio de aprobación del 10 %. Más del 50 % son archivados y otro porcentaje son retirados por los autores; en el Senado corresponde al 11 % y en la Cámara, al 15 %.

Figura 8.13 Último estado de los proyectos de ley en Senado y Cámara de Colombia

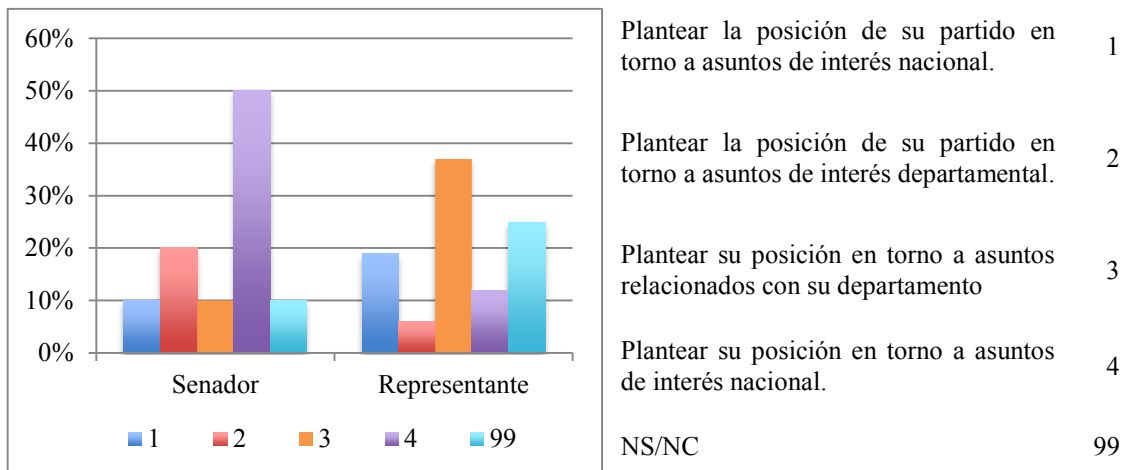


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Congreso Visible.

La vocación regional que mantienen los diputados y algunos senadores se constata en el porcentaje de aprobación que tienen las leyes distritales, pero también se plasma en las alocuciones que realizan los congresistas en las sesiones plenarias. En la figura 8.14 se visualizan las respuestas de los legisladores sobre cuál es el motivo de sus intervenciones.

²⁸¹ En el caso del Senado, la distribución temática fue muy similar: el 34 % trataba asuntos de política social; el 22 %, sectores económicos, y un 10 %, trabajo y empleo.

Figura 8.14 ¿Cuál es el motivo de sus intervenciones en las sesiones plenarias?²⁸²



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada a congresistas

El 12 % de los diputados mencionaron que se refieren a temas nacionales y un 37 %, a asuntos departamentales. En el Senado, los porcentajes se invierten, el 10 % de los senadores puntualizaron que trataban temas regionales y un 50 %, intereses nacionales. Además de los proyectos de ley, los diputados y senadores pueden utilizar las citaciones a los miembros del gobierno para tomar posición sobre algunos temas. Muchas veces las interpellaciones que se hacen a los ministros son transmitidas, y por ello son espacios de gran visibilidad:

[...] estábamos en pleno paro agrario y habíamos citado al Ministro de Agricultura, pero el Presidente de la Cámara no nos quería dar la palabra y ya eran como las ocho de la noche. Entonces lo que hicimos fue salir corriendo a comprar unas cacerolas y entramos a la sala, pegándoles a la cacerola. Fuimos sancionados, pero logramos hablar. Nos dieron la palabra. Eso era lo más importante, que el Representante hablara, porque todo el mundo estaba pendiente de ese debate [...]. (Asesor 5, comunicación personal, noviembre de 2016)

Como se muestra en la tabla 8.9, los senadores promueven más citaciones que los diputados; en promedio, en cada periodo legislativo un diputado hace dos citaciones y un senador, seis.

Tabla 8.9 Número de citaciones por legislador en Colombia

	Representantes			
	Media	Mín.	Máx.	Desviación
2006-2010	2,02	0	16	2,899
2010-2014	2,72	0	27	4,463
	Senadores			
2006-2010	6,05	0	23	5,854
2010-2014	5,59	0	34	7,443

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Congreso Visible.

²⁸² Pregunta 05C en el cuestionario de Colombia.

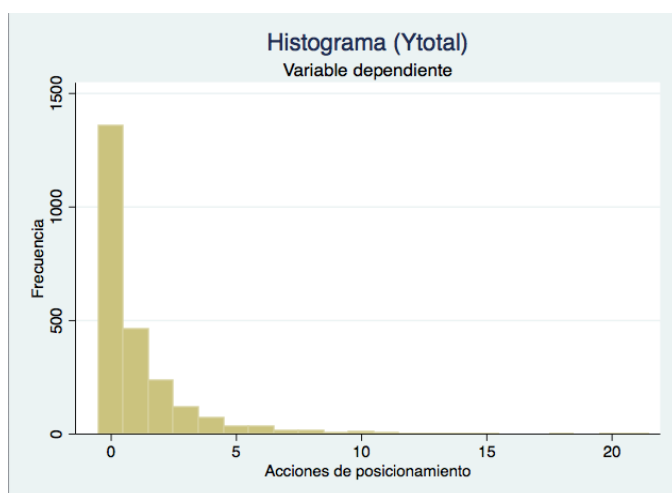
Al igual que en Chile y Uruguay, no es una práctica que se extienda a todos los miembros del Congreso; algunos de ellos se especializan en este tipo de ejercicios de control político, pero para otros son una forma de llamar la atención de los ciudadanos. En el Senado, 25 senadores son los autores del 74 % de las citaciones, y en la Cámara tan solo 24 diputados firmaron el 57 % de los requerimientos. Así lo expresó un asesor:

[...] La tribuna parlamentaria puede servir o para construir relaciones con el Gobierno o para convertirse en una tribuna desde la cual se presiona al Gobierno [...] nosotros nos hemos especializado fundamentalmente en el control político [...] hemos presentado varios proyectos de ley, pero no ha sido el gran fuerte [...] no hay en la historia de Colombia un congresista que haya hecho tantos debates de control político, ni que haya abarcado tantos temas [...]. (Asesor 4, comunicación personal, abril de 2015)

8.4.2 Acciones de posicionamiento público y ambición

El objetivo de esta última sección es determinar si la ambición puede predecir el número de acciones de posicionamiento público. Como en los otros casos, se espera que los diputados con ambición progresiva presenten más actos. Se utilizó una regresión binomial negativa. En la figura 8.15 se evidencia que la variable dependiente tiene una distribución sesgada y en la tabla 8.10 se muestra que la varianza condicional es más alta que la media condicional, lo que confirma la sobredispersión de los datos y que la ambición puede ser una variable explicativa para el número de acciones de posicionamiento.

Figura 8.15 Histograma del número de actos de posicionamiento público presentados en Colombia



Fuente: elaboración propia.

Tabla 8.10 Media y varianza condicional del número de acciones de posicionamiento público por tipo de ambición en Colombia

Ambición_	Media	Varianza	N
Cesante	0,6761364	2,083084	176
Discreta	0,8012048	2,026826	332
Estática	1,056306	3,437098	1332
Progresiva	1,327869	6,298852	488
Subnacional	0,8125	2,028226	32
Total	1,044915	3,741093	2360

Fuente: elaboración propia.

Se definieron cuatro modelos, y los resultados se sintetizan en la tabla 8.11. Para plantearlos se tuvieron en cuenta las mismas variables que se utilizaron en Chile y Uruguay; sin embargo, las características del sistema político colombiano alteran algunos de los resultados. Por ejemplo, las líneas entre el gobierno y la oposición son difusas. En cada coyuntura política el balance de poder se modifica, y algunos congresistas que eran parte del gobierno pasan a ocupar las primeras filas de la oposición, y viceversa. El escenario político colombiano es cambiante y el papel que desempeña cada partido político es impreciso. Definir cuál partido era parte del gobierno es muchas veces inexacto, porque durante el periodo legislativo, el mismo partido pudo haber estado en los dos bandos. Aun así, se clasificaron los partidos de acuerdo con la posición que declaraban al inicio de la presidencia²⁸³. A diferencia de Chile y Uruguay, países en los que formar parte de la oposición aumenta las acciones de posicionamiento público, en Colombia esta variable no arrojó coeficientes significativos.

Como se discutió en el capítulo 5, la informalidad en los procesos de nominación, por lo menos hasta el 2009, permitió que algunos diputados sin mayor experiencia política y legislativa aspiraran al Senado. Los representantes a una edad muy corta, y muchas veces sin tener mayores posibilidades, presentaban su candidatura. Esto puede explicar por qué la antigüedad y la edad no determinan el número de acciones de posicionamiento público.

²⁸³ Para el periodo 1998 a 2002, teniendo en cuenta el elevado número de partidos y movimientos que tuvieron asiento en el Congreso, se tomó como indicador la vieja filiación política del diputado. Es decir, si el congresista antes había formado parte del liberalismo se codificaba como oposición y si había formado parte del Partido Conservador se consideraba que era del gobierno. El presidente de ese entonces era Andrés Pastrana, líder del partido Conservador.

Tabla 8.11 Modelos binomial negativo para las acciones de posicionamiento público en Colombia²⁸⁴

	Modelo 1 <i>E. Fijos</i>	Modelo 2 <i>E. Fijos</i>	Modelo 3 <i>E. Aleatorios</i>	Modelo 4 <i>E. Aleatorios</i>
Cesante_				
Discreta	0,4856638 (0,397398)	0,48343 (0,39928)	0,45123* (0,21894)	0,39911 (0,21771)
Estática	0,517583** (0,22309)	0,57371** (0,22244)	0,59105*** (0,17736)	0,60180*** (0,187363)
Progresiva	0,63841*** (0,23671)	0,68913** (0,23832)	0,66323*** (0,18596)	0,67445*** (0,1873)
Subnacional	-0,2996313 (0,6988024)	-0,42411 (0,72158)	0,16939 (0,4331)	0,219941 (0,433348)
Edad	-0,001965 (0,131157)	-0,00223 (0,01329)	-0,01131 (0,00625)	
Gobierno_				
Independiente	-0,1691813 (0,2845202)	0,16344 (0,28688)	0,01972 (0,20635)	-0,02465 (0,20306)
Oposición	-0,1216357 (0,1367258)	-0,14904 (0,14375)	-0,06846 (0,0907)	-0,90306 (0,09009)
Bogotá_				
Otras regiones	0,116002 (0,2377934)	0,73786* (0,35779)	0,12644 (0,19847)	
Antigüedad	0,074792 (0,091329)	0,12608 (0,0917)	0,08197 (0,05861)	0,03672 (0,05364)
Paramilitarismo	1,556845*** (0,588505)			
Magnitud		0,07140** (0,02751)		
% votos		0,02309 (0,01429)		
Población			0,00000*** (0)	1,31e=07*** (2,03e=08)
Último año			0,01903 (0,06529)	0,00827 (0,06408)
F_				
M				-0,05848 (0,154013)
<i>Amateurs_</i>				
Legislador prof.				0,15902 (0,11680)
Político prof.				-0,0420578 (0,100294)
<i>constant</i>	-0,4216841 (0,671683)	-1,74920* (0,85481)	-0,38403 (0,41211)	-0,213542 (0,3740855)
<i>ln_r</i>				
<i>constant</i>	1,26930*** (0,11512)		1,33683*** (0,11771)	1,25934*** (0,1116)
<i>ln_s</i>				
<i>Constant</i>	0,67492*** (0,13816)		0,78740*** (0,14285)	0,67512*** (0,13312)
<i>N</i>	1852	1852	2276	2276
* <i>p</i> < 0,05,	** <i>p</i> < 0,01	*** <i>p</i> < 0,001		

Fuente: elaboración propia.

²⁸⁴ Los resultados del test de Hausman fueron los siguientes: modelo 1 Prob>chi2 = 0,0069, es decir se emplea efectos fijos, porque existe correlación entre los efectos individuales y las variables explicativas. En el modelo 2 Prob>chi2 = 0,0095; modelo 3 Prob>chi2 = 0,3734; modelo 4 Prob>chi2 = 0, 2732.

Los coeficientes muestran que, en los cuatro modelos, la ambición estática y la ambición progresiva son significativas. En el modelo 1, por efectos fijos, el número esperado de acciones de posicionamiento para los diputados que aspiran al Senado es 0,63 unidades más alto que en el caso de los diputados con ambición cesante. Y para los congresistas con ambición estática implica 0,51 acciones más que el grupo de referencia.

Por otro lado, en el modelo 2 los legisladores de las circunscripciones más grandes presentan más acciones de posicionamiento. El incremento de una unidad en la magnitud aumenta el número de actos en 0,071 unidades. En otras estimaciones se incluyó la población de cada uno de los departamentos para controlar la influencia que puede tener el territorio. En los modelos 3 y 4 esta variable fue significativa.

Así, los congresistas de las zonas más desarrolladas, que normalmente tienen un alto número de habitantes y corresponden a circunscripciones de gran magnitud, como Bogotá, realizan más acciones de posicionamiento. Lo anterior puede tener una explicación muy sencilla: los diputados de la capital, como sucede en Chile y Uruguay, desarrollan un comportamiento atípico. Las relaciones electorales cara a cara son infrecuentes y las acciones de gestión distrital que realizan también son raras. La conexión electoral que ellos tienen con su distrito es más difusa y, por tanto, la relación con sus electores se refiere más a intereses ideológicos.

Por último, teniendo en cuenta la injerencia que tuvieron los grupos armados en las elecciones, se incluyó una variable *dummy* para codificar los vínculos con los grupos paramilitares²⁸⁵. La hipótesis es que los diputados a los que se les comprobó²⁸⁶ que habían ganado las elecciones anteriores gracias a la coacción que ejercieron los grupos paramilitares sobre los electores, normalmente tenían pocos incentivos para ejecutar su actividad legislativa. Esta variable fue significativa; sin embargo, el coeficiente es positivo, por lo cual este resultado debe ser revisado. Por otro lado, que sea el último año del gobierno, los antecedentes políticos de los congresistas y el género no explican las acciones de posicionamiento.

²⁸⁵ Si el diputado había sido condenado por nexos con el paramilitarismo se codificaba con 1; en caso contrario, 0.

²⁸⁶ La mayoría de los fallos de la Corte Suprema de Justicia se emitieron entre 2009 y 2013; sin embargo, la influencia de los grupos paramilitares se constató desde las elecciones legislativas de 2002.

La tabla 8.12 muestra que la tasa de incidencia de la ambición progresiva, en el modelo 1, es 1,89 veces mayor que en el grupo de referencia, y la tasa para los legisladores con ambición estática es 1,67. Finalmente, si revisamos el número de acciones predichas, los diputados con ambición progresiva iniciarían 0,44 actos y los de ambición estática, 0,32²⁸⁷.

Tabla 8.12 Tasas de incidencia de las variables en Colombia

Conditional FE negative binomial regression				Number of obs	=	1.852
Group variable: id				Number of groups	=	336
				Obs per group :		
				min	=	4
				avg	=	5.5
				max	=	16
				Wald chi2 (10)	=	18,55
Log like lihood = -1820,338				Prob > chi2 =		0,0464
<i>Ytotal</i>	IRR.	Std. Err	z	P> z	[95% Conf.	Interval]
Ambición_						
Discreta	1,625254	0,6458591	1,22	0,222	0,7458686	3,54144
Estática	1,677968	0,3743378	2,32	0,02	1,08365	2,598233
Progresiva	1,893477	0,4482183	2,7	0,007	1,1906	3,011299
Subnacional	0,7410914	0,5178765	-0,43	0,668	0,1883866	2,915369
Edad	1,000196	0,0131183	0,01	0,988	0,9748128	1,026241
gobopo_						
Independiente	1,184335	0,3369671	0,59	0,552	0,678095	2,068514
Oposición	0,8854709	0,1210668	-0,89	0,374	0,6773187	1,157592
Región_						
Otras regiones	1,122998	0,2670415	0,49	0,626	0,7046427	1,789737
Antigüedad	1,07766	0,0984219	0,82	0,413	0,9010359	1,288906
Paramilitarismo	4,743831	2,791769	2,65	0,008	1,4969	15,03369
<i>_cons</i>	0,6559412	0,4405849	-0,63	0,53	0,1758437	2,446825

Fuente: elaboración propia.

8.5 Conclusiones

El objetivo de este capítulo era analizar el comportamiento de los diputados que aspiran al Senado. Los congresistas con ambición progresiva, en Chile, Colombia y Uruguay,

²⁸⁷ En el modelo 2, los acciones de posicionamiento predichas para los diputados con ambición progresiva es 0,44 y para los legisladores de ambición estática, 0,32 (anexo 9).

deben aumentar su base electoral, pues la circunscripción en la que son elegidos cambia y el número de votos que necesitan para ganar es más alto. De este modo, los diputados deben involucrarse en diferentes debates políticos y mostrarse más receptivos hacia otras necesidades públicas. Esto no implica que las gestiones que hacen por su distrito desaparezcan, pero las estrategias electorales deben sobrepasar los límites de su departamento y acercarse a otros votantes. Los representantes se vuelven más activos en el Congreso, pueden aumentar sus pronunciamientos en sala, patrocinar más proyectos de ley o enfocarse en acciones de control político. *La hipótesis es que los diputados con ambición progresiva aumentan sus acciones de posicionamiento público para lograr que nuevos votantes se identifiquen con él.*

En este sentido, las acciones de posicionamiento público son actos individuales que no se refieren al distrito del diputado. Con estos actos, el congresista busca que otros electores conozcan sus preferencias ideológicas en asuntos coyunturales o en temas que son tradicionalmente importantes para los votantes —educación, reforma pensional, salud, etc.—. Por esta razón, el número de autores es una característica indiscutible de este tipo de acciones, porque los actos patrocinados por uno o dos congresistas son los que permiten marcar una diferencia ideológica con sus colegas.

En cada uno de los sistemas, el diseño institucional permite que los congresistas puedan desarrollar comportamientos individuales y colectivos. En los tres países, los proyectos de ley pueden ser firmados por uno o varios legisladores. Aunque introducir una iniciativa legislativa es un buen mecanismo para marcar afinidades ideológicas y tomar una posición sobre algunos temas, los diputados no utilizan frecuentemente esta actividad. En las tres Cámaras, las proposiciones de ley individuales son escasas y, en general, tienen una tasa de aprobación muy baja.

El control que tienen los partidos sobre las nominaciones condiciona, en buena parte, el comportamiento de los congresistas. En Chile, el sistema binominal promueve dos tipos de incentivos; por un lado, los congresistas deben aumentar su reputación personal y, por otro, deben coordinar algunas de sus decisiones con el partido. Por ejemplo, en las votaciones se observa un comportamiento disciplinado y la mayoría de las mociones que presentan los diputados tiene un carácter colectivo. Cada diputado en promedio patrocina tres iniciativas por legislatura, mientras que cada senador es el autor de 24 proyectos de ley. Para los senadores, las mociones son una estrategia que les

permite marcar diferencias ideológicas frente a sus homólogos; pero para los diputados es una forma de respaldar el trabajo del partido. No obstante, los diputados utilizan los oficios como una herramienta para posicionarse públicamente y aumentar su reputación personal. La mayoría de los oficios tienen un carácter individual, y aunque una parte de ellos se refieren a temas distritales, otro gran porcentaje trata sobre asuntos ajenos al departamento. Por medio de los oficios, los diputados pueden comunicar su interés por otras problemáticas y establecer un contacto con otros sectores de la población.

Los diputados uruguayos tienen muy pocos espacios para desarrollar estrategias de acción individual; sin embargo, los congresistas que tienen ambición progresiva potencializan estos escenarios y consiguen alcanzar sus objetivos de carrera. En Uruguay, las subculturas partidistas siguen teniendo un gran peso en las votaciones; formar parte de una organización política puede ser un factor definitivo a la hora de votar. El valor que tienen los partidos dentro de la sociedad ha hecho que las carreras políticas de los legisladores estén circunscritas a las colectividades. Aunque pueden aparecer candidaturas individuales, la alternativa menos riesgosa es presentarse bajo una etiqueta partidista. El control que tienen las fracciones y los partidos sobre las nominaciones se extiende al trabajo que realizan los representantes en la Asamblea. Uruguay es el país en el que se aprecia un trabajo más orientado hacia el partido. Los diputados y los senadores delegan su poder a los jefes de las fracciones para que dirijan el trabajo en el Congreso y sean los portavoces frente al Ejecutivo. La mayoría de los congresistas manifestaron que en las votaciones, el criterio que prevalece es el del partido. La disciplina que mantienen es muy alta y los legisladores coordinan muchas de sus acciones con los miembros de su fracción, y, en ciertos casos, con los de su partido. Tanto en el Senado como en la Cámara, la mayoría de las iniciativas de ley son colectivas; así mismo, los proyectos de declaración y los llamados a sala reflejan más las inquietudes de los partidos y no de los congresistas.

Pese a la importancia que tiene el trabajo colectivo con sus agrupaciones, los legisladores uruguayos encuentran formas para mejorar su desempeño individual. Los diputados que buscan fortalecer su reputación y convertirse en un potencial candidato al Senado, pueden aumentar las exposiciones escritas y verbales, y solicitar un mayor número de informes sobre asuntos que no atañen a su departamento. El objetivo de estos diputados es exponer ante la opinión pública sus preferencias políticas y ganar más electores.

En Colombia, los diputados y los senadores desarrollan comportamientos más autónomos a las directrices del partido. Pese a los avances que han tenido los partidos para encauzar las acciones de los congresistas, los políticos, en muchos casos, siguen primando sobre los partidos. Los senadores y los representantes de la Cámara pueden adelantar estrategias de posicionamiento individual. A diferencia de Uruguay y Chile, en Colombia un gran porcentaje de iniciativas de ley son individuales. Aunque, también, se percibe que la actividad legislativa de los diputados es más rezagada, los congresistas que aspiran al Senado aumentan sus propuestas de ley y el número de citaciones. Como en los otros dos casos de estudio, las acciones de control político son un espacio que sirve para divulgar las posturas programáticas y señalar las diferencias que existen con el Gobierno y con otros colegas.

En este orden de ideas, el capítulo evidenció que los congresistas desarrollan estrategias legislativas mixtas, y deben balancear las acciones individuales y las colectivas. En Chile y Uruguay, los partidos mantienen dimensiones ideológicas identificables que los legisladores deben apoyar. Pero, por otra parte, la lista abierta en Chile y la competencia intrapartidista en Uruguay los obliga a desarrollar actividades para diferenciarse de sus homólogos y avanzar en su carrera política. Los legisladores deben desarrollar prácticas que les permita posicionarse en algunos asuntos, independientemente de los resultados de la política, y no depender simplemente del reparto de recursos o de la defensa de los intereses de sus distritos.

También, se comprobó que el trabajo de los senadores y diputados tiene diferencias. En general, los senadores tienden a ser más activos, sus objetivos de carrera son distintos y sus perfiles —jefes de sus partidos— impulsan una conducta especial. En este sentido, aunque los trabajos sobre el comportamiento legislativo se han centrado en la Cámara, el Senado es un territorio aún inexplorado y su estudio aportaría una visión más completa de la dinámica del Congreso.

Por otro lado, se mostró que independientemente del control que puedan tener los partidos sobre las acciones de los diputados, los congresistas con ambición progresiva desarrollan un mayor número de actividades de posicionamiento público. En los tres países, el número esperado de acciones para los diputados con ambición progresiva es más alto que el de los diputados de ambición cesante, que constituye el grupo de referencia. Los resultados de las regresiones binomiales revelaron que la ambición es una variable que

explica el número de acciones de posicionamiento público. Además, otros factores, como la antigüedad, ser del gobierno o de la oposición, también afectan el comportamiento de los diputados. En Chile y Uruguay, un año más en el Congreso disminuye el número de actos y ser parte de la oposición aumenta las acciones.

Los modelos permitieron demostrar el efecto que tiene el ciclo electoral sobre el comportamiento de los congresistas. En el último año de la legislatura las acciones de posicionamiento son escasas. Las características del departamento no parecen tener ninguna influencia en el número de acciones de posicionamiento, solo en Colombia la magnitud del distrito fue significativa; el incremento de una unidad en la magnitud aumenta el número de actos. Los diputados que pertenecen a departamentos con un mayor número de habitantes presentan más acciones de posicionamiento. En estas zonas, la conexión electoral que los diputados tienen con su distrito es más difusa, las relaciones cara a cara son infrecuentes y, por ello, el vínculo con los electores se refiere más a intereses ideológicos. No obstante, este resultado debe entenderse dentro de un contexto político específico, en el cual los procesos democráticos fueron alterados por distintos fenómenos de violencia. El país experimentó una fragmentación interna, que dibujó desequilibrios en la competencia política; algunos departamentos estuvieron ajenos al conflicto, mientras que en otros la violencia entorpeció las prácticas de representación. Finalmente, el capítulo mostró que la representación no solo debe ser entendida como un ejercicio retrospectivo, sino, también, como una actividad anticipada, porque el legislador, además de representar las preferencias de los individuos que lo votaron, expresa los intereses de los electores que espera ganar mañana.

CONCLUSIONES

Los legisladores son individuos que tienen ambiciones políticas y que trabajan para alcanzar metas. Son piezas centrales de las democracias; por ello, entender cómo actúan y qué factores determinan sus acciones da pistas sobre cómo responden a sus electores y sobre el tipo de democracias que se están edificando. La falta de confianza en las instituciones y el sentimiento de insatisfacción hacia los políticos, que hoy se percibe en algunos países latinoamericanos, tiene diferentes epicentros, uno de ellos es la disociación entre los ciudadanos y sus representantes.

En este sentido, esta investigación aportó evidencia empírica sobre la manera como los congresistas representan a sus electores. Mostró que la acción del legislador es multidimensional, que el comportamiento del congresista va más allá del trabajo que realiza en la asamblea y que alcanza niveles individuales, muchas veces no cuantificables. Aunque la presentación de proyectos de ley ha sido el indicador más utilizado para evaluar la labor de los legisladores, es importante reconocer que los congresistas usan otros instrumentos para hacer que sus electores estén presentes en las decisiones y, sobre todo que la representación asume otras formas —relaciones particulares, clientelismo— en países con democracias menos institucionalizadas. Saber qué consecuencias pueden tener estas acciones es un problema que amerita ser abordado y que, sin lugar a dudas, constituye el objeto de una nueva investigación.

En este contexto, el objetivo de esta investigación era indagar cómo la ambición política de los representantes afecta su comportamiento legislativo. Para ello este trabajo propuso un estudio comparado de tres países: Chile, Uruguay y Colombia durante las últimas cuatro legislaturas. Los tres casos tienen en común un sistema político presidencial, son Estados centralizados, bicamerales, donde la mayor parte de las carreras de los políticos transcurren en el Congreso. En la primera parte, se especificó cuál era la secuencia que tenían las carreras y la percepción de los legisladores sobre cada uno de los cargos, y a partir de esto se definieron las categorías de la ambición. En la segunda parte, se perfilaron cuatro indicadores para medir el comportamiento de los congresistas y se plantearon unos ejercicios estadísticos para contrastar las hipótesis.

Los políticos se van moviendo de un cargo a otro y, con el transcurso del tiempo, van describiendo trayectorias que se denominan *carreras políticas*. Cada político, para decidir a cuál cargo aspira, sopesa las ventajas —salario, visibilidad, oportunidades políticas etc.— y los costos —gastos de campaña, costo de oportunidad etc.— que tiene

competir. En esta decisión se entrecruzan muchos factores morales, ideológicos y emocionales. Un congresista puede dejar de competir porque es adverso al riesgo o porque considera que el cargo que le proponen no tiene mayores beneficios. La ambición es, sin lugar a dudas, una decisión subjetiva, pero también está determinada por el sistema político. El sistema electoral, las reglas de nominación y la estructura de oportunidades afectan las decisiones de los legisladores. Un diputado en Colombia puede aspirar más rápidamente al Senado que un diputado chileno. El sistema electoral colombiano promueve candidaturas más independientes; en cambio, en Chile es más seguro presentarse bajo la etiqueta de un partido. Aunque los dos diputados aspiren a llegar al Senado, las características de sus respectivos sistemas hacen que para uno de ellos sea más fácil que para el otro. De hecho, tomar estos elementos en consideración es lo que permite estudiar la ambición desde la ciencia política.

En cada sistema, a partir de la utilidad que tienen las oficinas, se establece una jerarquía. Luego de analizar las trayectorias que siguieron los legisladores en Chile, Colombia y Uruguay en los últimos 15 años, el trabajo comprobó que las carreras políticas son de tipo vertical y tienen una estructura escalonada. La mayoría de los congresistas inician sus carreras en oficinas locales o departamentales —como alcaldes, concejales o consejeros—, que son menos valoradas por sus bajos beneficios y, finalizan su ciclo con un escaño en el Congreso. En los tres países, los diputados y los senadores reconocen que, pese a que las dos Cámaras tienen funciones legislativas y de control, la Cámara Alta tiene más prestigio. En general, los senadores son líderes de los partidos políticos, tienen un mayor reconocimiento público y son los jefes “naturales” del trabajo que se hace en el Congreso. Por esta razón, el Senado es para muchos la cima de su carrera.

No obstante, las trayectorias que han recorrido los miembros del congreso de cada país no son homogéneas. La estructura político-administrativa de cada Estado ha inducido particularidades a los recorridos. En Chile, las pocas ventajas que ofrecen los cargos locales y la designación de los intendentes limitó los cargos que podían tener los congresistas; la mayoría de los diputados empezaron su carrera en la Cámara. En Uruguay, los intendentes, luego de un cambio institucional, ganaron injerencia política y se han convertido en piezas centrales en sus fracciones. Por esta razón, muchos diputados, en vez de aspirar al Senado, deciden competir por una intendencia y luego regresar al Congreso. Colombia es el país donde los congresistas desarrollan una carrera política más larga antes de ingresar al legislativo. La estructura de los cargos les permite a los

legisladores desempeñarse en un cargo local, luego pasar a una oficina en el ámbito departamental y, posteriormente, llegar al Congreso.

Teniendo en cuenta los antecedentes de los congresistas, la investigación propuso una nueva categorización para los legisladores, basada en la experiencia política y legislativa. En este sentido, se distinguió entre políticos profesionales, legisladores profesionales y *amateurs*. Esta categorización ayuda a diferenciar entre dos tipos de habilidades que, sin ser excluyentes, sí pueden influir en el trabajo parlamentario.

Por otro lado, el proceso de socialización de los políticos ha sido distinto en cada uno de los sistemas. El desarrollo democrático y el rol que han tenido los partidos en la sociedad ha determinado la forma como los legisladores se han vinculado con lo político. En Uruguay y en Chile los partidos han sido piezas centrales para el juego democrático, y las carreras políticas de los legisladores no han podido desligarse de las estructuras partidistas. Además, su inclinación política se ha derivado de su participación en organizaciones sociales: en el caso de Uruguay, en los sindicatos, y en Chile, en el movimiento estudiantil. En oposición, los partidos en Colombia no han tenido la capacidad de proyectar liderazgos nacionales, y la carrera de los legisladores no ha dependido de su militancia partidista.

Luego de constatar la estructura que tienen las carreras en Uruguay, Chile y Colombia y de conocer la valoración de los congresistas sobre el Senado, el trabajo definió cuatro categorías de ambición: *progresiva*, cuando un miembro de la Cámara aspira al Senado; *estática*, cuando los legisladores buscan la reelección; *cesante*, cuando el congresista decide retirarse luego de una carrera legislativa, y *discreta*, en referencia a los legisladores que no son ambiciosos y que solo están en el Congreso durante un periodo. Si bien Schlesinger (1966) solo hace alusión a los políticos con ambición discreta, el trabajo supuso que el comportamiento de un principiante y de un legislador veterano debe diferenciarse. Aunque ninguno de los dos se presente de nuevo a elecciones y no tengan incentivos para conectarse con los votantes, el congresista con ambición cesante tiene una amplia experiencia legislativa y, por ende, su comportamiento no es el mismo que el de un político inexperto.

La mayoría de los legisladores están interesados en la reelección. El mayor porcentaje de congresistas con ambición estática lo tiene Chile, seguido de Uruguay y Colombia. Los diputados chilenos son los que tienen las mayores tasas de reelección, mientras que los colombianos tienen las más bajas. En Colombia, la laxitud en los

procesos de nominación y el personalismo que aún mantiene el sistema hacen que las carreras sean más efímeras. Un individuo en Colombia tiene más posibilidades de empezar una carrera política, pero también cuenta con menos garantías para continuarla. En el caso uruguayo, la ambición estática ha disminuido porque en las últimas décadas los diputados prefieren competir por una intendencia. En el Senado el panorama es distinto: en Colombia y en Uruguay los senadores son los que tienen una mayor estabilidad en sus carreras, pues cerca de la mitad de los senadores logran la reelección; en Chile, los senadores no tienen el mismo éxito y los porcentajes de reelección son menores, pues algunos partidos optan por incluir en sus listas figuras carismáticas, por ejemplo, empresarios o exministros, que tienen más posibilidades de ser elegidos o que simplemente aceptan competir. Por otro lado, los porcentajes de ambición estática son más altos para los *políticos profesionales* que para los *legisladores profesionales y amateurs*. Los representantes que han tenido cargos políticos previos han consolidado estructuras de poder en sus territorios y, por lo tanto, los costos de emprender una campaña son menores y las posibilidades de ganar son más altas.

En los tres países el número de legisladores con ambición progresiva es mínimo. La cifra más elevada está en Colombia y el menor porcentaje lo reportan Chile y Uruguay. El número de escaños, el tamaño de las circunscripciones, una base electoral insuficiente y la presencia de un *incumbent* son algunos de los factores que inhiben la competencia de más diputados. En Chile, los diputados resuelven competir por un escaño senatorial, luego de varios periodos en la Cámara. Por el contrario, en Uruguay y Colombia muchos diputados que aspiran al Senado llevan tan solo una legislatura. En Uruguay, las reglas electorales permiten que un mismo individuo sea, simultáneamente, candidato al Senado y a la Cámara; por lo tanto, los riesgos de competir son menores. En Colombia, algunos partidos admiten que muchos políticos sin mayor experiencia se postulen. Además, no se puede desconocer que la competencia política se ha visto distorsionada por los fenómenos de violencia y, bajo estas condiciones, en algunos departamentos los políticos podían utilizar la coacción armada para ganar las elecciones. Por esta razón, en Colombia y Uruguay algunos congresistas *amateur* se lanzan al Senado, mientras que en Chile los *legisladores profesionales* son quienes tienen un comportamiento progresivo.

Los porcentajes de ambición cesante y discreta son bajos. Los senadores son los que mayoritariamente deciden retirarse, luego de haber permanecido en el Congreso por varias legislaturas. Para la gran mayoría de los congresistas el Senado constituye la cúspide de su carrera, ya que las perspectivas de alcanzar la Presidencia son pocas.

Además, los senadores tienen un promedio de edad más alto y más años de trabajo político; por lo tanto, la idea de jubilarse es más palpable para ellos. En oposición, la ambición discreta es más alta en los diputados que en los senadores. En Colombia y Uruguay, para un diputado es menos costoso retirarse, pues ha invertido menos tiempo y menos recursos en su carrera. En este sentido, los congresistas *amateur* son quienes, generalmente, desertan luego de su primera legislatura. En Chile la dinámica es opuesta, la ambición discreta es más elevada en los senadores. La alta tasa de reelección que tiene la Cámara es un “seguro” de supervivencia. En cambio, los costos de competir en el Senado son más altos, y por eso pocos diputados se arriesgan.

La ambición también está relacionada con características individuales. La edad, el género y la profesión afectan las decisiones que toman los políticos sobre sus carreras. La edad determina la ambición de los políticos y, por ende, su comportamiento en el Congreso. Como sucede con otras profesiones los legisladores más veteranos tienen menos expectativas de continuar su carrera. La ambición estática y progresiva disminuye con la edad. Sin embargo, en Uruguay los senadores tienen un promedio de edad más alto, y en Chile los jóvenes tienen una mayor participación. Muchos diputados han sido líderes estudiantiles y, tras terminar su etapa universitaria, se presentan a la Cámara. La ambición cesante no está relacionada con un alto promedio de edad; un porcentaje pequeño de legisladores se retira antes de los 50 años, luego de haber estado por dos o más periodos en el Congreso. Esto evidencia que algunos legisladores desarrollan actividades económicas paralelas que les facilita su retiro.

En Chile, Colombia y Uruguay el número de mujeres que ocupan una curul en el Congreso ha ido en ascenso. No obstante, las carreras de las mujeres son más cortas y —aunque falta explicar las razones exactas de por qué las mujeres se presentan menos al Senado— se puede afirmar que las diputadas en estos tres países son menos ambiciosas. Aún persisten algunos sesgos frente a la calificación que tienen para ejercer cargos políticos, y por ello muchas veces no se les anima a competir. En las regresiones que analizaron el número de acciones de posicionamiento el género no fue una variable con una validez explicativa.

La profesión influye en las capacidades que puede tener el político para desenvolverse en el Congreso y, por lo tanto, en las posibilidades de continuar una carrera. El trabajo legislativo implica la comprensión de ciertos procesos jurídicos y tener algunas habilidades sociales para hablar en público e interactuar con los votantes. En este sentido, la mayoría de los congresistas —en los tres países—, provienen de disciplinas

relacionadas con las ciencias jurídicas y humanas. Y, todos comparten una vocación política. Es decir, los legisladores desde distintos ámbitos, ya sea como líder es comunitarios o como militantes, siempre han tenido un interés por lo colectivo.

Por otra parte, la dinámica interna de los partidos afecta la ambición que puede tener un político y su comportamiento legislativo. En Chile y Uruguay los procesos de nominación están controlados por los líderes de los partidos. Aunque el sistema permite la aparición de nuevos liderazgos, es más riesgoso presentarse fuera de una organización política. En este escenario, la conducta de los legisladores está más orientada al partido, pues ellos definen su futuro político. En el caso de Colombia, los partidos no tienen mucha influencia en la designación de los candidatos; el voto preferente y la posibilidad que tienen los congresistas de cambiar de partido un año antes de las elecciones promueven un comportamiento más autónomo. El trabajo también mostró que los partidos mantienen estructuras de poder jerárquicas que son visibles en los procesos de nominación, que se realizan en el Congreso y en el distrito. Los senadores, en la mayoría de los casos, se ubican en el vértice de la pirámide, seguidos por los diputados, en el tercer nivel aparecen los políticos departamentales y posteriormente las autoridades locales. Los congresistas, dependiendo del partido, activan estas redes de comunicación para poder responder a los intereses de sus electores o para coordinar acciones colectivas.

Teniendo en cuenta los desarrollos y los factores que afectan las carreras políticas en Chile, Colombia y Uruguay, la segunda parte de la tesis se interesó en mostrar como la ambición política puede afectar el comportamiento legislativo. De acuerdo con los postulados de Mayhew (1974), la investigación utilizó cuatro indicadores para medir la conducta de los congresistas. Dos de ellos miden sus relaciones particulares; el primero es el número de horas a la semana que dedican a atender las consultas de individuos; el segundo, el número de oficinas en los distritos. El tercero se refiere al vínculo que tiene el congresista con su distrito y es el número de acciones de gestión distrital. El cuarto corresponde a las acciones de posicionamiento público que hace el congresista para acercarse y ganar nuevos votantes.

Las relaciones políticas, cara a cara, que los congresistas establecen con los vecinos de su distrito están muy lejos de desaparecer. Aunque, los procesos de modernización del Estado, la urbanización y el crecimiento económico han transformado las relaciones de intercambio, los actores políticos continúan privilegiando el contacto directo con los electores. Los congresistas entregan bienes particulares o hacen “pequeños favores” a sus electores con el objetivo de ganar su voto. Los legisladores con este tipo de acciones

demuestran sus capacidades de gestión y, además, pueden responsabilizarse, directamente, la adjudicación de los beneficios; por esta razón estas se consideran acciones de *credit claiming*.

Aunque las relaciones particulares son estrategias electorales, no en todos los casos existe un condicionamiento ni un monitoreo del voto. En cada país las interacciones personales toman características distintas que se relacionan con el tipo de bienes que entregan, las redes que utilizan y la estabilidad que tienen entre los ciclos electores. En Chile y Uruguay se observa la emergencia de vínculos no programáticos, que utilizan bienes más etéreos, como la asesoría en un trámite administrativo, que no están supeditados al voto; mientras que en Colombia este tipo de relaciones siguen teniendo tintes clientelistas.

En Chile coexisten, armónicamente, las subculturas partidarias y las redes de intercambio personal. Entre los casos de estudio, el trabajo distrital que hacen los legisladores chilenos es el más visible. Los diputados son quienes, en promedio, destinan más horas para la atención de individuos y tienen el mayor número de oficinas en sus circunscripciones. Las relaciones con los electores o con otras personas son estables, los congresistas chilenos mantienen equipos de trabajo durante toda la legislatura que se encargan de recibir y, en algunos casos, de resolver las demandas individuales. Sin embargo, las redes que establecen son cada vez más personalistas y funcionan independientemente de las organizaciones de partido. Y, en muchos casos, estas relaciones políticas derivan en lazos de sociabilidad que conforman un capital social.

En Uruguay, las relaciones de intercambio personal no son un común denominador en todos los congresistas. Los diputados, dependiendo del departamento y del tipo de liderazgo, establecen lazos con los habitantes de su distrito. En cambio, los senadores están más desconectados de los electores; ellos son los que menos tiempo invierten con los ciudadanos. A diferencia de Colombia, en Uruguay la circunscripción nacional sí ha obstruido un vínculo directo con los electores. Las relaciones particulares se alejan de un clientelismo tradicional, los políticos distribuyen beneficios a algunos sectores, pero no existe un monitoreo del voto y, por tanto, no es un vínculo condicionante. Sin embargo, estas relaciones son más itinerantes; generalmente, están asociadas a las coyunturas electorales y las redes políticas que utilizan dependen del partido.

En Colombia, el clientelismo sigue anclado a la política, en los departamentos se mezclan patronazgos con un clientelismo moderno y de mercado. A diferencia de Chile y Uruguay, el vínculo personal que teje el legislador con los ciudadanos está supeditado,

la mayoría de las veces, al monitoreo del voto. Dependiendo de la región, las redes políticas mantienen una estructura piramidal, en la cual participan senadores, representantes, diputados departamentales y alcaldes. En otras zonas, como Bogotá, las relaciones son más simétricas y en cada coyuntura electoral se negocian los votos. Al igual que en Chile, en Colombia son los propios legisladores los que estructuran las redes políticas; algunas de ellas se mantienen durante los ciclos electorales, pero otras desaparecen luego de los comicios.

En los tres sistemas los miembros de la Cámara y los senadores utilizan las relaciones particulares para ganar la elección. Sin embargo, esta tesis mostró que la ambición condiciona la frecuencia que tienen estos vínculos. Los diputados que buscan la reelección dedican más horas de trabajo con sus comunidades que aquellos con ambición progresiva y cesante. Los que aspiran al Senado y que se retiran de la actividad política reducen las horas de atención a sus vecinos, porque ya no tienen incentivos para cultivar la relación con sus electores.

En Colombia, sin embargo, la concentración electoral que tienen los senadores y la informalidad en los procesos de selección inducen dos comportamientos inusuales. El primero, los senadores, pese a ser elegidos en circunscripción nacional, son los que más horas semanales asignan a la atención individual. El segundo, los diputados con ambición progresiva aumentan el tiempo que dedican a atender a personas particulares, porque pueden ganar la elección concentrando sus votos en su antigua circunscripción. Además, muchos políticos se presentan luego de su primera legislatura y deben construir un tejido político en su territorio.

Con respecto al número de oficinas en los distritos, no se obtuvieron resultados concluyentes. En Colombia y Uruguay, la mayoría de los congresistas tiene una o máximo dos oficinas en la circunscripción, porque sus recursos no les permiten financiar equipos de trabajo permanente; solo en Chile se pudo establecer que los congresistas con ambición estática tenían en promedio tres oficinas y que los diputados con ambición progresiva mantenían solo una.

Por otro lado, la relación del legislador sobrepasa los vínculos personales y toca otras esferas de poder que involucran problemas colectivos. El congresista no solo puede ganar reconocimiento estableciendo un vínculo directo con sus electores; también lo consigue creando puentes de comunicación entre lo local y lo nacional. Las acciones de gestión distrital son actos de *credit claiming*; al igual que en el caso anterior, los congresistas pueden demostrar sus capacidades asistiendo a las autoridades locales en sus

funciones administrativas o colaborando para que las políticas públicas que atañen a su distrito se desarrollen. Los procesos de descentralización administrativa imprimen diferencias a la manera como los políticos se relacionan con los distritos. Chile, Uruguay y Colombia siguen siendo países muy centralistas, la desconcentración política ha sido gradual y los congresistas en sus territorios juegan distintos roles.

En Chile, los parlamentarios continúan siendo canales de comunicación con sus regiones. Los diputados y senadores de los departamentos más alejados fueron reiterativos en afirmar que asumen funciones de alcaldes. La centralidad del poder los obliga a hablar y a solucionar problemas de sus distritos no solo en el Congreso, sino también en los ministerios. En oposición, en Uruguay, los intendentes han ido sustituyendo a los diputados en muchas de sus funciones territoriales. Las autoridades regionales han ganado un mayor reconocimiento y, en muchos casos, influyen en el diseño e implementación de los programas públicos. Colombia muestra una dinámica muy particular porque el territorio está fragmentado en distintas realidades. Hay un destiempo en el desarrollo de los departamentos, en algunos territorios los gobiernos locales han logrado un desempeño eficiente en sus funciones, mientras que en otras zonas el poder político es clientelista o patrimonialista. En cada uno de estos escenarios la influencia del congresista cambia. Los legisladores en los departamentos con bajos niveles de gestión pueden decidir sobre el destino de los recursos públicos, mientras que en los departamentos con una mayor capacidad administrativa, ellos deben buscar recursos complementarios para seguir apoyando sus redes políticas.

En los tres casos, los representantes de las ciudades capitales —Santiago, Montevideo y Bogotá— desarrollan un comportamiento atípico. Los diputados de estas circunscripciones tienen una relación muy distante con sus electores y con las autoridades locales. La conexión electoral con su distrito es más difusa, las relaciones particularistas son infrecuentes y la relación con sus electores se refiere más a intereses ideológicos.

Los resultados estadísticos mostraron que en Chile y Uruguay los diputados con ambición estática y en Colombia los senadores que aspiran a reelección patrocinan un mayor número de acciones distritales. Además del contraste de las variables, se puede concluir que los miembros de la oposición ejecutan más actividades distritales. Los congresistas que pertenecen a la coalición de gobierno tienen a su favor una serie de mecanismos informales que les permiten gestionar las necesidades de sus circunscripciones. La antigüedad del legislador en el Congreso también determina la cantidad de acciones: los legisladores que llevan más periodos legislativos realizan menos

actividades de gestión para sus territorios. Aunque se estimó que los congresistas con más experiencia en cargos de elección tienen un mayor capital político, y deben ejecutar más actos, los resultados no son concluyentes. En Uruguay y Colombia se probó que los políticos profesionales realizan más acciones de gestión distrital. Pero, en Chile esta variable no arrojó resultados significativos.

Del mismo modo, se comprobó que la ambición es una variable que explica las acciones de posicionamiento público. Los diputados que buscan ocupar una curul en el Senado combinan las actividades de gestión distrital con un mayor número de acciones de posicionamiento. Con este tipo de actividades el político busca insertarse en otros debates políticos y plantear su punto de vista sobre asuntos coyunturales o en temas que en general interesan a la opinión pública. El control que tienen los partidos sobre las nominaciones condiciona, en buena parte, el comportamiento de los congresistas. En Chile, a pesar de los incentivos que brinda el sistema para la personalización, los partidos mantienen un control sobre las acciones políticas de los legisladores, especialmente de los diputados. Los congresistas tienen libertad para ejecutar un gran número de acciones distritales, pero deben respaldar las decisiones del partido en el Congreso. Los diputados, a diferencia de los senadores, presentan muy pocos proyectos de ley individuales y en las votaciones tienden a ser muy disciplinados. Por su parte, la mayoría de los congresistas uruguayos tienen un comportamiento muy orientado al partido. El control que tienen las fracciones y los partidos sobre las nominaciones se extiende al trabajo que realizan los representantes en la Asamblea. Los parlamentarios delegan su poder a los líderes de las organizaciones políticas, y con ellos coordinan el trabajo que realizan en las comisiones.

Pese a la importancia que tiene el trabajo colectivo con sus agrupaciones, los diputados uruguayos y chilenos encuentran formas para mejorar su desempeño individual y conseguir sus objetivos de carrera. Para fortalecer su reputación y convertirse en potenciales candidatos al Senado, aumentan las acciones de posicionamiento. Aunque introducir una iniciativa legislativa es un buen mecanismo para marcar afinidades ideológicas y tomar una posición sobre algunos temas, los diputados, en los tres países, patrocinan muy pocos proyectos de ley individualmente. En Uruguay, incrementan las exposiciones escritas, los pronunciamientos verbales y los informes, y en el caso chileno hacen más exposiciones en sala, que se concretan en oficios. En Colombia, los diputados y los senadores desarrollan comportamientos más autónomos frente a las directrices de las colectividades; las características del sistema de partidos y el voto preferente permiten que los legisladores tengan más libertad en sus actividades. Los congresistas colombianos

son los que más iniciativas de ley individuales presentan; sin embargo, los diputados con ambición progresiva, además de aumentar el número de proyectos, extienden las citas que hacen a los miembros del gobierno.

En los tres sistemas las acciones de control político son instrumentalizadas por los congresistas de la oposición para divulgar sus posiciones políticas. Además de la ambición, otros factores, como la antigüedad y el ciclo electoral, afectan los actos de posicionamiento. En Chile y Uruguay un año más en el Congreso disminuye el número de actos y en el último año de la legislatura las acciones de posicionamiento son escasas.

En suma, las hipótesis sobre la ambición tienen apoyo empírico en los casos analizados. Los ejercicios estadísticos permitieron extraer conclusiones robustas sobre cómo la ambición política determina el número de acciones de gestión distrital y de posicionamiento público que patrocinan los congresistas. Los políticos con ambición estática privilegian las actividades que benefician a sus distritos e intensifican las relaciones con sus electores. Por su parte, los diputados con ambición progresiva refuerzan los actos que impactan en una audiencia más amplia.

Así mismo, la investigación mostró que es válido distinguir entre los congresistas con ambición cesante y aquellos con ambición discreta. Los legisladores que se retiran de la actividad política desarrollan un comportamiento más pasivo; la experiencia que han ganado en el Congreso les brinda una mayor experticia sobre los procesos parlamentarios y el alcance que puede tener su labor. En este sentido, el contacto con sus votantes se disuelve, las horas que dedican hablar con ellos son cada vez menos y las acciones de gestión distrital y de posicionamiento público disminuyen. Por su parte, los congresistas con ambición discreta tienen un comportamiento volátil, por lo cual es difícil expresar hipótesis sobre su trabajo; algunos legisladores pueden demostrar picos muy altos en la actividad legislativa, mientras que otros demuestran un comportamiento neutral.

Por otro lado, el trabajo brindó muchos elementos para llenar un vacío teórico en cuanto al comportamiento de los legisladores. Aportó información que indica que la conducta de los senadores y los diputados es heterogénea. Los senadores tienden a ser más activos, sus objetivos de carrera son distintos y sus perfiles —jefes de sus partidos— impulsan una conducta especial. La investigación también proporcionó algunos datos sobre cómo los congresistas ganan, paulatinamente, experiencia en ciertas áreas de políticas públicas y en los procesos legislativos. Los modelos mostraron que la antigüedad afecta las acciones de los congresistas. En este sentido, aunque los trabajos sobre comportamiento legislativo se han centrado en la Cámara, el Senado es un territorio aún

inexplorado y su estudio aportaría una visión más completa de la dinámica del Congreso. Así mismo, es importante avanzar en otros estudios que profundicen sobre las diferencias en el trabajo de un congresista novato y de otro más experimentado. Este tipo de análisis contribuiría a una discusión que aún no está zanjada: las desventajas de la reelección indefinida, pues congresos con altas tasas de renovación pueden derivar en una ineficiencia legislativa, pero también la permanencia irrestricta de los congresistas puede anquilosar las dinámicas en la Asamblea.

En este mismo sentido, la investigación dio algunas pistas sobre cómo la representación no solo debe ser entendida como un ejercicio retrospectivo, sino también como una actividad anticipada. Los legisladores, además de representar las preferencias de los individuos que votaron por ellos, expresan los intereses de los electores que esperan convencer en las próximas elecciones. Los legisladores desarrollan prácticas para posicionarse, independientemente de los resultados de la política, en algunos asuntos y simultáneamente realizan gestiones para sus distritos y electores. Es así como al revisar el vínculo que tiene el congresista con sus electores, se deben tomar en consideración las acciones que realiza para persuadir a otros votantes.

Finalmente, esta investigación abre nuevas líneas de análisis. La primera es la relación que tienen los congresistas con algunos gremios o asociaciones civiles. Este trabajo solo observó el vínculo que puede tener el congresista con sus distritos, pero algunos representantes dirigen su trabajo hacia ciertos sectores económicos: profesores, agricultores, ganaderos, etc. La segunda, es el comportamiento de las mujeres en el Congreso, pues es necesario analizar en qué temas se enfocan, cuáles son sus antecedentes políticos y cómo los pocos incentivos que reciben para sus candidaturas determinan su conducta en la Asamblea. Por último, la reciente reforma electoral en Chile va a suponer un cambio drástico en el comportamiento de los congresistas que vale la pena seguir. La ampliación de las circunscripciones debe alterar la relación que mantenían los diputados y los senadores con sus distritos. Además, la galopante desinstitucionalización de los partidos políticos y la emergencia de candidaturas individuales pueden impulsar una conducta más independiente de los legisladores.

REFERENCIAS

- Aguirre, P. (2000). *Uruguay: Sistemas políticos y electorales contemporáneos*. México: Instituto Federal y Electoral.
- Alcántara, M. (2008). La escalada de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad*, (217), 72-85.
- Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara, M. (2014). Neuropolítica: una aproximación a la micropolítica. *Revista Española de Ciencia Política*, (35), 31-55.
- Alcántara, M., & García Montero, M. (2011). *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Alcántara, M., & Luna, J. (2004). Ideología y competencia partidaria en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 24(1), 128-168.
- Aldrich, J., & Rohde, D. (2001). *The logic of conditional party government: Revisiting the electoral connection*. Chicago: University of Chicago Press.
- Alemán, E. (2006). Policy gatekeepers in Latin American legislatures. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 125-155.
- Alemán, E. (2008). Policy positions in the Chilean senate: an analysis of coauthorship and roll call data. *Brazilian Political Science Review*, 2(2), 74-92.
- Alemán, E. (2013). Latin American legislative politics: A survey of peer-reviewed publications in English. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 15-36.
- Alemán, E., & Calvo, E. (2010). Unified government, bill approval, and the legislative weight of the president. *Comparative Political Studies*, 20(10), 1-24.
- Alemán, E., & Saiegh, S. (2007). Legislative preferences, political parties, and coalition unity in Chile. *Comparative Politics*, 39(3), 253-272.
- Alemán, E., Calvo, E., Jones, M., & Kaplan, N. (2009). Comparing cosponsorship and roll-call ideal points. *Legislative Studies Quarterly*, 34(1), 87-116.
- Alford, J., & Hibbing, J. (1981). Increased incumbency advantage in the house. *The Journal of Politics*, 43(4), 1042-1061.
- Altman, D. (2002). Cambios en las percepciones ideológicas de lemas y fracciones políticas: un mapa del sistema de partidos uruguayo (1986-1997). *Cuadernos del CLAEH*, 85(2), 89-110.

- Altman, D., & Chasquetti, D. (2005). Re-election and political career paths in the Uruguayan Congress, 1985-99. *The Journal of Legislative Studies*, 11(2), 235-253.
- Álvarez, M. (2012). Clientelism or something else? Squatter politics in Montevideo. *Latin American Politics and Society*, 54(1), 37-63.
- Ames, B. (2000). Disciplina partidaria en la legislatura brasileña. *Política y Gobierno*, 7(1), 15-60.
- Ansolabehere, S., & Gerber, A. (1997). Incumbency advantage and the persistence of legislative majorities. *Legislative Studies Quarterly*, 22(2), 161-178.
- Ansolabehere, S., Snyder, J., & Stewart, C. (2000). Old Voters, New Voters, and the Personal Vote: Using Redistricting to Measure the Incumbency Advantage. *American Journal of Political Science*, 44(1), 17.
- Araujo, M., Mejía, A., Pérez-Liñán, A., & Saiegh, S. (2004). *Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Ecuador*. Documento de trabajo, Latin American Research Network. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Archer, R. (1990). *The transition from traditional to broker clientelism in Colombia: political stability and social unrest*. Notre Dame: The Kellogg Institute.
- Archer, R., & Shugart, M. (2002). El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. En S. Mainwaring & M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina* (pp. 121–173). Buenos Aires: Paidós.
- Archila, M. (2002). Colombia en el cambio de siglo: actores sociales, guerra y política. *Nueva Sociedad*, (182), 76-89.
- Archila, M. (2012). El movimiento estudiantil en Colombia. Una mirada histórica. *Revista del Observatorio Social de América Latina*, 13(31), 71-104.
- Arnold, R. (1990). *The logic of congressional action*. Philadelphia: Yale University Press.
- Auyero, J. (2000). The logic of clientelism in Argentina: An ethnographic account. *Latin American Research Review*, 35(3), 55-81.
- Avellaneda, C., Botero, F., & Escobar-Lemmon, M. (2012). Policymaking in parochial legislature: What laws does the Colombian Congress pass? *The Latin Americanist*, 56(2), 7-33.
- Barozet, E. (2003). Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 23(1), 39-54.

- Barozet, E. (2004). Elementos explicativos de la votación de los sectores populares en Iquique: lógica y eficiencia de las redes clientelares. *Revista Política*, 43(Primavera), 205-251.
- Barzelatto, A. (2014). Comisiones especiales investigadoras de la Cámara de Diputados. *Revista de Derecho Público*, 76, 173-189.
- Battle, M. (2014). Competencia multinivel en el sistema de partidos colombiano. En F. Freidenberg & J. Suárez-Cao (Eds.), *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partido multinivel en América Latina* (pp. 93-124). Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Battle, M. (2015). *Democracia interna en los partidos durante las elecciones de Colombia en 2014*. Bogotá: CEDAE, Registraduría Nacional del Estado Civil. Universidad Externado de Colombia.
- Bauer, M., & Hibbing, J. (1989). Which Incumbents Lose in House Elections: A Response to Jacobson's. The Marginals Never Vanished. *American Journal of Political Science*, 33(1), 262-271.
- Bejarano, A. (2011). *Democracias precarias: trayectorias políticas divergentes en Colombia y Venezuela*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política-CESO.
- Bernal, A. (2011). Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres. *Colombia Internacional*, (74), 89-118.
- Black, G. (1972). A theory of political ambition: Career choices and the role of structural incentives. *American Political Science Review*, 66(1), 144-159.
- Bland, G. (2004). Enclaves and elections. The decision to decentralize in Chile. En *Decentralization and Democracy in Latin America* (pp. 94-121). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Borchert, J. (2009). *Ambition and opportunity in federal systems: The political sociology of political career patterns in Brazil, Germany, and the United States*. Presentado en APSA Toronto Meeting, Toronto: Social Science Research Network.
- Borchert, J. (2011). Individual ambition and institutional opportunity: a conceptual approach to political careers in multi-level systems. *Regional and Federal Studies*, 21(2), 117-140.
- Borchert, J., & Zeiss, J. (2004). *The Political Class in Advanced Democracies. A Comparative Handbook*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Botero, F. (1998). El Senado que nunca fue: la circunscripción nacional después de tres

- elecciones. En *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998* (pp. 216-248). Bogotá: Fundación Social.
- Botero, F. (2008). *Ambitious career-seekers: An analysis of career decisions and duration in Latin America* (Tesis de doctorado). University of Arizona, Tucson.
- Botero, F., & Alvira, D. (2012). Fulano de tal va por su aval. Desconexión entre los niveles nacionales y locales de los partidos políticos en Colombia. En L. Wills & M. Batlle (Eds.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia* (pp. 131-162). Bogotá: PNUD-IDEA-NIMD.
- Botero, F., & Rennó, L. (2007). Career choice and legislative reelection: evidence from Brazil and Colombia. *Brazilian Political Science Review*, 1(1), 102-124.
- Bottinelli, E. (2008). Las carreras políticas de los senadores en Uruguay: ¿cambios o continuidades ante el triunfo de la izquierda? *Revista de Sociología e Política*, 16(30), 29-43.
- Bottinelli, E., Maneiro, C., & Pérez, L. (2012). *Giro a la izquierda y nuevas elites en Uruguay. ¿Renovación o Reconversión?* Montevideo: Ediciones Universitarias.
- Brace, P. (1984). Progressive ambition in the house: A probabilistic approach. *The Journal of Politics*, 46(02), 556-571.
- Brady, D., Buckley, K., & Rivers, D. (1999). The roots of careerism in the US House of Representatives. *Legislative Studies Quarterly*, 24(4), 489-510.
- Bunker, K., & Navia, P. (2009). Duración de las carreras de alcaldes, 1992-2008. En P. Navia, M. Morales, & R. Briceño (Eds.), *El genoma electoral chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile* (pp. 275-295). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Buquet, D. (2003). El doble voto simultáneo. *Revista SAAP*, 1(2), 317-339.
- Buquet, D. (2009a). Selección de candidatos presidenciales y fraccionalización partidaria en Uruguay (1942-2004). En F. Freidenberg, M. Alcántara, & R. Hazan (Eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático* (pp. 241-265). México D.F.: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Buquet, D. (2009b). Uruguay 2008: de las reformas a la competencia electoral. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 29(2), 611-632.
- Buquet, D., & Chasqueti, D. (2008). Presidential candidate selection in Uruguay 1942-2004. En P. Siavelis & S. Morgenstern (Eds.), *Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* (pp. 319-359). Pennsylvania: Penn State University Press.

- Buquet, D., & Piñeiro, R. (2013). Elecciones uruguayas 2009-2010: la consolidación de un nuevo sistema de partidos. En M. Alcántara Sáez & M. Tagina (Eds.), *Elecciones y política en América Latina 2009-2011* (pp. 197-235). México D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Buquet, D., & Piñeiro, R. (2016). Uruguay's Shift from Clientelism. *Journal of Democracy*, 27(1), 139-151.
- Buquet, D., Chasquetti, D., & Moraes, J. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política-CSIC.
- Burns, N., Evans, L., Gamm, G., & McConaughy, C. (2004). *Pockets of expertise: Careers and professionalism in 20th-century state legislatures*. Presentado en American Political Science Association, Chicago.
- Cabezas, J., & Navia, P. (2005). Efecto del sistema binominal en el número de candidatos y de partidos en elecciones legislativas en Chile, 1989-2001. *Revista de Ciencia Política*, 45, 29-51.
- Cabezas, L. (2012). *Profesionalización de las élites legislativas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú* (Tesis de doctorado). Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Caetano, G., Rilla, J., & Pérez, R. (1988). La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos. *Cuadernos del CLAEH*, 12(44), 37-61.
- Cain, B., Ferejohn, J., & Fiorina, M. (1984). The constituency service basis of the personal vote for US representatives and British members of parliament. *The American Political Science Review*, 78(1), 110-125.
- Calvo, E., & Murillo, M. (2013). When parties meet voters assessing political linkages through partisan networks and distributive expectations in Argentina and Chile. *Comparative Political Studies*, 46(7), 851-882.
- Calvo, E., & Sagarzazu, I. (2011). El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 4(4), 25-48.
- Cardarello, A. (2009). *La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional. Un estudio de tres casos* (Tesis de doctorado). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Cardarello, A. (2011). Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: las elecciones municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 63-94.

- Cardarello, A., & Magri, A. (2011). *Cambios, certezas e incertidumbres: elecciones departamentales y municipales 2010*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política.
- Cardarello, A., Abrahan, M., Freigedo, M., & Vairo, D. (2010). Mucho ruido... y algunas nueces: Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010). En M. Mancebo & P. Narbono (Eds.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 54-74). Montevideo: Editorial fin de siglo.
- Cárdenas, M., Junguito, R., & Pachón, M. (2008). Political institutions and policy outcomes in Colombia: The effects of the 1991 constitution. En E. Stein, M. Tommasi, C. Scartascini, & P. Spiller (Eds.), *Policymaking in Latin America. How politics shapes policies* (pp. 199-242). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Carey, J. (2006). *Límites a la reelección y representación legislativa*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Carey, J., & Shugart, M. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral studies*, 14(4), 417-439.
- Carey, J., & Siavelis, P. (2003). El seguro para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la concertación. *Estudios Públicos*, 90(Otoño), 6-27.
- Carneiro, F. (2009). Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18(1), 139-161.
- Chasquetti, D. (2010). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras* (Tesis de doctorado). Universidad de la República, Montevideo.
- Chasquetti, D., & Micozzi, J. (2014). The subnational connection in unitary regimes: Progressive ambition and legislative behavior in Uruguay. *Legislative Studies Quarterly*, 39(1), 87-112.
- Chasquetti, D., & Pérez, V. (2012). ¿Mujeres en los márgenes? Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32(2), 383-409.
- Chasquetti, D., Buquet, D., & Cardarello, A. (2013). La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*, 64, 15-40.

- Coller, X., Jaime, A., & Santana, A. (2011). La profesionalización de los diputados autonómicos en España (1980-2005). Análisis de continuidades y supervivencia (p. 26). Presentado en Seminario sobre la calidad y profesionalización de la política en América Latina, Universidad de Salamanca.
- Cover, A. (1980). Contacting congressional constituents: Some patterns of perquisite use. *American Journal of Political Science*, 24(1), 125-135.
- Cox, G. (1999). The empirical content of rational choice theory a reply to Green and Shapiro. *Journal of Theoretical Politics*, 11(2), 147-169.
- Cox, G. (2004). Lies, damned lies, and rational choice analyses. En I. Shapiro, R. Smith, & T. Masoud (Eds.), *Problems and methods in the study of politics* (pp. 167-185). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G., & Katz, J. (1996). Why did the incumbency advantage in US House elections grow? *American Journal of Political Science*, 40(2), 478-497.
- Cox, G., & McCubbins, M. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crisp, B., & Desposato, S. (2004). Constituency building in multimember districts: collusion or conflict? *Journal of Politics*, 66(1), 136-156.
- Crisp, B., & Ingall, R. (2002). Institutional engineering and the nature of representation: Mapping the effects of electoral reform in Colombia. *American Journal of Political Science*, 46(4), 733-748.
- Crisp, B., Escobar-Lemmon, M., Jones, B., Jones, M., & Taylor-Robinson, M. (2004). Vote-seeking incentives and legislative representation in six presidential democracies. *Journal of Politics*, 66(3), 823-846.
- Crisp, B., Kanthak, K., & Leijonhufvud, J. (2004). The reputations legislators build: With whom should representatives collaborate? *American Political Science Review*, 98(4), 703-716.
- Dansilio, F., & Duarte, M. (2007). Redes políticas informales en la izquierda uruguaya del Siglo XXI. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 32(63), 185-212.
- Dávila, A., & Delgado, N. (2001). Metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación? En F. Gutiérrez (Ed.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano* (pp. 319-356). Bogotá: IEPRI, Norma, Colección Vitral.
- Dávila, M. (2011). Tecnocracia y política en el Chile contemporáneo: el caso de los

- gobiernos de la concertación (1990-2010). *Revista de Sociología*, 24(2), 199-217.
- Dawes, R., & Bacot, H. (1998). Electoral career patterns and incumbency advantage in the US House of Representatives. *Legislative Studies Quarterly*, 23(4), 575-583.
- De Riz, L. (1986). Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. *Desarrollo Económico*, XXV(100), 659-682.
- Desposato, S. (2006). ¿Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, 50(1), 62-80.
- Díaz, D., Giannini, P., Luna, J., & Núñez, R. (2006). El secreto de mi éxito: Seis caminos para llegar y permanecer en Valparaíso. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26(1), 169-190.
- Dometrius, N., & Ozymy, J. (2006). Legislative professionalism and democratic success: The conditioning effect of district size. *State Politics & Policy Quarterly*, 6(1), 73-87.
- Douglas, M. (1986). *How institutions think*. New York: Syracuse University Press.
- Durston, J. (2012). Clientelismo político y actores populares en tres regiones de Chile. En G. Delamaza, N. Cunill, & A. Joignant (Eds.), *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa* (pp. 369-392). Santiago de Chile: RIL Editores.
- Eaton, K. (2004a). Risky business: Decentralization from above in Chile and Uruguay. *Comparative Politics*, 37(1), 1-22.
- Eaton, K. (2004b). Designing subnational institutions regional and municipal reforms in postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, 37(2), 218-244.
- Eaton, K., & Chambers-Ju, C. (2014). Teachers, Mayors, and the Transformation of Clientelism in Colombia. En D. Abente & L. Diamond (Eds.), *Clientelism, social policy, and the quality of democracy* (pp. 88-114). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- El Espectador. (2015, julio 1). Liberales, en conflicto por avales a candidatos. *El Espectador*.
- Epstein, D., Brady, D., Kawato, S., & O'Halloran, S. (1997). A comparative approach to legislative organization: Careerism and seniority in the United States and Japan. *American Journal of Political Science*, 41(3), 965-998.
- Escobar-Lemmon, M. (2006). Executives, legislatures, and decentralization. *Policy Studies Journal*, 34(2), 245-263.
- Eulau, H., & Karps, P. (1977). The puzzle of representation: Specifying components of

- responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 2(3), 233-254.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Fenno, R. (1977). US House members in their constituencies: An exploration. *The American Political Science Review*, 71(3), 883-917.
- Fenno, R. (1978). *Home style: House members in their districts*. Boston: Little, Brown and Co.
- Fenno, R. (2000). *Congress at the grassroots: Representational change in the south, 1970-1998*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Ferejohn, J. (1977). On the decline of competition in congressional elections. *The American Political Science Review*, 71(1), 166-176.
- Fiellin, A. (1967). Recruitment and Legislative Role Conceptions: A Conceptual Scheme and a Case Study. *The Western Political Quarterly*, 20(2), 271-187.
- Figueroa, R. (2015). ¿Son constitucionales las cuotas de género para el parlamento? *Revista Chilena de Derecho*, 42(1), 189-214.
- Finocchiaro, C., & Johnson, G. (2010). Committee Property Rights, Executive Dominance, and Political Parties in Latin American Legislatures. *The Journal of Legislative Studies*, 16(2), 151-175.
- Filgueira, F., Garcé, A., Ramos, C., & Yaffé, J. (2003). Los dos ciclos del Estado uruguayo en el Siglo XX. En B. Nahum (Ed.), *El Uruguay del siglo XX. La política* (pp. 173-205). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Fiorina, M. (1977). The case of the vanishing marginals: The bureaucracy did it. *The American Political Science Review*, 71(1), 177-181.
- Fiorina, M. (1989). *Congress: Keystone of the Washington establishment*. New Haven: Yale University Press.
- Fiorina, M. (1994). Divided Government in the American States: ¿A Byproduct of Legislative Professionalism? *American Political Science Review*, 88(02), 304-316.
- Fiorina, M., & Noll, R. (1979). Majority Rule Models and Legislative Elections. *The Journal of Politics*, 41(04), 1081-1104.
- Fisk, D. (2011). Superfluous or mischievous: Evaluating the determinants of government defeats in second chambers. *Legislative Studies Quarterly*, 36(2), 231-253.
- Fox, R., & Lawless, J. (2004). Entering the arena. Gender and the decision to run for office. *American Journal of Political Science*, 48(2), 264-280.
- Franklin, C. (1993). Senate incumbent visibility over the election cycle. *Legislative*

Studies Quarterly, 18(2), 271-290.

- Garay, L., Salcedo, E., De León, I., & Guerrero, B. (2008). *La reconfiguración cooptada del Estado. Más allá de la captura económica del Estado*. Bogotá: Transparencia por Colombia y Fundación AVINA.
- García Montero, M. (2007). La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, 17(2), 2-24.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- García, A. (2011). Fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno. *Revista de Derecho Público*, 1(75), 35-50.
- García, M. (2000). Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. El sistema de partidos en el ámbito municipal. 1988-1997. *Análisis político*, 41(1), 87-103.
- García, M., & Revelo, J. (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Colección de Justicia.
- Garretón, M. (1993). La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución. *Estudios Públicos*, 42(Otoño), 101-133.
- Garrido, C. (2009). Subcampeones de la concertación: la misión parlamentaria y el retorno a la labor gubernamental. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(1), 111-125.
- Githens, M., & Prestage, J. (1978). Women State Legislators: Styles and Priorities. *Policy Studies Journal*, 7(2), 264-270.
- González, F. (2011). Espacio, conflicto y poder: las dimensiones territoriales de la violencia y la construcción del Estado en Colombia. *Sociedad y Economía*, (17), 185-214.
- González, L. (1985). El sistema de partidos y las perspectivas de la democracia uruguaya. *Revista Mexicana de Sociología*, 47(2), 67-84.
- González, L. (1986). Los partidos políticos y la redemocratización en Uruguay. *Cuadernos del CLAEH*, (37), 25-56.
- González, L. (2015). Las preferencias políticas nacionales y departamentales de los votantes uruguayos, 1999-2015. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24(1), 89-111.
- Guerrini, A. (2000). El peso político de los intendentes del interior: apuntes para una discusión a la luz de las últimas consultas electorales. En *Elecciones 1999-2000*

- (pp. 185-193). Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Ediciones de la Banda Oriental.
- Gutiérrez, F. (2007). *Lo que el viento se llevó: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Editorial Norma.
- Gutiérrez, F., & Ramírez, L. (2002). Familia, redes y facciones. *Revista de Estudios Sociales*, (11), 17-25.
- Hagopian, F., Gervasoni, C., & Moraes, J. A. (2008). From patronage to program: The emergence of party-oriented legislators in Brazil. *Comparative Political Studies*, 42(3), 360-391.
- Hain, P. (1974). Age, Ambitions, and Political Careers: The Middle-Age Crisis. *The Western Political Quarterly*, 27(2), 265-274.
- Hartlyn, J. (1993). *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo: CEI: Uniandes.
- Hazan, R., & Rahat, G. (2009). *Selección de candidatos: métodos y consecuencias*. México D.F.: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Heath, M., Schwindt, L., & Taylor, M. (2005). Women on the sidelines: women's representation on committees in Latin American legislatures. *American Journal of Political Science*, 49(2), 420-436.
- Hernández, C. (2015). *Cuando caen los caciques. Razones del declive de la coalición barcoyerpista en Caldas. Una mirada desde la literatura sobre política subnacional* (Tesis de Doctorado). Universidad de los Andes, Bogotá.
- Herrick, R., & Moore, M. (1993). Political Ambition's Effect on Legislative Behavior: Schlesinger's Typology Reconsidered and Revised. *The Journal of Politics*, 55(03), 765-776.
- Herrick, R., Moore, M., & Hibbing, J. (1994). Unfastening the electoral connection: the behavior of US Representatives when reelection is no longer a factor. *The Journal of Politics*, 56(01), 214-227.
- Hibbing, J. (1986). Ambition in the House: Behavioral consequences of higher office goals among US representatives. *American Journal of Political Science*, 30(3), 651-665.
- Hibbing, J. (1991a). *Congressional Careers: Contours of Life in the U.S. House of Representatives*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hibbing, J. (1991b). Contours of the Modern Congressional Career. *The American Political Science Review*, 85(2), 405-428.

- Hibbing, J. (1999). Legislative Careers: Why and How We Should Study Them. *Legislative Studies Quarterly*, 24(2), 149-171.
- Hilbe, J. (2011). *Negative binomial regression*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holland, A., & Palmer, B. (2015). Beyond the Machine Clientelist Brokers and Interest Organizations in Latin America. *Comparative Political Studies*, 48(9), 1186-1223.
- Hoskin, G., & Sánchez, M. (2006). *La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales-Ceso.
- Hoyos, D. (2007). *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Huneus, C. (2006). *La reforma al sistema binominal en Chile: propuestas para el debate*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Jewell, M. (1982). *Representation in state legislatures*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Joignant, A. (2011). Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-2010). En A. Joignant & P. Güell (Eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines: elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)* (pp. 49-76). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Jones, M. (2005). *The role of parties and party systems in the policymaking process*. Presentado en Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Washington, DC.
- Jones, M., & Hwang, W. (2005). Party government in presidential democracies: Extending Cartel theory beyond the US Congress. *American Journal of Political Science*, 49(2), 267-282.
- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P., & Tommasi, M. (2002). Amateur Legislators—Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science*, 46(3), 656-669.
- Kitschelt, H., Hawkins, K., Luna, J., Rosas, G., & Zechmeister, E. (2010). *Latin American Party Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Lancaster, T. (1986). Electoral structures and pork barrel politics. *International Political Science Review*, 7(1), 67-81.
- Langston, J., & Aparicio, F. (2008). *The past as future: prior political experience and career choices in Mexico, 1997-2006* (Documentos de trabajo No. 207). México:

CIDE.

- Lanzaro, J. (2004). La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. *Cahiers des Ameriques Latines*, (46), 21-32.
- Lanzaro, J. (2013). Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos: Uruguay (1910-2010). *Opinião Pública*, 19(2), 235-269.
- Lanzaro, J. (Ed.). (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lanzaro, J., Buquet, D., & Castiglia, A. (2004). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo e Instituto de Ciencia Política.
- Lauga, M. (1997). La reforma constitucional uruguaya de 1996. *Justicia Electoral*, 9, 57-74.
- Lawless, J., & Fox, R. (2010). *It still takes a candidate: Why women don't run for office*. New York: Cambridge University Press.
- Leal, F. (1984). *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Leoni, E., Pereira, C., & Renno, L. (2004). Political survival strategies: Political career decisions in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Latin American Studies*, 36(01), 109-130.
- Lindsey, J. (1995). *Modelling Frequency and Count Data*. New York: Oxford University Press.
- Lissidini, A. (2002). Uruguay y la centralidad de la política. En *El Asedio a la Política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (p. 511). Rosario: Homosapiens.
- Londregan, J. (1999). Estimating legislators' preferred points. *Political Analysis*, 8(1), 35-56.
- Londregan, J. (2007). *Legislative institutions and ideology in Chile*. New York: Cambridge University Press.
- López, S. (2007). ¿Son las elecciones municipales elecciones locales? Estimando diferencias de resultados y comportamiento electoral. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (16), 73-102.
- Losada, R. (2007). Incidencia de la reforma política de 2003 en la vida de los partidos colombianos. En P. Muñoz & R. Losada (Eds.), *Las elecciones de 2006 en Colombia. Una mirada desde la reforma política de 2003* (pp. 45-88). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 32(4), 298-310.

- Luna, J. (2007). Frente Amplio and the crafting of a social democratic alternative in Uruguay. *Latin American Politics and Society*, 49(4), 1-30.
- Luna, J. (2008). Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes. En *Reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 75-124). Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.
- Luna, J. (2010). Segmented party–voter linkages in Latin America: The case of the UDI. *Journal of Latin American Studies*, 42(02), 325-356.
- Luna, J. (2014). *Segmented representation: Political party strategies in unequal democracies*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Luna, J., & Altman, D. (2011). Uprooted but stable: Chilean parties and the concept of party system institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 1-28.
- Luna, J., & Mardones, R. (2014). Chile's Education Transfers, 2001–2009. En D. Abente & L. Diamond (Eds.), *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy* (pp. 39-64). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Luna, J., & Rosenblatt, F. (2012). ¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual. En F. Díaz & L. Sierra (Eds.), *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 115-267). Santiago de Chile: Cep. CIEPLAN.
- Maestas, C. (2000). Professional legislatures and ambitious politicians: Policy responsiveness of state institutions. *Legislative Studies Quarterly*, 25(4), 663-690.
- Maestas, C. (2003). The incentive to listen: Progressive ambition, resources, and opinion monitoring among state legislators. *Journal of Politics*, 65(2), 439-456.
- Maestas, C., Fulton, S., Maisel, L., & Stone, W. (2006). When to risk it? Institutions, ambitions, and the decision to run for the US House. *American Political Science Review*, 100(02), 195-208.
- Magar, E., Rosenblum, M., & Samuels, D. (1998). On the Absence of Centripetal Incentives in Double-Member Districts The Case of Chile. *Comparative Political Studies*, 31(6), 714-739.
- Magri, A. (2010). Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 1(2), 83-110.
- Mainwaring, S. (2008). Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina. En S. Mainwaring, A. Bejarano,

- & E. Pizarro (Eds.), *La crisis de la representación democrática en los países andinos* (pp. 441-514). Bogotá: Editorial Norma.
- Mainwaring, S., & Torcal, M. (2009). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41(1), 141-173.
- Mallo, S., Paternain, R., & Serna, M. (1995). *Modernidad y poder en el Río de la Plata*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.
- Manin, B. (1999). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking representation. *American political science review*, 97(04), 515-528.
- Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26(1), 03-24.
- Mardones, R. (2014). La encrucijada de la democracia chilena: una aproximación conceptual a la desafección política. *Papel Político*, 19(1), 39-59.
- Martelli, G., & Valenzuela, E. (1999). *Propuestas de Reformas a los Gobiernos Regionales para su fortalecimiento y democratización*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Martínez Barahona, E. (2003). Uruguay. En F. Freidenberg & M. Alcántara (Eds.), *Partidos Políticos en América Latina: Cono Sur* (pp. 425-557). México: Instituto Federal Electoral. Fondo de Cultura Económica.
- Martz, J. (1999). Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia. *Political Science Quarterly*, 114(4), 639-659.
- Matthews, D. (1954). *The Social Background for Political Decision-makers*. New York: Doubleday.
- Matthews, D. (1960a). *United States Senators and their world*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Matthews, D. (1984). Legislative recruitment and legislative careers. *Legislative Studies Quarterly*, 9(4), 547-585.
- Mayhew, D. (1974a). Congressional elections: The case of the vanishing marginals. *Polity*, 6(3), 295-317.
- Mayhew, D. (1974b). *Congress: The electoral connection*. New Haven: Yale University Press.
- McDermott, M., & Jones, D. (2005). Congressional performance, incumbent behavior,

- and voting in Senate elections. *Legislative Studies Quarterly*, 30(2), 235-257.
- McKelvey, R., & Riezman, R. (1992). Seniority in legislatures. *American Political Science Review*, 86(4), 951-965.
- Meinke, S., & Hasecke, E. (2003). Term limits, professionalization, and partisan control in US state legislatures. *Journal of Politics*, 65(3), 898-908.
- Mejía, A., Pérez, A., & Saiegh, S. (2009). Las bases partidarias de la legislación particularista en Ecuador y Paraguay. En F. Freidenberg & M. Alcántara Sáez (Eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático* (pp. 299-324). México D.F.: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Meserve, S., Pemstein, D., & Bernhard, W. (2009). Political ambition and legislative behavior in the European Parliament. *The Journal of Politics*, 71(03), 1015-1032.
- Mezey, M. (1970). Ambition theory and the office of Congressmen. *The Journal of Politics*, 32(3), 563-579.
- Micozzi, J. (2009). *The electoral connection in multi-level systems with non-static ambition: Linking political careers and legislative performance in Argentina* (Tesis de doctorado). University of Houston, Houston.
- Mieres, P. (1990). Elecciones de 1989 en Uruguay. Una interpretación del cambio del sistema de partidos. *Revista Mexicana de Sociología*, 52(4), 25-47.
- Mieres, P. (1999). *La reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos* (Documentos de trabajo No. 158) (p. 32). Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Molinelli, G., Palanza, V., & Sin, G. (1999). *Congreso, presidencia y justicia en Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Monestier, F., & González, L. (1999). Partidos por dentro: la fraccionalización de los partidos políticos en el Uruguay (1954-1994). En *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: FCU-UCUDAL.
- Montero, R. (2005). *Test de Hausman* (Documentos de trabajo en economía aplicada). España: Universidad de Granada.
- Montilla, P. (2011). La democracia interna y su influencia en la cohesión de partido. El caso de Colombia. En *Elecciones 2010: partidos, consultas y democracia interna* (pp. 107-159). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Moraes, J. (2008). Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay. En P. Siavelis & S. Morgestern (Eds.), *Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: Penn State University Press.

- Moraes, J. (2014). *Parlamento y representación en Uruguay*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República de Uruguay.
- Moreira, C. (2004). *Final de juego: Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Moreno, E., & Escobar-Lemmon, M. (2008). Mejor solo que mal acompañado: Political Entrepreneurs and List Proliferation in Colombia. En *Pathways to power. Political recruitment and candidate selection in Latin America* (pp. 119-142). Pennsylvania: Penn State University Press.
- Morgenstern, S. (2001). Grupos organizados y partidos desorganizados: incentivos electorales en Uruguay. *América Latina Hoy*, 29(1), 109-131.
- Morgenstern, S., & Nacif, B. (2002). *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Muinelo, L., & Rodríguez, A. (2014). Descentralización fiscal, calidad de gestión de gobierno y disparidades regionales en Uruguay. *Estudios de economía*, 41(2), 219-250.
- Nahum, B. (2013). *Manual de Historia del Uruguay 1903-2010*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Navia, P., & Rojas, P. (2005). Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile, 1988-2002. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 25(2), 91-116.
- Nohlen, D. (2006). La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26(1), 191-202.
- Ocampo, G. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Oszlak, Ó. (2014). ¿Descentralizar o desconcentrar? Uruguay frente a un dilema no resuelto. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (9), 173-205.
- Pachón, M. (2011). Incentivos electorales frente a poderes presidenciales en Colombia: el efecto de la reforma constitucional de 1991 en la agenda del pleno. En M. Alcántara & M. García Montero (Eds.), *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina* (pp. 415-443). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Pachón, M., & Shugart, M. (2010). Electoral reform and the mirror image of inter-party and intra-party competition: The adoption of party lists in Colombia. *Electoral Studies*, 29(4), 648-660.
- Padró i Miquel, G., & Snyder, J. (2006). Legislative effectiveness and legislative careers.

- Legislative Studies Quarterly*, 31(3), 347-381.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Panebianco, A. (1990). *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza.
- Panizza, F. (1990). *Uruguay, batllismo y después: Pacheco, militares y Tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Panizza, U. (2001). Electoral rules, political systems, and institutional quality. *Economics and Politics*, 13(3), 311-342.
- Payne, J., Zovatto, D., Carrillo, F., & Mateo Díaz, M. (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina* (Vol. 1). Washington, DC: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Inter-American Development Bank.
- Pécaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Editorial Norma.
- Pereira, C., & Rennó, L. (2013). Should I Stay or Should I Go? Explaining Political Ambition by Electoral Success in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, 5(3), 73-95.
- Pérez, V. (2015). *Las mujeres en política en Uruguay. De la cuota a la paridad: una reforma necesaria* (Policy Paper) (p. 26). Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Pierce, R., & Converse, P. (1981). Candidate visibility in France and the United States. *Legislative Studies Quarterly*, 6(3), 339-371.
- Piñeiro, R. (2004). Elección de diputados y fraccionalización partidaria en Uruguay. 1942-1999. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14(1), 15-42.
- Piñeiro, R. (2007). El sueño de la lista propia: los dilemas de coordinación electoral post-reforma de 1997. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), 51-71.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pizarro, E. (2001). La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las microempresas electorales. En F. Gutiérrez (Ed.), *Degradación o cambio, evolución del sistema político colombiano* (pp. 357-401). Bogotá: Editorial Norma.
- Pizarro, E. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.

- Polsby, N. (1968). The institutionalization of the U.S. house of representatives. *The American Political Science Review*, 62(1), 144-168.
- Posner, P. (2004). Local democracy and the transformation of popular participation in Chile. *Latin American Politics and Society*, 46(3), 55-81.
- Power, T., & Clark, M. (2001). Does trust matter? Interpersonal trust and democratic values in Chile, Costa Rica, and Mexico. En R. Ai Camp (Ed.), *Citizen Views of Democracy in Latin America* (pp. 51-72). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Prewitt, K., & Nowlin, W. (1969). Political ambitions and the behavior of incumbent politicians. *The Western Political Quarterly*, 22(2), 298-308.
- Prior, M. (2006). The incumbent in the living room: The rise of television and the incumbency advantage in US House elections. *Journal of Politics*, 68(3), 657-673.
- Przeworski, A. (1995). *Democracia y mercado: Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Richardson, L., & Freeman, P. (1995). Gender differences in constituency service among state legislators. *Political Research Quarterly*, 48(1), 169-179.
- Rodríguez-Raga, J. (2001). ¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partido en Colombia: Capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional. En F. Gutiérrez (Ed.), *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano* (pp. 222-260). Bogotá: Editorial Norma.
- Rohde, D. (1979). Risk-bearing and progressive ambition: the case of members of the United States House of Representatives. *American Journal of Political Science*, 23(1), 1-26.
- Roll, D. (2003). Partido Liberal Colombiano. Partido Conservador Colombiano. En F. Freidenberg & M. Alcántara (Eds.), *Partidos políticos de América Latina. Países andinos* (pp. 149-234). México: Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica.
- Romero, M. (2007). *Parapolítica. La ruta de expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris-Intermedio.
- Roodman, D. (2009). A note on the theme of too many instruments. *Oxford Bulletin of Economics and statistics*, 71(1), 135-158.
- Rosenthal, A. (1996). State legislative development: Observations from three perspectives. *Legislative Studies Quarterly*, 21(2), 169-198.

- Ryan, A. (2004). Problems and methods in political sciences: rational explanation and its limits. En I. Shapiro, R. Smith, & T. Masoud (Eds.), *Problems and methods in the study of politics* (pp. 186-200). Cambridge: Cambridge University Press.
- Saiegh, S. (2009). Political prowess or “Lady Luck”? Evaluating chief executives’ legislative success rates. *The Journal of Politics*, *71*(4), 1342-1356.
- Saiegh, S. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y gobierno*, *17*(1), 3-24.
- Saldaña, J. (2014). Carreras políticas de los diputados chilenos, 1989-2013: evolución y sus consecuencias para la representación política del país. *Política. Revista de Ciencia Política*, *52*(2), 127-156.
- Salvat, R. (2009). Carreras Políticas en la Junta Departamental de Florida: Inestabilidad y Amateurismo 1985-2005. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *18*(1), 193-215.
- Samuels, D. (2000). Ambition and competition: Explaining legislative turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, *25*(3), 481-497.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Satz, D., & Ferejohn, J. (1994). Rational Choice and Social Theory. *Journal of Philosophy*, *91*(2), 71-87.
- Schlesinger, J. (1966). *Ambition and politics : political careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Scully, T. (1992). *Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena*. Santiago de Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Segovia, C., & Laroze, D. (2009). Demandas por reformas al régimen electoral chileno: la visión desde la opinión pública. En A. Fontaine (Ed.), *Reforma del sistema electoral chileno* (pp. 207–232). Santiago de Chile: NUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan.
- Shepsle, K., & Weingast, B. (1981). Political preferences for the pork barrel: A generalization. *American journal of political science*, *25*(1), 96-111.
- Siavelis, P. (2000a). Continuidad y cambio en el sistema partidista chileno: Sobre los efectos de transformación de una reforma electoral. *Revista de Ciencia Política*, *20*(2), 82-102.
- Siavelis, P. (2000b). *President and congress in postauthoritarian Chile: Institutional*

- constraints to democratic consolidation*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Siavelis, P. (2004). Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile. ¿El fin de la Concertación? *Revista de ciencia política (Santiago)*, 24(1), 58-80.
- Siavelis, P. (2005). La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas. *Estudios Públicos*, (98), 189-225.
- Siavelis, P., & Morgenstern, S. (2008). *Pathways to power: Political recruitment and candidate selection in Latin America*. Pennsylvania: Penn State Press.
- Solari, A. (1991). *Uruguay, partidos políticos y sistema electoral*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Soule, J. (1969). Future political ambitions and the behavior of incumbent state legislators. *Midwest Journal of Political Science*, 13(3), 439-454.
- Spiller, P., & Tommasi, M. (2007). *The institutional foundations of public policy in Argentina*. New York: Cambridge University Press.
- Squire, P., & Fastnow, C. (1994). Comparing gubernatorial and senatorial elections. *Political Research Quarterly*, 47(3), 705-720.
- Stein, R. (1990). Economic voting for governor and US senator: The electoral consequences of federalism. *The Journal of Politics*, 52(01), 29-53.
- Stokes, S. (2011). *Political Clientelism*. New York: Oxford University Press.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Straus, J. (2006). *Amateurs and Professionals in the House of Representatives: The Impact of Pre-congressional Political Experience* (Tesis de doctorado). University of Florida, Gainesville.
- Taylor, M. (1992). Formal versus Informal Incentive Structures and Legislator Behavior: Evidence from Costa Rica. *The Journal of Politics*, 54(04), 1055-1073.
- Taylor, M., & Díaz, C. (1999). Who gets legislation passed in a marginal legislature and is the label marginal legislature still appropriate? A study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, 32(5), 589-625.
- Torcal, M., & Mainwaring, S. (2003). The political recrafting of social bases of party competition: Chile, 1973–95. *British Journal of Political Science*, 33(1), 55-84.

- Torcal, M., & Montero, J. (2006). *Political disaffection in contemporary democracies: social capital, institutions and politics*. Londres: Routledge.
- Toro, S. (2007). Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 27(1), 23-41.
- Toro, S. (2008). De lo épico a lo cotidiano: Jóvenes y generaciones políticas en Chile. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 28(2), 143-160.
- Toro, S. (2013). *Accountability ¿para quién? Acciones de representación y dinámicas de intercambio de los legisladores chilenos*. (Tesis de doctorado). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Torres, F., & Pachón, M. (2013). *Descentralización, esfuerzo fiscal y progreso social en Colombia en el nivel local, 1994-2009: ¿Por qué importa la política nacional?* (Documentos CEDE No. 11468). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Treul, S. (2008). Ambition and party loyalty in the US senate. *American politics research*, 37(3), 1-26.
- Uhlman, T., & Kritzer, H. (1979). The presidential ambition of democratic senators: Its Timing and impact. *Presidential Studies Quarterly*, 9(3), 316-329.
- Uriarte, E. (2000). La política como vocación y como profesión: análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles. *Revista Española de Ciencia Política*, (3), 97-124.
- Valdivia, V., Álvarez, R., & Donoso, K. (2012). *La alcaldización de la política: Los municipios en la dictadura pinochetista*. Chile: LOM ediciones.
- Valenzuela, A. (1977). *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham: Duke University Press.
- Valenzuela, A., & Siavelis, P. (1991). Ley electoral y estabilidad democrática, un ejercicio de simulación electoral. *Estudios Públicos*, 43(1), 28-87.
- Valenzuela, S. (1995). Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile. *Estudios Públicos*, 58(Verano), 1-76.
- Valenzuela, S. (1998). La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno. *Estudios Políticos*, 71(Invierno), 1-32.
- Valenzuela, S., & Scully, T. (1997). Electoral choices and the party system in Chile: Continuities and changes at the recovery of democracy. *Comparative Politics*, 29(4), 511-527.
- Van Der Slik, J., & Pernacciaro, S. (1979). Office Ambitions and Voting Behavior in the US Senate A Longitudinal Study. *American Politics Research*, 7(2), 198-224.

- Vásquez, P. (1989). *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*. Bogotá: Universidad de los Andes y CEREC.
- Velásquez, F. (2001). Ordenamiento Territorial y Descentralización: un paso adelante, dos atrás. *Revista Foro*, (41), 36-52.
- Velásquez, F. (2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: GTZ, Foro Nacional por Colombia.
- Victor, J. (2010). Legislating versus campaigning: The legislative behavior of higher office-seekers. *American Politics Research*, 39(1), 3-31.
- Visconti, G. (2011). Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia? *Revista de ciencia política (Santiago)*, 31(1), 91-115.
- Wahlke, J., Eulau, H., & Buchanan, W. (1962). *The legislative system: Explorations in legislative behaviour*. New York: John Wiley.
- Wallack, J., Gaviria, A., Panizza, U., & Stein, E. (2003). Particularism around the World. *The World Bank Economic Review*, 17(1), 133-143.
- Weber, M. (1998). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Wills, L., Batlle, M., & Barrero, F. (2012). Candidaturas y partidos: los procesos de selección de candidatos en las elecciones subnacionales de Colombia, 2011. En L. Wills & M. Batlle (Eds.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia* (pp. 63–104). Bogotá: PNUD-IDEA-NIMD.
- Wills, M., & Cardozo, F. (2010). Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006). *Colombia Internacional*, (71), 127-149.
- Wills, M., & Rivera, M. (2009). Poder, familia y clientelismo en Montería, Córdoba (1950-2008). Visibilización y ascenso de las mujeres en contextos totalitarios. En Á. Camacho, G. Duncan, C. Steiner, R. Vargas, & M. E. Wills (Eds.), *A la sombra de la guerra. Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia* (pp. 97-162). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Socioculturales.
- Woods, N., & Baranowski, M. (2006). Legislative professionalism and influence on state agencies: the effects of resources and careerism. *Legislative Studies Quarterly*, 31(4), 585-609.
- Yaffé, J. (2005). *Al centro y adentro: la renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Librería Linardi y Risso. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Adams, J., & Ezrow, L. (2009). Who do European parties represent? How Western European parties represent the policy preferences of opinion leaders. *The Journal of Politics*, 71(01), 206-223.
- Adler, S., & Lapinski, J. (1997). Demand-side theory and congressional committee composition: A constituency characteristics approach. *American Journal of Political Science*, 41(3), 895-918.
- Agor, W. (1973). *El senado chileno: distribución interna de la influencia*. Santiago de Chile: Andres Bello.
- Alcántara, M., & Ruiz, L. (2006). *Chile: Política y modernización democrática*. Barcelona: Ediciones Bellatera.
- Alcántara, M., & Sánchez López, F. (2001). Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional. *Perfiles Latinoamericanos*, (19), 153-179.
- Alcántara, M., García Montero, M., & Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alemán, E., & Calvo, E. (2013). Explaining policy ties in presidential congresses: A Network analysis of bill initiation data. *Political Studies*, 61(2), 356-377.
- Alemán, E., & Navia, P. (2009). Institutions and the legislative success of 'strong' presidents: An analysis of government bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies*, 15(4), 401-419.
- Alemán, E., & Pachón, M. (2008). Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia. *Política y gobierno*, 15(1), 3-34.
- Alemán, E., & Tsebelis, G. (2005). The origins of presidential conditional agenda-setting power in Latin America. *Latin American Research Review*, 40(2), 3-26.
- Alemán, E., & Tsebelis, G. (2006). Presidential conditional agenda setting in Latin America. *World Politics*, 57(3), 396-420.
- Allison, P., & Waterman, R. (2002). Fixed-effects negative binomial regression models. *Sociological Methodology*, 32(1), 247-265.
- Altman, D. (2000). The Politics of coalition formation and survival in multiparty Presidential Democracies: The case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, 6(3), 259-283.

- Altman, D. (2004). Intraparty and interparty politics: Factions, fractions, parties and coalitions in Uruguay (1985-1999). *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 34(1), 15-43.
- Altman, D., & Luna, J. (2007). Desafección cívica, polarización ideológica y calidad de la democracia: una introducción al Anuario Político de América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 27(Especial), 3-28.
- Andeweg, R., & Thomassen, J. (2005). Modes of political representation: Toward a new typology. *Legislative Studies Quarterly*, 30(4), 507-528.
- Ansolabehere, S., & Snyder, J. (2004). Using term limits to estimate incumbency advantages when officeholders retire strategically. *Legislative Studies Quarterly*, 29(4), 487-515.
- Arocena, J. (2008). Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay. *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos para la descentralización*, 1(1), 17-34.
- Arriagada, E. (2013). Clientelismo político y participación local: El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile. *Revista Polis*, 12(36), 15-38.
- Baron, D., & Ferejohn, J. (1989). Bargaining in legislatures. *The American Political Science Review*, 83(4), 1181-1206.
- Barrero, F. (2014). Instituciones formales e informales en la selección de candidatos en el ámbito subnacional colombiano. Elecciones 2011. *Análisis Político*, 27, 123-145.
- Berry, W., Berkman, M., & Schneiderman, S. (2000). Legislative professionalism and incumbent reelection: The development of institutional boundaries. *The American Political Science Review*, 94(4), 859-874.
- Borchert, J., & Zeiss, J. (2004). *The political class in advanced democracies. A comparative handbook*. Goettingen: Oxford University Press.
- Cabezas, L. (2011). Profesionalización de las elites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú. *Postdata*, 16(2), 223-258.
- Cabrera, T., & Cuevas, R. (2007). *La carrera por el senado: los candidatos salen a la calle* (Documentos de trabajo). Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de ciencia política.
- Cain, B., Ferejohn, J., & Fiorina, M. (1987). *The personal vote: Constituency service and electoral independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Cameron, C., & Trivedi, P. (1986). Econometric models based on count data.

- Comparisons and applications of some estimators and tests. *Journal of Applied Econometrics*, 1(1), 29-53.
- Chasquetti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina* (pp. 319-359). Buenos Aires: CLACSO.
- Cheibub, J., Figueiredo, A., & Limongi, F. (2009). Political parties and governors as determinants of legislative behavior in Brazil's chamber of deputies, 1988-2006. *Latin American Politics and Society*, 51(1), 1-30.
- CINEP. (2013). *Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012* (Informe Especial) (p. 25). Bogotá: CINEP-PPP.
- Colin, A., & Trivedi, P. (2013). *Regression analysis of count data*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cook, T. (1989). *Making laws and making news: Media strategies in the US House of Representatives*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Cox, G., & McCubbins, M. (1986). Electoral politics as a redistributive game. *The Journal of Politics*, 48(02), 370-389.
- Cox, G., & McCubbins, M. (1994). Bonding, structure, and the stability of political parties: Party Government in the House. *Legislative Studies Quarterly*, 19(2), 215.
- Cox, G., & Morgenstern, S. (1993). The increasing advantage of incumbency in the US states. *Legislative Studies Quarterly*, 18(4), 495-514.
- Cox, G., & Morgenstern, S. (1995). The incumbency advantage in multimember districts: Evidence from the US States. *Legislative Studies Quarterly*, 20(3), 329-349.
- Cox, G., Rosenbluth, F., & Thies, M. (2000). Electoral rules, career ambitions, and party structure: comparing factions in Japan's upper and lower houses. *American Journal of Political Science*, 44(1), 115-122.
- Crisp, B., & Driscoll, A. (2012). The strategic use of legislative voting procedures. *Legislative Studies Quarterly*, 37(1), 67-97.
- Delamaza, G., Cunill, N., & Joignant, A. (2012). *Nueva agenda de descentralización en Chile*. Santiago: RIL Editores.
- Desposato, S., & Petrocik, J. (2003). The variable incumbency advantage: new voters, redistricting, and the personal vote. *American Journal of Political Science*, 47(1), 18-32.
- Desposato, S., & Scheiner, E. (2008). Governmental centralization and party affiliation:

- legislator strategies in Brazil and Japan. *American Political Science Review*, 102(04), 509-524.
- Duque, J. (2009). Institucionalización organizativa y procesos de selección de candidatos presidenciales en los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Estudios Políticos, S.I*(31), 141-181.
- Escobar, C. (2002). Clientelism and citizenship: the limits of democratic reform in Sucre, Colombia. *Latin American Perspectives*, 29(5), 20-47.
- Eulau, H., Wahlke, J., Buchanan, W., & Ferguson, L. (1959). The role of the representative: Some empirical observations on the theory of Edmund Burke. *American Political Science Review*, 53(03), 742-756.
- Evans, D. (2004). *Greasing the wheels: Using Pork Barrel projects to build majority coalitions in congress*. New York: Cambridge University Press.
- Fenno, R. (1998). *Senators on the campaign trail: The politics of representation*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Ferejohn, J. (1974). *Pork barrel politics: Rivers and harbors legislation, 1947-1968*. Stanford: Stanford University Press.
- Freidenberg, F. (2005). Selección de candidatos, partidos y democracia de los Países Andinos. En K. Sample & D. Zovatto (Eds.), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo* (pp. 61-91). Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Freidenberg, F., & Levitsky, S. (2006). Informal institutions and party organization in Latin America. En G. Helmke & S. Levitsky (Eds.), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 178-200). Washington, DC: Johns Hopkins University Press.
- Fuchs, E., Minnite, L., & Shapiro, R. (1998). *Political capital and political participation*. Presentado en Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC: Columbia University.
- Gamm, G., & Kousser, T. (2010). ¿Broad bills or particularistic policy? Historical patterns in American state legislatures. *American Political Science Review*, 104(01), 151-170.
- Garretón, M. (1987). *Reconstruir la política: Transición y consolidación democrática en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Andante.
- Garretón, M. (1995). *Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

- Garretón, M., Kellum, S., & Merckx, G. (1989). *The Chilean political process*. Boston: Unwin Hyman.
- Gilligan, T., & Krehbiel, K. (1990). Organization of informative committees by a rational legislature. *American Journal of Political Science*, *34*(2), 531-564.
- Gómez, J., & Rodríguez, J. (2007). Competencia electoral en grandes circunscripciones: El caso del Senado colombiano. En D. Hoyos (Ed.), *Entre la persistencia y el cambio: Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia* (pp. 49-83). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Greene, W. (2008). Functional forms for the negative binomial model for count data. *Economics Letters*, *99*(3), 585-590.
- Güell, P. (2011). *Notables, tecnócratas y mandarines: elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Hall, R., & Van Houweling, R. (1995). Avarice and ambition in Congress: Representatives' decisions to run or retire from the US House. *American Political Science Review*, *89*(01), 121-136.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. Washington, DC: Johns Hopkins University Press.
- Hernández, C. (2015, junio 28). La disección de los caciques. *El Espectador*.
- Herrick, R. (2001). The effects of political ambition on legislative behavior: a replication. *The Social Science Journal*, *38*(3), 469-474.
- Highton, B., & Rocca, M. (2005). Beyond the roll-call arena: The determinants of position taking in Congress. *Political Research Quarterly*, *58*(2), 303-316.
- Hix, S. (2001). Legislative behaviour and party competition in the European Parliament: An application of nominate to the EU. *Journal of Common Market Studies*, *39*(4), 663-688.
- Hoyos, D. (2009). Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar. Análisis de la competencia y la participación electoral. *Análisis Político*, *22*(65), 13-32.
- Johnson, N. (2000). ¿Democracia a medias? La representación de la mujer en cargos políticos electivos en el Uruguay, 1984-1994. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *12*, 69-96.
- Joignant, A., & Navia, P. (2003). De la política de individuos a los hombres del partido. Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001).

- Estudios Públicos*, (89), 129-171.
- Jones, B. (1999). Bounded Rationality. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 297-321.
- King, J. (2000). Changes in professionalism in US state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 25(2), 327-343.
- Kitschelt, H. (2000). Linkages between citizens and politicians in democratic politics. *Comparative political studies*, 33(6-7), 845-879.
- Kurtz, K. (1972). *Elections and the House of Representatives, 1882-1968*. St. Louis: Washington University.
- Land, K., McCall, P., & Nagin, D. (1996). A comparison of Poisson, negative binomial, and semiparametric mixed Poisson regression models with empirical applications to criminal careers data. *Sociological Methods & Research*, 24(4), 387-442.
- Lanzaro, J. (2010). Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1), 45-68.
- Lawless, J., & Fox, R. (2005). *It takes a candidate: Why women don't run for office*. New York: Cambridge University Press.
- Leal, F., & Dávila, A. (1991). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Lipinski, D. (2001). The effect of messages communicated by members of congress: The impact of publicizing votes. *Legislative Studies Quarterly*, 26(1), 81-100.
- Llanos, M., & Sánchez, F. (2006). Council of Elders? The senate and its members in the southern cone. *Latin American Research Review*, 41(1), 133-152.
- Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49(194), 247-286.
- Londregan, J., & Snyder, J. (1994). Comparing committee and floor preferences. *Legislative Studies Quarterly*, 19(2), 233-266.
- Luna, J., & Mardones, R. (2010). *Distributive politics in a non machine party system: The allocation of targeted social funds and subsidies in Chile (2000-2008)*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Magar, E., & Moraes, J. (2012). Factions with clout: Presidential cabinet coalition and policy in the Uruguayan parliament. *Party Politics*, 18(3), 427-451.
- Matthews, D. (1960b). *US Senators and their world*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Mayhew, D. (2000). *America's Congress*. New Haven: Yale University Press.

- Meinke, S. (2008). Institutional change and the electoral connection in the senate: Revisiting the effects of direct election. *Political Research Quarterly*, 61(3), 445-457.
- Mezey, M. (1992). Legislative research reports. *Legislative Studies Quarterly*, 17(4), 595-609.
- Molinas, J., Pérez, A., & Saiegh, S. (2004). Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Paraguay, 1954-2003. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 24(2), 67-93.
- Montes, J., Mainwaring, S., & Ortega, E. (2000). Rethinking the Chilean party systems. *Journal of Latin American Studies*, 32(03), 795-824.
- Mooney, C. (1994). Measuring US state legislative professionalism: An evaluation of five indices. *State & Local Government Review*, 26(2), 70-78.
- Morales, M., & Piñeiro, R. (2010). Gasto en campaña y éxito electoral de los candidatos a diputados en Chile 2005. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 30(3), 645-667.
- Moreira, C. (2006). Sistema de partidos, alternancia política e ideología en el cono sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15(1), 31-56.
- Morlino, L., & Alcántara Sáez, M. (2008). *Calidad democrática entre líderes y partidos*. Florencia: Instituto Federal Electoral.
- Munck, G., & Bosworth, J. (1998). Patterns of Representation and competition parties and democracy in post-Pinochet Chile. *Party Politics*, 4(4), 471-493.
- Navia, P. (2005). La transformación de votos en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2004. *Política y Gobierno*, 12(2), 233-276.
- Olson, D., & Nonidez, C. (1972). Measures of legislative performance in the U. S. house of representatives. *Midwest Journal of Political Science*, 16(2), 269-277.
- Padró, G., & Snyder, J. (2006). Legislative effectiveness and legislative careers. *Legislative Studies Quarterly*, 31(3), 347-381.
- Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. (2007). Cambridge: Cambridge University Press.
- Penadés de la Cruz, A., & Sánchez, S. (2014). Ventaja de género en los distritos uninominales: las elecciones en México de 2012. *América Latina, Hoy*, 66, 95-114.
- Pereira, C., & Renno, L. (2003). Successful re-election strategies in Brazil: The electoral impact of distinct institutional incentives. *Electoral Studies*, 22(3), 425-448.
- Piñeiro, R. (2009). La selección de candidatos en América Latina. *Revista de Ciencia*

- Política (Santiago)*, 29(1), 201-203.
- Poggione, S. (2004). Exploring gender differences in state legislators' policy preferences. *Political Research Quarterly*, 57(2), 305-314.
- Polsby, N., Gallaher, M., & Spencer, B. (1969). The growth of the seniority system in the U. S. house of representatives. *American Political Science Review*, 63(03), 787-807.
- Ponce, A. (2013). What do parties do in Congress? Explaining the allocation of legislative specialization. *Munich Personal RePEc Archive*, 46573(26), 18-38.
- Posner, P. (2008). Democratization, Political Representation, and the Rise of Popular Dissatisfaction. En P. Posner (Ed.), *State, Market, and Democracy in Chile* (pp. 65–96). New York: Springer.
- Power, T. (2004). *Time and legislative development in new democracies: Is executive dominance always irreversible*. Washington, DC: World Bank Institute.
- Power, T., & Rae, N. (2006). *¿Exporting Congress? The influence of the US Congress on world legislatures*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Prewitt, K. (1981). *The recruitment of political leaders: A study of citizen-politicians*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Co.
- Prewitt, K., & Eulau, H. (1971). Social bias in leadership selection, political recruitment, and electoral context. *The Journal of Politics*, 33(2), 293-315.
- Rabkin, R. (1996). Redemocratization, electoral engineering, and party strategies in Chile, 1989-1995. *Comparative Political Studies*, 29(3), 335-356.
- Rocca, M., & Gordon, S. (2010). The position-taking value of bill sponsorship in Congress. *Political Research Quarterly*, 63(2), 387-397.
- Rosas, G., & Langston, J. (2011). Gubernatorial effects on the voting behavior of national legislators. *The Journal of Politics*, 73(02), 477-493.
- Ruiz, L. (2009). *Procesos de elaboración del programa en los partidos políticos de Chile* (p. 30). Presentado en Encuentro de expertos en democracia interna en los partidos, La Haya.
- Ruiz, L., & García Montero, M. (2003). Coherencia partidista en las élites parlamentarias latinoamericanas. *Revista Española de Ciencia Política*, (8), 71-102.
- Sánchez, G., Gutiérrez, F., & Wills, M. (2006). *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Sánchez, I. (2008). A Preference for Selfish Preferences: The Problem of Motivations in Rational Choice Political Science. *Philosophy of the Social Sciences*, 38(3), 361-378.

- Schiller, W. (1995). Senators as Political Entrepreneurs: Using Bill Sponsorship to Shape Legislative Agendas. *American Journal of Political Science*, 39(1), 186-203.
- Schlesinger, J. (1994). *Political parties and the winning of office*. Chicago: University of Michigan Press.
- Siavelis, P. (2002). Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile. En S. Morgenstern & B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (Vol. 50, pp. 79–113). Cambridge: Cambridge University Press.
- Squire, P. (1992). Legislative professionalization and membership diversity in state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 17(1), 69-79.
- Squire, P. (1993). Professionalization and public opinion of state legislatures. *The Journal of Politics*, 55(02), 479-491.
- Squire, P. (2007). Measuring state legislative professionalism: The squire index revisited. *State Politics & Policy Quarterly*, 7(2), 211-227.
- Sulkin, T. (2005). *Issue Politics in Congress*. New York: Cambridge University Press.
- Taylor, A. (2006). Size, power, and electoral systems: Exogenous determinants of legislative procedural choice. *Legislative Studies Quarterly*, 31(3), 323-345.
- Thomas, S. (1992). The effects of race and gender on constituency service. *The Western Political Quarterly*, 45(1), 169-180.
- Toro, S., Acevedo, C., & Matamala, K. (2010). Quebrando paradigmas en contextos presidencialistas: un examen sobre la capacidad legislativa en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos*, 1(1), 102-110.
- Vairo, D. (2008). Juntos pero no casados: los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 159-181.
- Valenzuela, J. (1997). *Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile* (Serie Política Fiscal No. 101). Santiago de Chile: CEPAL.
- Valenzuela, S. (1992). *Historia política de Chile y su evolución electoral: desde 1810 a 1992*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Victor, J. (2010). Legislating versus campaigning: The legislative behavior of higher office-seekers. *American Politics Research*, 39(1), 3-31.
- Wawro, G. (2001). *Legislative entrepreneurship in the US house of representatives*. Chicago: University of Michigan Press.
- Wills, M. (2007). *Inclusión sin representación: la irrupción política de las mujeres en Colombia (1970-2000)*. Editorial Norma.

Yocelvezky, R. (2002). *Chile, partidos políticos, democracia y dictadura 1970-1990*.
México: Fondo de Cultura Económica.

ANEXO 1

Formato de Entrevistas

La entrevista esta enfocada en conocer su trabajo legislativo, en cuáles acciones se concentra y cómo su trabajo en el Parlamento ha cambiado a lo largo de tiempo que usted lleva como representante.

El primer grupo de preguntas, son preguntas cerradas, yo le voy a indicar algunas opciones y usted deberá seleccionar una respuesta. El segundo grupo, son preguntas abiertas y en cualquier caso usted podrá profundizar o extender sus apreciaciones. Es necesario señalar que este cuestionario ha sido replicado en Uruguay y Colombia.

Fecha: Partido y/o sublema:
 Nombre:
 País:

P017A. ¿Por qué ingreso a la política?

P017B. Podemos hablar un poco sobre su trayectoria. Me puede mencionar los cargos de elección popular o designación que ha ocupado. En qué años.

P017C. ¿Por qué decidió presentarse a la Cámara de Diputados/ Senado?

P017D. ¿En los próximos períodos, espera aspirar al Senado? ¿Por qué?

P017E. Usted considera que los Senadores y los Diputados representan intereses distintos

P018. ¿Cómo se decidió su candidatura?

P018A. El modo más habitual que tiene su partido para nombrar los candidatos a la Cámara de Representantes/ Senado

Los líderes nacionales	1
Los líderes regionales	2
Las Asambleas locales de activistas y delegados	3
Las Asambleas nacionales del partido	4
Mediante elecciones internas con la participación solo de los militantes	5
Mediante elecciones internas con la participación de los ciudadanos	6
Otro	7
NS/NR	8

Pregunta tomada de PELA 06-10 (p. 45)

P018B. En los últimos artículos que he leído sobre Chile mencionan que el número de candidaturas independientes ha aumentado. ¿Cuáles son las posibilidades de ganar de estos candidatos? ¿Qué tanto peso tiene el partido en la elección?

P018C. En esa misma línea quien tiene más posibilidades de ganar. ¿Alguien que ya ha desarrollado una carrera política o una persona ajena a la política que cuente con altos niveles de popularidad?

¿Cómo se construye una carrera política al interior del partido? Hacer una carrera fuera del partido es viable.

P019. Y por cuál de estas razones usted cree que su partido o su grupo decidió nominarlo (*Mostrar tarjeta 8*)

Experiencia en el cargo al cual postula	1
Su disciplina en las votaciones	2
Su reconocimiento publico	3
Su base electoral.	4
Su trayectoria política	5
Su liderazgo al interior del partido	6
Su liderazgo al interior de algunas asociación social	7
NS	8

Para Colombia se anexaron dos respuestas más (líder de asociaciones sociales – se eliminó su liderazgo en el grupo- y se cambio trabajo legislativo por experiencia en el cargo y se agrego trayectoria política)

P020. En el momento que usted decide presentarse al Senado su trabajo legislativo en la Cámara cambió. Le dio prioridad a otras actividades que antes no la tenían. Por ejemplo promovió más legislación.
Nota: SOLO SE PREGUNTA A LOS SENADORES QUE TENGAN UNA EXPERIENCIA EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

P021. Luego de su experiencia (es una pregunta para los que llevan varias legislaturas) en el Senado usted cree que su trabajo dentro del Parlamento ha cambiado con el tiempo. Por ejemplo:
(es una pregunta abierta pero se señalan algunas alternativas)

a Tiene más experiencia en saber con quien negocia la aprobación de una ley

b Ha logrado especializarse en algunos temas

P022. ¿Ha ocupado cargos dentro del grupo político ¿ en que año?
¿Quiere ocupar un cargo dentro del partido? ¿ha sido jefe de bancada?

P023. ¿Su cargo en el Partido influye en su labor en la Cámara de Representantes/ Senado? ¿Cómo?

P024. Ha sido presidente de alguna Comisión ¿le gustaría serlo?

P025. ¿Este cargo modificó su trabajo legislativo?

P026. Para usted cual es la comisión más importante y la menos importante

P026A. ¿Quién decide la designación en la comisión?

P027 ¿A cuáles Comisión pertenece?

P028 ¿Las comisiones a las que pertenece se relacionan con su trayectoria profesional?

P029. ¿ A cuál Comisión usted le dedica más tiempo? ¿Por qué?

(se elimino la pregunta P030)

P031. ¿Podría Ud. decirnos si el legislador tiene oficinas de atención al público localizadas en su Región de origen? (antes P033)

a	Tiene	1
	No Tiene	0
b	¿Cuántas?	_____
c	NS/NC	99

P031A. ¿Cómo se organiza el trabajo político en el nivel local?

P032. Si tuviera que definir las dos funciones principales de su equipo de trabajo: ¿cuáles serían? (antes P034)

Tareas primordialmente administrativas	1
Tareas de atención al público o recepción de audiencias	2
Tareas técnicas de trabajo con la legislación o análisis de políticas públicas	3
Tareas de gestión política dentro y fuera del parlamento	4
NS/NC	99

ANEXO 2
Formato de Encuesta

En la primera parte se muestran las preguntas que se aplicaron en los tres países. Y, en la segunda parte se muestran las preguntas que adicionalmente se hicieron para cada uno de los países.

1. PREGUNTAS PARA URUGUAY, COLOMBIA Y CHILE

Fecha: Partido y sublema:
Nombre:
Cargos de elección que ha ocupado:

P01. Dentro de su trabajo legislativo a cuál de estas actividades le da usted más importancia . Debe señalar dos opciones (*Mostrar Tarjeta 1*)

Promover políticas/legislación	1
Participación en las Comisiones	2
Exposiciones en los debates en el pleno	3
Controlar la acción de Gobierno	4
Resolver problemas precisos de su electorado	5
Gestionar recursos para un departamento	6
NS	99

P02. Cuando usted promueve una política o una legislación lo hace de acuerdo a: (*Mostrar Tarjeta 2*)

Las prioridades de la opinión pública	1
Los objetivos de grupos representativos dentro de su electorado	2
Los intereses nacionales	3
Los intereses de sectores económicos	4
Los intereses de organizaciones sociales	5
Los objetivos programáticos de su partido	6
Los intereses de un departamento	7
NS	99

¿Cuál? (si contesta 3 y 4)

P09. En el marco de sus funciones públicas como legislador: ¿Cuántas horas semanales dedica Ud. personalmente a atender consultas, reclamos o solicitudes de individuos particulares?

hs. (*Mostrar tarjeta 3*)

Solicitar el voto o modificación de leyes específicas	1
Solicitar ayuda para facilitar trámites administrativos con instituciones gubernamentales	2
Solicitar acceso a algún tipo de asistencia (médica, alimenticia, económica, etc.)	3
Solicitar un puesto de trabajo	4
NS/NC	99

P010. En el marco de sus funciones públicas del legislador ¿Con qué frecuencia se acercan a su despacho o lo consultan representantes de sectores económicos?

Continuamente (al menos una vez al mes)	1
Esporádicamente (al menos una vez en el año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

¿Un sector en particular?

P011. ¿El principal motivo de dichas consultas, cuál es? (*Mostrar tarjeta 4*)

Solicitar acciones para modificar aspectos de una política	1
Para solicitar el voto para una ley específica	2
Para promover iniciativas legislativas	3
NS/NC	99

P012. En el marco de sus funciones públicas como legislador: ¿Con qué frecuencia se acercan a su despacho o lo consultan representantes de las asociaciones sociales (estudiantes, sindicales, vecinales, ecologistas etc.)

Continuamente (al menos una vez al mes)	1
Esporádicamente (al menos una vez en el año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

¿Un asociación en particular?

P013. ¿El principal motivo de dichas consultas, cuál es?. (*Mostrar tarjeta 5*)

Para promover las actividades del grupo	1
Para solicitar el voto o modificación de leyes específicas	2
Para promover iniciativas legislativas	3
NS/NC	99

P014. De los siguientes grupos, personas o instituciones que le nombro a continuación ¿usted a quien tiene más en cuenta en su trabajo legislativo? Señale dos opciones. (*Mostrar tarjeta 6*)

Un grupo de electores de un departamento	1
Los líderes nacionales de su partido	2
Los líderes de su grupo (fracción)	3
La opinión pública en general	4
Los afiliados a su partido	5
Los grupos de interés (sindicatos, cámaras, gremios, asociaciones civiles)	6
El Gobierno	7
NS	99

Otro _____

P015. Cuando hay un conflicto de intereses entre sus electores y las posiciones de su partido político, Usted suele votar?

Siempre con el partido	1
Siempre con su grupo	2
Siempre de acuerdo a las necesidades de su departamento	3
Se abstiene de votar (No mencionar)	4
Depende de los temas (No mencionar)	5
NS	99

P016. En cuál espacio se negocia, principalmente, la aprobación de una ley. (*Mostrar tarjeta 7*)

Las bancadas de los partidos	2
Las bancadas de los sectores	3
Las comisiones legislativas	4
El plenario de la cámara	5
Reuniones informales entre legisladores de diferentes partidos	6
NS/NC	99

P017. ¿Usted a quién representa?

Al grupo de electores de su región	1
A los votantes de su partido	2
Los grupos de interés (sindicatos, cámaras, gremios, asociaciones civiles)	3
A todos los ciudadanos	4
Los afiliados a su partido	5
NS	99

P018. ¿Podría Ud. decirnos si el legislador tiene oficinas de atención al público localizadas en su Departamento de origen?

a	Tiene	1
	No Tiene	0
b	¿Cuántas?	_____
c	NS/NC	99

P019. Si tuviera que definir las dos funciones principales de su equipo de trabajo: ¿cuáles serían?

Tareas primordialmente administrativas	1
Tareas de atención al público o recepción de audiencias	2
Tareas técnicas de trabajo con la legislación o análisis de políticas públicas	3
Tareas de gestión política dentro y fuera del parlamento	4
NS/NC	99

P020. Después de este período como senador, ¿A usted le gustaría continuar en la política? ¿En qué cargo?

Presidente de la República	1
Intendente Municipal	2
Senador de la República	3
Ministro	4
Un cargo en una Empresa del Estado	5
Un cargo en el sector privado	6
Diputado	7
Retiro	8
NS/NC	99

2. PREGUNTAS ADICIONALES

En cada uno de los países teniendo en cuenta las distintas herramientas legislativas se adicionaron algunas preguntas.

2.1 EN URUGUAY

P03. ¿Podría decirme con qué frecuencia Ud. realiza exposiciones en la media hora previa? (Solo se aplicó en Uruguay)

Frecuentemente (al menos una vez al mes)	1
Esporádicamente (al menos una vez al año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

P04. ¿Cuál es el motivo de esas exposiciones en la media hora previa?

Todos	Plantear la posición de mi partido en torno a asuntos de interés nacional.	1
Diputados	Plantear la posición de mi partido en torno a asuntos de interés departamental.	2
Diputados	Plantear mi posición en torno a asuntos relacionados con mi departamento.	3
Todos	Plantear mi posición en torno a asuntos de interés nacional.	4
	NS/NC	99

P05. ¿Con qué frecuencia presenta Ud. las notas escritas?

Frecuentemente (al menos una vez al mes)	1
Esporádicamente (al menos una vez al año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

P06. ¿Con qué motivo emplea Ud. las notas escritas?

Todos	Plantear la posición de mi partido en torno a asuntos de interés nacional.	1
Diputados	Plantear la posición de mi partido en torno a asuntos de interés departamental.	2
Diputados	Plantear mi posición en torno a asuntos relacionados con mi departamento.	3
Todos	Plantear mi posición en torno a asuntos de interés nacional.	4
	NS/NC	99

P07. ¿Con qué frecuencia usted propone hacer una llamada de control a un ministro?

Frecuentemente (al menos una vez al mes)	1
Esporádicamente (al menos una vez al año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

P07A. ¿Cuál es el motivo?

2.2 EN COLOMBIA

P03A. Podría decirme con que frecuencia Ud. propone proyectos de ley?

Frecuentemente (más de una vez al año)	1
Esporádicamente (al menos una vez en el año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

¿Por qué?

P04A. ¿Con qué frecuencia presenta enmiendas a un proyecto de ley?

Frecuentemente (más de una vez al año)	1
Esporádicamente (al menos una vez al año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

P04B. Principalmente lo hace en la comisiones o en las sesiones plenarias

Comisiones	1
En las sesiones plenarias	2

P04C. Cuando lo hace, usted busca:

Plantear la posición de su partido en torno a asuntos de interés nacional.	1
Plantear la posición de su partido en torno a asuntos de interés departamental.	2
Plantear su posición en torno a asuntos relacionados con su departamento.	3
Plantear su posición en torno a asuntos de interés nacional.	4
NS/NC	99

P05A. Podría decirme con que frecuencia Ud. interviene en los debates de las sesiones plenarias?

Frecuentemente (al menos una vez al mes)	1
Esporádicamente (al menos una vez al año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

P05B. Podría decirme con qué frecuencia Ud. se inscribe con antelación para intervenir como orador en las sesiones plenarias?

* En los debates intervienen, ponente, presidente de bancada y ORADORES (se inscriben previamente ante la Secretaria)

Frecuentemente (al menos una vez al mes)	1
Esporádicamente (al menos una vez al año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

P05C. ¿Cuál es el motivo de estas intervenciones?

Todos	Plantear la posición de su partido en torno a asuntos de interés nacional.	1
Diputados	Plantear la posición de su partido en torno a asuntos de interés departamental.	2
Diputados	Plantear su posición en torno a asuntos relacionados con su departamento.	3
Todos	Plantear su posición en torno a asuntos de interés nacional.	4
	NS/NC	99

P06. ¿Con qué frecuencia usted propone citar a un funcionario estatal?

Frecuentemente (al menos una vez al mes)	1
Esporádicamente (al menos una vez al año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

P06. ¿Cuál es el motivo?

2.3 EN CHILE

P03A. Podría decirme con que frecuencia Ud. propone proyectos de ley?

Frecuentemente (más de una vez al año)	1
Esporádicamente (al menos una vez en el año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

¿Por qué?

P04A. ¿Con qué frecuencia presenta indicaciones (enmiendas) a un proyecto de ley?

Frecuentemente (más de una vez al año)	1
Esporádicamente (al menos una vez al año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

P04B. Principalmente lo hace en la comisiones o en las sesiones plenarias

Comisiones	1
En las sesiones plenarias	2

P04C. Cuando lo hace, usted busca:

Plantear la posición de su partido en torno a asuntos de interés nacional.	1
Plantear la posición de su partido en torno a asuntos de interés regional.	2
Plantear su posición en torno a asuntos relacionados con su región.	3
Plantear su posición en torno a asuntos de interés nacional.	4
NS/NC	99

P05A. Podría decirme con que frecuencia Ud. interviene en los debates de las sesiones plenarias?

Frecuentemente (al menos una vez al mes)	1
Esporádicamente (al menos una vez al año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

P05B. ¿Cuál es el motivo de estas intervenciones?

Todos	Plantear la posición de su partido en torno a asuntos de interés nacional.	1
Diputados	Plantear la posición de su partido en torno a asuntos de interés regional .	2
Diputados	Plantear su posición en torno a asuntos relacionados con su región	3
Todos	Plantear su posición en torno a asuntos de interés nacional.	4
	NS/NC	99

P06. ¿Con qué frecuencia usted envía oficios de fiscalización/antecedentes?

Frecuentemente (al menos una vez al mes)	1
Esporádicamente (al menos una vez al año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

P06. ¿Cuál es el motivo?

P07. ¿Con qué frecuencia usted propone hacer una interpelación a un ministro?

Frecuentemente (al menos una vez al mes)	1
Esporádicamente (al menos una vez al año)	2
Nunca	3
NS/NC	99

P08. ¿Cuál es el motivo?

ANEXO 3

Códigos y sub-códigos Atlas.Ti

Código Principal: 1. Socialización

- 1.1 Familiar (tiene un pariente en política)
- 1.2 Estudiantil (inicio su carrera siendo líder estudiantil)
- 1.3 Comunitario (comenzó como líder comunitario, haciendo trabajo social)
- 1.4 Partido (comenzó su carrera vinculándose desde el principio al partido, ayudaba en las campañas etc.)
- 1.5 Gremial (inició su carrera como miembro de un gremio o un sindicato)

Código principal 2. Nominación

- 2.1 Primarias (para nominarlo se hicieron elecciones primarias)
- 2.2 Líder del partido (lo nomino el líder del partido de su región – “jefe político”)
- 2.3 Individual (se presentó individualmente)

Código 3. Experiencia en el Congreso

- 3.1 Comisiones (quien decide a cuál comisión pertenece)
- 3.2 Electores (cómo es su relación con los electores: Ej. Me reúno todas las semanas con los líderes de la comunidad, organizo eventos para discutir algunos temas, tengo oficinas)
- 3.3 Evolución (cómo ha cambiado su trabajo en el Congreso, luego de su primera legislatura)
- 3.4 De Cámara a Senado (cómo cambio su trabajo cuando ingreso al Senado)
- 3.5 Especialización (se logran especializar en algún tema)
- 3.6 Presidente de Comisión (como es el trabajo cuando es presidente de una comisión)

Código 4. Ambición

- 4.1 Senado
- 4.2 Intendencia o gobernación

ANEXO 4

Chile. Regresión binomial negativa para el número de acciones distritales

1. Descripción de las variables

Tmdistrito: variable discreta que hace referencia al número total de acciones distritales presentados por los legisladores en un año de referencia.

Ambición: variable categórica que toma el valor de uno (1) si la ambición del legislador es cesante, dos (2) si es discreta, tres (3) si es estática y cuatro (4) si es Progresiva.

% votos: variable continua que hace referencia al porcentaje de votación del legislador en cada elección.

Sexo: variable dummy que toma el valor de uno (1) si es legislador es mujer y dos (2) en caso que el legislador sea hombre.

Edadf: variable discreta que indica el número de años del legislador al final de cada legislatura.

gobopo: variable categórica que indica que toma el valor de uno (1) si es legislador hace parte de la coalición de gobierno, dos (2) si es independiente y tres (3) si está en la oposición.

metrop: variable dummy que toma el valor de uno (1) si el legislador hace parte de la región metropolitana y dos (2) si pertenece a las otras regiones.

Población: variable discreta que hace referencia al número de personas que habitan en el respectivo distrito del legislador.

Antigüedad: variable discreta que indica el número de periodos que el legislador ha estado en ejercicio de sus funciones.

Carrera: variable categórica que toma el valor de uno (1) si el legislador es Amateur, dos (2) si es Legislador Profesional y tres (3) si es Político Profesional.

2. Estimaciones de los modelos

2.1 Modelo 1

$$Tmdistrito_{ij} = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{ij} + \beta_2 gobopo_{ij} + \beta_3 Sexo_{ij} + \beta_4 Edad_{ij} + \beta_5 Metro_{ij} + \beta_6 Antigüedad_{ij} + \beta_7 ln pob_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Tabla 1: Resultados significancia conjunta de Ambición

```
. test 1.ambición_ 2.ambición_ 3.ambición_ 4.ambición_

( 1) [Tm_distrito]1b.ambición_ = 0
( 2) [Tm_distrito]2.ambición_ = 0
( 3) [Tm_distrito]3.ambición_ = 0
( 4) [Tm_distrito]4.ambición_ = 0
    Constraint 1 dropped

      chi2( 3) =    10.98
    Prob > chi2 =    0.0118
```

Tabla 2: Resultados regresión binomial negativa

Random-effects negative binomial regression		Number of obs	=	1404		
Group variable: idlegi		Number of groups	=	202		
Random effects u_i ~ Beta		Obs per group: min	=	4		
		avg	=	7.0		
		max	=	12		
Log likelihood = -3748.8055		Wald chi2(10)	=	111.45		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Tm_distrito	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ambición_						
Discreta	-1.382147	.65119	-2.12	0.034	-2.658456	-.1058376
Estática	.2853097	.1466027	1.95	0.052	-.0020262	.5726457
Progresiva	.3315487	.1826103	1.82	0.069	-.0263609	.6894584
gobopo_						
Independiente	.7258061	.1628548	4.46	0.000	.4066166	1.044996
Oposición	.4799112	.0624482	7.68	0.000	.3575149	.6023076
Edadf	.0128954	.0059859	2.15	0.031	.0011631	.0246276
sexo_						
M	-.1534332	.1591816	-0.96	0.335	-.4654234	.158557
Antigedad	-.0995979	.0415008	-2.40	0.016	-.180938	-.0182577
lnpob	.1352101	.1252148	1.08	0.280	-.1102064	.3806266
metrop_						
Otras regiones	.6699932	.1580369	4.24	0.000	.3602466	.9797397
_cons	-2.547326	1.632807	-1.56	0.119	-5.747569	.652917
/ln_r	.1514446	.1060731			-.0564549	.3593441
/ln_s	.7398539	.1365008			.4723172	1.007391
r	1.163514	.1234175			.9451091	1.43239
s	2.095629	.2860551			1.603706	2.738446
Likelihood-ratio test vs. pooled: chibar2(01) = 797.96 Prob>=chibar2 = 0.000						

Tabla 3. Predicción de número de eventos por ambición

Adjusted predictions		Number of obs	=	1404		
Model VCE : OIM						
Expression : Linear prediction, predict()						
at	1.ambición_	=	.0740741	(mean)		
	2.ambición_	=	.011396	(mean)		
	3.ambición_	=	.8148148	(mean)		
	4.ambición_	=	.0997151	(mean)		
	1.gobopo_	=	.5014245	(mean)		
	2.gobopo_	=	.02849	(mean)		
	3.gobopo_	=	.4700855	(mean)		
	Edadf	=	53.89459	(mean)		
	1.sexo_	=	.1396011	(mean)		
	2.sexo_	=	.8603989	(mean)		
	Antigedad	=	2.401709	(mean)		
	lnpob	=	12.4415	(mean)		
	1.metrop_	=	.2678063	(mean)		
	2.metrop_	=	.7321937	(mean)		
	Delta-method		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Margin	Std. Err.				
ambición_						
Cesante	.1955036	.1536908	1.27	0.203	-.1057248	.4967321
Discreta	-1.186643	.6343474	-1.87	0.061	-2.429941	.0566551
Estática	.4808134	.0660432	7.28	0.000	.3513711	.6102556
Progresiva	.5270524	.1315908	4.01	0.000	.2691392	.7849656

3.2 Modelo 2

$$Tmdistrito_{ij} = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{ij} + \beta_2 Sexo_{ij} + \beta_3 Edad_{ij} + \beta_4 pacto_{ij} + \beta_5 metro_{ij} + \beta_6 Antigüedad_{ij} + \beta_7 ln pob_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Tabla 4. Resultados del modelo 2

Tm_distrito	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Random-effects negative binomial regression Group variable: idlegi Random effects $u_{i1} \sim \text{Beta}$ Log likelihood = -3776.6978						
			Number of obs =	1404		
			Number of groups =	202		
			Obs per group: min =	4		
			avg =	7.0		
			max =	12		
			Wald chi2(10) =	55.31		
			Prob > chi2 =	0.0000		
ambición_						
Discreta	-1.661253	.6541471	-2.54	0.011	-2.943357	-.3791479
Estática	.3282819	.1501145	2.19	0.029	.0340629	.622501
Progresiva	.3731696	.1855501	2.01	0.044	.0094981	.7368411
pacto_						
Concertación	.1803696	.1080219	1.67	0.095	-.0313493	.3920886
Independiente	.5690661	.1678663	3.39	0.001	.2400541	.898078
Edad	.0122651	.0060316	2.03	0.042	.0004433	.0240869
sexo_						
M	-.1080079	.1567672	-0.69	0.491	-.4152661	.1992502
Antigüedad	-.0663394	.0417055	-1.59	0.112	-.1480808	.0154019
lnpob	.2510483	.1248704	2.01	0.044	.0063069	.4957898
metro_						
Otras regiones	.6846882	.1573447	4.35	0.000	.3762982	.9930782
_cons	-4.03797	1.628093	-2.48	0.013	-7.228973	-.8469664
/ln_r	.0935668	.1059493			-.11409	.3012235
/ln_s	.7201527	.1386478			.448408	.9918974
r	1.098084	.1163412			.8921777	1.351511
s	2.054747	.2848861			1.565817	2.696346
Likelihood-ratio test vs. pooled: chibar2(01) = 771.29 Prob>=chibar2 = 0.000						

Tabla 5. Resultados significancia conjunta de Ambición

```
. test 1.ambición_ 2.ambición_ 3.ambición_ 4.ambición_

( 1) [Tm_distrito]1b.ambición_ = 0
( 2) [Tm_distrito]2.ambición_ = 0
( 3) [Tm_distrito]3.ambición_ = 0
( 4) [Tm_distrito]4.ambición_ = 0
    Constraint 1 dropped

        chi2( 3) = 14.99
        Prob > chi2 = 0.0018
```

Tabla 6. Tasas de incidencia (modelo 2)

Random-effects negative binomial regression		Number of obs	=	1404
Group variable: idlegi		Number of groups	=	202
Random effects u_i ~ Beta		Obs per group: min	=	4
		avg	=	7.0
		max	=	12
Log likelihood = -3776.6978		Wald chi2(10)	=	55.31
		Prob > chi2	=	0.0000

Tm_distrito	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
ambición_					
Discreta	.189901	.1242232	-2.54	0.011	.0526885 .6844444
Estática	1.38858	.2084461	2.19	0.029	1.03465 1.863583
Progresiva	1.452331	.2694801	2.01	0.044	1.009543 2.089325
pacto_					
Concertación	1.19766	.1293735	1.67	0.095	.969137 1.480069
Independiente	1.766616	.2965554	3.39	0.001	1.271318 2.45488
Edadf	1.012341	.0061061	2.03	0.042	1.000443 1.024379
sexo_					
M	.8976205	.1407175	-0.69	0.491	.6601646 1.220487
Antigedad	.9358132	.0390286	-1.59	0.112	.8623615 1.015521
lnpob	1.285372	.1605049	2.01	0.044	1.006327 1.641794
metrop_					
Otras regiones	1.983153	.3120387	4.35	0.000	1.456881 2.699531
_cons	.0176332	.0287085	-2.48	0.013	.0007253 .4287135
/ln_r	.0935668	.1059493			-.11409 .3012235
/ln_s	.7201527	.1386478			.448408 .9918974
r	1.098084	.1163412			.8921777 1.351511
s	2.054747	.2848861			1.565817 2.696346

Likelihood-ratio test vs. pooled: $\text{chibar2}(01) = 771.29$ Prob>=chibar2 = 0.000

Tabla 7. Predicción del número de eventos por tipo de ambición

Adjusted predictions		Number of obs	=	1404
Model VCE : OIM				
Expression : Linear prediction, predict()				
at	1.ambición_ = .0740741 (mean)			
	2.ambición_ = .011396 (mean)			
	3.ambición_ = .8148148 (mean)			
	4.ambición_ = .0997151 (mean)			
	1.pacto_ = .4472934 (mean)			
	2.pacto_ = .5242165 (mean)			
	3.pacto_ = .02849 (mean)			
	Edadf = 53.09459 (mean)			
	1.sexo_ = .1396011 (mean)			
	2.sexo_ = .8603989 (mean)			
	Antigedad = 2.401709 (mean)			
	lnpob = 12.4415 (mean)			
	1.metrop_ = .2678063 (mean)			
	2.metrop_ = .7321937 (mean)			

	Delta-method		z	P> z	[95% Conf. Interval]
	Margin	Std. Err.			
ambición_					
Cesante	.106303	.155803	0.68	0.495	-.1990654 .4116713
Discreta	-1.55495	.6347034	-2.45	0.014	-2.798945 -.3109538
Estática	.4345849	.0653221	6.65	0.000	.306556 .5626139
Progresiva	.4794726	.1307572	3.67	0.000	.2231931 .7357521

3.2 Modelo 3

$$Tmdistrito_{ij} = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{ij} + \beta_2 Sexo_{ij} + \beta_3 Edad_{ij} + \beta_4 gobopo_{ij} + \beta_5 metro_{ij} + \beta_6 Antigüedad_{ij} + \beta_7 ln pob_{ij} + \beta_8 Carrera_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Tabla 8. Resultados del modelo 3

Tm_distrito		Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Random-effects negative binomial regression							
Group variable: idlegi		Number of obs =		1404			
		Number of groups =		202			
Random effects u_1 ~ Beta		Obs per group: min =		4			
		avg =		7.0			
		max =		12			
Log likelihood = -3748.0045		Wald chi2(12) =		113.00			
		Prob > chi2 =		0.0000			
<hr/>							
ambición_							
Discreta		-1.395114	.6544762	-2.13	0.033	-2.677864	-.1123639
Estática		.2753184	.1473318	1.87	0.062	-.0134466	.5640835
Progresiva		.3011463	.18473	1.63	0.103	-.0609178	.6632105
<hr/>							
gobopo_							
Independiente		.7425633	.1623907	4.57	0.000	.4242833	1.060843
Oposición		.4860741	.0625073	7.78	0.000	.363562	.6085861
<hr/>							
Edadf		.0131337	.006029	2.18	0.029	.0013172	.0249503
<hr/>							
carrera_							
Legislador Profesional		.0817861	.0933966	0.88	0.381	-.1012679	.2648402
Político profesional		-.0566527	.128735	-0.44	0.660	-.3089687	.1956633
<hr/>							
sexo_							
M		-.1339395	.1607659	-0.83	0.405	-.4490349	.1811558
Antigüedad		-.1140716	.0464585	-2.46	0.014	-.2051286	-.0230145
lnpob		.147578	.1265735	1.17	0.244	-.1005015	.3956574
<hr/>							
metro_							
Otras regiones		.6588857	.1597968	4.12	0.000	.3456898	.9720816
_cons		-2.681668	1.649268	-1.63	0.104	-5.914173	.550837
<hr/>							
/ln_r		.1407211	.1063117			-.067646	.3490883
/ln_s		.7092094	.1382275			.4382884	.9801303
<hr/>							
r		1.151104	.1223758			.9345912	1.417774
s		2.032384	.2809314			1.550052	2.664803
<hr/>							
Likelihood-ratio test vs. pooled: $\chi^2(01) = 793.69$ Prob>= $\chi^2 = 0.000$							

Tabla 9. Resultados significancia conjunta de Ambición

```
. test 1.ambición_ 2.ambición_ 3.ambición_ 4.ambición_

( 1) [Tm_distrito]1b.ambición_ = 0
( 2) [Tm_distrito]2.ambición_ = 0
( 3) [Tm_distrito]3.ambición_ = 0
( 4) [Tm_distrito]4.ambición_ = 0
    Constraint 1 dropped

        chi2( 3) = 10.46
        Prob > chi2 = 0.0151
```

Tabla 10. Tasas de incidencia (Modelo 3)

Tm_distrito	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ambición_						
Discreta	.2478048	.1621824	-2.13	0.033	.0687098	.8937189
Estática	1.31695	.1940286	1.87	0.062	.9866434	1.757836
Progresiva	1.351407	.2496454	1.63	0.103	.9409006	1.941014
gobopo_						
Independiente	2.101315	.341234	4.57	0.000	1.528495	2.888806
Oposición	1.62592	.1016319	7.78	0.000	1.438444	1.837831
Edadf	1.01322	.0061087	2.18	0.029	1.001318	1.025264
carrera_						
Legislador Profesional	1.085224	.1013563	0.88	0.381	.9036909	1.303223
Político profesional	.9449222	.1216446	-0.44	0.660	.7342038	1.216117
sexo_						
M	.874643	.1406128	-0.83	0.405	.6382438	1.198602
Antigedad	.8921941	.04145	-2.46	0.014	.8145426	.9772483
lnpob	1.159024	.1467016	1.17	0.244	.9043838	1.48536
metrop_						
Otras regiones	1.932638	.3088292	4.12	0.000	1.412964	2.643441
_cons	.0684489	.1128905	-1.63	0.104	.0027009	1.734704
/ln_r	.1407211	.1063117			-.067646	.3490883
/ln_s	.7092094	.1382275			.4382884	.9801303
r	1.151104	.1223758			.9345912	1.417774
s	2.032384	.2809314			1.550052	2.664803

Likelihood-ratio test vs. pooled: $\chi^2(01) = 793.69$ Prob>= $\chi^2 = 0.000$

Tabla 11. Predicción del número de eventos por tipo de ambición

ambición_	Margin	Delta-method Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ambición_						
Cesante	.2250755	.1559214	1.44	0.149	-.0805249	.5306758
Discreta	-1.170038	.6376577	-1.83	0.067	-2.419824	.0797479
Estática	.5003939	.0681639	7.34	0.000	.3667951	.6339927
Progresiva	.5262218	.1317962	3.99	0.000	.2679061	.7845375

3.4 Modelo 4

$$Tmdistrito_{ij} = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{ij} + \beta_2 Sexo_{ij} + \beta_3 Edad_{ij} + \beta_4 gobopo_{ij} + \beta_5 metro_{ij} + \beta_6 Antigüedad_{ij} + \beta_7 ln pob_{ij} + \beta_8 G_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Tabla 12. Resultados del modelo 4

Tm_distrito		Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ambición_							
Discreta		-1.388537	.6531574	-2.13	0.034	-2.668702	-.1083719
Estática		.2815376	.1490067	1.89	0.059	-.0105102	.5735854
Progresiva		.327731	.1846113	1.78	0.076	-.0341005	.6895625
gobopo_							
Independiente		.7298342	.1652239	4.42	0.000	.4060012	1.053667
Oposición		.4799733	.0624328	7.69	0.000	.3576073	.6023393
Edad		.0130173	.0060514	2.15	0.031	.0011568	.0248779
sexo_							
M		-.1512387	.1600117	-0.95	0.345	-.4648559	.1623785
Antigüedad		-.1008234	.0424204	-2.38	0.017	-.1839658	-.0176809
ln pob		.1341816	.1254986	1.07	0.285	-.111791	.3001543
metro_							
Otras regiones		.6692946	.1582153	4.23	0.000	.3591983	.9793909
G		.0008003	.0057015	0.14	0.888	-.0103743	.011975
_cons		-2.557377	1.635238	-1.56	0.118	-5.762385	.647631
/ln_r		.15015	.106461			-.0585097	.3588097
/ln_s		.7375267	.1374545			.4681209	1.006932
r		1.162009	.1237086			.9431691	1.431624
s		2.090758	.287384			1.59699	2.737192

Random-effects negative binomial regression
 Group variable: idlegi
 Number of obs = 1404
 Number of groups = 202
 Random effects u_i ~ Beta
 Obs per group: min = 4
 avg = 7.0
 max = 12
 Log likelihood = -3748.7957
 Wald chi2(11) = 111.47
 Prob > chi2 = 0.0000

Likelihood-ratio test vs. pooled: $\chi^2(3) = 790.86$ Prob>=chi2 = 0.000

Tabla 13. Resultados significancia conjunta de Ambición

```
. test 1.ambición_ 2.ambición_ 3.ambición_ 4.ambición_

( 1) [Tm_distrito]1b.ambición_ = 0
( 2) [Tm_distrito]2.ambición_ = 0
( 3) [Tm_distrito]3.ambición_ = 0
( 4) [Tm_distrito]4.ambición_ = 0
    Constraint 1 dropped

      chi2( 3) = 10.81
    Prob > chi2 = 0.0128
```

Tabla 14. Tasas de incidencia (Modelo 4)

Tm_distrito	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ambición_						
Discreta	.24944	.1629236	-2.13	0.034	.0693422	.8972938
Estática	1.325166	.1974586	1.89	0.059	.9895449	1.774618
Progresiva	1.387816	.2562064	1.78	0.076	.9664744	1.992843
gobopo_						
Independiente	2.074737	.3427962	4.42	0.000	1.500804	2.86815
Oposición	1.616031	.1008933	7.69	0.000	1.429904	1.826386
Edadf	1.013102	.0061307	2.15	0.031	1.001157	1.02519
sexo_						
M	.8596425	.1375529	-0.95	0.345	.6282256	1.176305
Antigedad	.9040927	.038352	-2.38	0.017	.8319642	.9824744
lnpob	1.143601	.1435202	1.07	0.285	.8942311	1.46251
metrop_						
Otras regiones	1.952859	.3089722	4.23	0.000	1.432181	2.662834
G	1.000801	.005706	0.14	0.888	.9896793	1.012047
_cons	.0775078	.1267437	-1.56	0.118	.0031436	1.911008
/ln_r	.15015	.106461			-.0585097	.3588097
/ln_s	.7375267	.1374545			.4681209	1.006932
r	1.162009	.1237086			.9431691	1.431624
s	2.090758	.287384			1.59699	2.737192

Log likelihood = -3748.7957 Wald chi2(11) = 111.47
 Prob > chi2 = 0.0000

Likelihood-ratio test vs. pooled: **chibar2(01) = 790.86 Prob>=chibar2 = 0.000**

Tabla 15. Predicción del número de eventos por tipo de ambición

	Margin	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ambición_						
Cesante	.2002888	.1573703	1.27	0.203	-.1081514	.5088729
Discreta	-1.188248	.6348552	-1.87	0.061	-2.432541	.0560452
Estática	.4818264	.0664412	7.25	0.000	.3516041	.6120487
Progresiva	.5280198	.1317912	4.01	0.000	.2697138	.7863258

ANEXO 5

Uruguay. Regresión binomial negativa para el número de acciones distritales

1. Descripción de las variables

Tmdistrito: variable discreta que hace referencia al número total de acciones distritales presentados por los legisladores en un año de referencia.

Ambición: variable categórica que toma el valor de uno (1) si la ambición del legislador es cesante, dos (2) si es discreta, tres (3) si es estática y cuatro (4) si es Progresiva.

Sexo: variable dummy que toma el valor de uno (1) si es legislador es mujer y dos (2) en caso que el legislador sea hombre.

Edadf: variable discreta que indica el número de años del legislador al final de cada legislatura.

Gobopo: variable dummy que toma el valor de uno (1) si el legislador está en la colación de gobierno y dos (2) si hace parte de la oposición.

Magnitud distrito: variable discreta que indica el número de escaños que tiene cada distrito.

Regi_i: variable dummy que toma el valor de uno (1) si es distrito al que pertenece el legislador es Montevideo y cero (0) en caso contrario.

Población: variable discreta que hace referencia al número de personas que habitan en el respectivo distrito del legislador.

Antigüedad: variable discreta que indica el número de periodos que el legislador ha estado en ejercicio de sus funciones.

Partido: variable categórica que indica el partido de pertenencia de cada legislador.

Carrera: variable categórica que toma el valor de uno (1) si el legislador es Amateur, dos (2) si es Legislador Profesional y tres (3) si es Político Profesional.

2. Estimaciones de los modelos

2.1 Modelo 1

$$Tmdistrito_i = \beta_0 + \beta_1 Ambición2017_i + \beta_2 gobopo_i + \beta_3 Carrera_i + \beta_4 Sexo_i + \beta_5 Edad_i + \beta_6 Magnitud_i + \beta_7 ln población + \varepsilon_i$$

Tabla. 1 Resultados de regresión

Negative binomial regression		Number of obs = 1845				
Dispersion = mean		LR chi2(11) = 961.37				
Log likelihood = -4102.5745		Prob > chi2 = 0.0000				
		Pseudo R2 = 0.1049				
Tm_distrito	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambicin2017_						
Discreta	.4031276	.1411088	2.86	0.004	.1265595	.6796957
Estática	.5251436	.0990773	5.30	0.000	.3309557	.7193314
Progresiva	.3328009	.1584965	2.10	0.036	.0221534	.6434484
Subnacional	.6275828	.1723586	3.64	0.000	.2897661	.9653995
magnitud	-.0815651	.0064471	-12.65	0.000	-.0942012	-.0689291
gobopo_						
Oposición	.8008524	.0671248	11.93	0.000	.6692901	.9324147
efinal	-.0087945	.0017642	-4.98	0.000	-.0122524	-.0053367
Carrera_						
Legislador Profesional	.1430838	.089132	1.61	0.108	-.0316117	.3177792
Político profesional	.3546889	.0820522	4.32	0.000	.1938696	.5155083
Sexo_						
M	.3090837	.1116722	2.77	0.006	.0902102	.5279571
lnpoblacion	.3593516	.0866635	4.15	0.000	.1894943	.5292089
_cons	-2.808224	.9978747	-2.81	0.005	-4.764022	-.8524257
/lnalpha	.2376163	.0459079			.1476385	.3275942
alpha	1.268222	.0582214			1.159094	1.387626

Likelihood-ratio test of alpha=0: $\chi^2(0) = 7200.12$ Prob>=chi2 = 0.000

Tabla 2. Resultados significancia conjunta de Ambición

```

. test 1.Ambicin2017_ 2.Ambicin2017_ 3.Ambicin2017_ 4.Ambicin2017_ 5.Ambicin2017

( 1) [Tm_distrito]1b.Ambicin2017_ = 0
( 2) [Tm_distrito]2.Ambicin2017_ = 0
( 3) [Tm_distrito]3.Ambicin2017_ = 0
( 4) [Tm_distrito]4.Ambicin2017_ = 0
( 5) [Tm_distrito]5.Ambicin2017_ = 0
Constraint 1 dropped

      chi2( 4) = 31.02
      Prob > chi2 = 0.0000

```


Tabla 3. Tasas de incidencia (Modelo 1)

Negative binomial regression		Number of obs = 1845		LR chi2(11) = 961.37	
Dispersion = mean		Prob > chi2 = 0.0000		Pseudo R2 = 0.1049	
Log likelihood = -4102.5745					
Tm_distrito	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambicin2017_					
Discreta	1.496498	.211169	2.86	0.004	1.134917 1.973277
Estática	1.690702	.1675101	5.30	0.000	1.392298 2.05306
Progresiva	1.39487	.221082	2.10	0.036	1.022401 1.903032
Subnacional	1.873078	.3228411	3.64	0.000	1.336115 2.625837
magnitud	.9216727	.0059421	-12.65	0.000	.9100996 .9333929
gobopo_					
Oposición	2.227439	.1495165	11.93	0.000	1.952851 2.540637
efinal	.991244	.0017488	-4.98	0.000	.9878224 .9946775
Carrera_					
Legislador Profesional	1.153826	.1028428	1.61	0.108	.9688827 1.374073
Político profesional	1.425737	.1169848	4.32	0.000	1.213938 1.674489
Sexo_					
M	1.362176	.1521172	2.77	0.006	1.094404 1.695465
lnpoblacion	1.4324	.1241368	4.15	0.000	1.208638 1.697589
_cons	.060312	.0601838	-2.81	0.005	.0085312 .4263794
/lnalpha	.2376163	.0459079			.1476385 .3275942
alpha	1.268222	.0582214			1.159094 1.387626

Likelihood-ratio test of alpha=0: $\chi^2(01) = 7200.12$ Prob>=chibar2 = 0.000

Tabla 4. Predicción de número de eventos por ambición

- margins Ambicin2017_, atmeans		Number of obs = 1845	
Adjusted predictions		Model VCE : OIM	
Expression	Predicted number of events, predict()		
at	1. Ambic~2017_	=	.1544715 (mean)
	2. Ambic~2017_	=	.1219512 (mean)
	3. Ambic~2017_	=	.601626 (mean)
	4. Ambic~2017_	=	.0813008 (mean)
	5. Ambic~2017_	=	.0406504 (mean)
	magnitud	=	21.00943 (mean)
	1.gobopo_	=	.401084 (mean)
	2.gobopo_	=	.598916 (mean)
	efinal	=	50.3523 (mean)
	1.Carrera_	=	.2872629 (mean)
	2.Carrera_	=	.3685637 (mean)
	3.Carrera_	=	.3441734 (mean)
	1.Sexo_	=	.1165312 (mean)
	2.Sexo_	=	.8834688 (mean)
	lnpoblacion	=	12.78772 (mean)

	Delta-method			z	P> z	[95% Conf. Interval]
	Margin	Std. Err.				
Ambicin2017_						
Cesante	1.73602	.1595046	10.88	0.000	1.423397 2.048643	
Discreta	2.59795	.2542264	10.22	0.000	2.099676 3.096225	
Estática	2.935092	.1198409	24.49	0.000	2.700208 3.169976	
Progresiva	2.421521	.3004586	8.06	0.000	1.832633 3.01041	
Subnacional	3.2517	.4715892	6.90	0.000	2.327402 4.175998	

2.2 Modelo 2

$$Tmdistrito_i = \beta_0 + \beta_1 Ambición2017_i + \beta_2 lnmagnitud_i + \beta_3 gobopo_i + \beta_4 regi_i + \beta_5 Carrera_i + \beta_6 Sexo_i + \beta_7 Edad + \beta_8 lnpoblación + \varepsilon_i$$

Tabla 5. Resultados significancia conjunta de Ambición

```
( 1) [Tm_distrito]1b.Ambicin2017_ = 0
( 2) [Tm_distrito]2.Ambicin2017_ = 0
( 3) [Tm_distrito]3.Ambicin2017_ = 0
( 4) [Tm_distrito]4.Ambicin2017_ = 0
( 5) [Tm_distrito]5.Ambicin2017_ = 0
    Constraint 1 dropped

      chi2( 4) =    32.90
    Prob > chi2 =    0.0000
```

Tabla 6. Tasas de incidencia (Modelo 2)

. nbreg, irr						
Negative binomial regression			Number of obs	=	1845	
Dispersion = mean			LR chi2(12)	=	947.54	
Log likelihood = -4109.4926			Prob > chi2	=	0.0000	
			Pseudo R2	=	0.1034	
Tm_distrito	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambicin2017_						
Discreta	1.444895	.204495	2.60	0.009	1.094879	1.906805
Estática	1.711922	.1704482	5.40	0.000	1.408425	2.080818
Progresiva	1.368733	.2183332	1.97	0.049	1.001243	1.871105
Subnacional	1.829753	.3164856	3.49	0.000	1.303657	2.568158
lnmagnitud	.6874334	.1035878	-2.49	0.013	.5116405	.9236263
gobopo_						
Oposición	2.249924	.1518947	12.01	0.000	1.971072	2.568227
efinal	.9915769	.0017602	-4.77	0.000	.988133	.9950329
regi	.2051013	.0285153	-11.39	0.000	.15618	.2693465
Carrera_						
Legislador Profesional	1.160602	.1041498	1.66	0.097	.9734159	1.383784
Político profesional	1.429627	.1181726	4.32	0.000	1.215801	1.681058
Sexo_						
M	1.38655	.1561827	2.90	0.004	1.111873	1.729083
lnpoblacion	1.202178	.1872997	1.18	0.237	.8858324	1.631497
_cons	.4767944	.7869937	-0.45	0.654	.0187648	12.11488
/lnalpha	.2495676	.0457516			.1598962	.339239
alpha	1.28347	.0587208			1.173389	1.403879
Likelihood-ratio test of alpha=0: chibar2(01) = 7281.63 Prob>=chibar2 = 0.000						

Tabla 7. Predicción de número de eventos por ambición

```

. margins Ambicin2017_, atmeans
Adjusted predictions          Number of obs   =       1845
Model VCE      : OIM

Expression   : Predicted number of events, predict()
at           : 1.Ambi~2017_   =   .1544715 (mean)
              2.Ambi~2017_   =   .1219512 (mean)
              3.Ambi~2017_   =   .601626  (mean)
              4.Ambi~2017_   =   .0813008 (mean)
              5.Ambi~2017_   =   .0406504 (mean)
lnmagnitud   =   2.404092 (mean)
1.gobopo_    =   .401084  (mean)
2.gobopo_    =   .598916  (mean)
efinal       =   50.3523  (mean)
regi         =   .4308943 (mean)
1.Carrera_   =   .2872629 (mean)
2.Carrera_   =   .3685637 (mean)
3.Carrera_   =   .3441734 (mean)
1.Sexo_      =   .1165312 (mean)
2.Sexo_      =   .8834688 (mean)
lnpoblacion  =   12.78772 (mean)

```

	Delta-method		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Margin	Std. Err.				
Ambicin2017_						
Cesante	1.744917	.1611496	10.83	0.000	1.42907	2.060764
Discreta	2.521222	.2475433	10.18	0.000	2.036046	3.006398
Estática	2.987162	.1219657	24.49	0.000	2.748113	3.22621
Progresiva	2.388326	.298425	8.00	0.000	1.803424	2.973229
Subnacional	3.192767	.4647916	6.87	0.000	2.281793	4.103742

2.3 Modelo 3

$$Tmdistrito_i = \beta_0 + \beta_1 Ambición2017_i + \beta_2 lnmagnitud_i + \beta_3 gobopo_i + \beta_4 regi_i + \beta_5 Carrera_i + \beta_6 Sexo_i + \beta_7 lnpoblación_i + \beta_8 Antigüedad_i + \varepsilon_i$$

Tabla 8. Resultados significancia conjunta de Ambición

```

. test 2.Ambicin2017_ 3.Ambicin2017_ 4.Ambicin2017_ 5.Ambicin2017_

( 1)  [Tm_distrito]2.Ambicin2017_ = 0
( 2)  [Tm_distrito]3.Ambicin2017_ = 0
( 3)  [Tm_distrito]4.Ambicin2017_ = 0
( 4)  [Tm_distrito]5.Ambicin2017_ = 0

      chi2( 4) =    29.13
      Prob > chi2 =    0.0000

```

Tabla 9. Resultados de la regresión binomial negativa

```

. nbreg Tm_distrito i.Ambicin2017_ lnmagnitud i.gobopo_ efinal regi i.Carrera_ i.Sexo_ ln poblacion Antigedad

Fitting Poisson model:
Iteration 0: log likelihood = -7712.4425
Iteration 1: log likelihood = -7701.9016
Iteration 2: log likelihood = -7701.8611
Iteration 3: log likelihood = -7701.8611

Fitting constant-only model:
Iteration 0: log likelihood = -4904.5454
Iteration 1: log likelihood = -4584.0657
Iteration 2: log likelihood = -4583.2608
Iteration 3: log likelihood = -4583.2608

Fitting full model:
Iteration 0: log likelihood = -4309.0838
Iteration 1: log likelihood = -4152.9473
Iteration 2: log likelihood = -4108.867
Iteration 3: log likelihood = -4107.4524
Iteration 4: log likelihood = -4107.4516
Iteration 5: log likelihood = -4107.4516

Negative binomial regression              Number of obs =      1845
Dispersion = mean                       LR chi2(13) =      951.62
Log likelihood = -4107.4516             Prob > chi2 =      0.0000
                                         Pseudo R2 =      0.1038
    
```

Tm_distrito	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambicin2017_						
Discreta	.3020871	.1451653	2.08	0.037	.0175684	.5866058
Estática	.4965872	.1014019	4.90	0.000	.2978431	.6953313
Progresiva	.2579063	.1614777	1.60	0.110	-.0585843	.5743968
Subnacional	.5605779	.1740268	3.22	0.001	.2194917	.9016641
lnmagnitud	-.3730594	.1508041	-2.47	0.013	-.66863	-.0774889
gobopo_						
Oposición	.7984942	.0676617	11.80	0.000	.6658797	.9311087
efinal	-.007943	.0017942	-4.43	0.000	-.0114595	-.0044265
regi	-1.547047	.1401627	-11.04	0.000	-1.821761	-1.272333
Carrera_						
Legislador Profesional	.2693548	.1075933	2.50	0.012	.0584759	.4802337
Político profesional	.4055152	.086224	4.70	0.000	.2365193	.5745111
Sexo_						
M	.3517103	.1125944	3.12	0.002	.1310294	.5723912
ln poblacion	.1789903	.1560054	1.15	0.251	-.1267747	.4847554
Antigedad	-.1007178	.0495247	-2.03	0.042	-.1977844	-.0036511
_cons	-.574389	1.654984	-0.35	0.729	-3.818099	2.669321
/lnalpha	.2466623	.0458017			.1568927	.336432
alpha	1.279747	.0586145			1.16987	1.399944

Likelihood-ratio test of alpha=0: **chibar2(01) = 7188.82 Prob>=chibar2 = 0.000**

Tabla 10. Predicción del número de eventos por tipo de ambición

```

. margins Ambicin2017_, atmeans

Adjusted predictions              Number of obs =      1845
Model VCE      : OIM

Expression      : Predicted number of events, predict()
at              : 1.Ambi~2017_ = .1544715 (mean)
                : 2.Ambi~2017_ = .1219512 (mean)
                : 3.Ambi~2017_ = .601626 (mean)
                : 4.Ambi~2017_ = .0813008 (mean)
                : 5.Ambi~2017_ = .0406504 (mean)
                : lnmagnitud = 2.404092 (mean)
                : 1.gobopo_ = .401084 (mean)
                : 2.gobopo_ = .598916 (mean)
                : efinal = 50.3523 (mean)
                : regi = .4308943 (mean)
                : 1.Carrera_ = .2872629 (mean)
                : 2.Carrera_ = .3685637 (mean)
                : 3.Carrera_ = .3441734 (mean)
                : 1.Sexo_ = .1165312 (mean)
                : 2.Sexo_ = .8834688 (mean)
                : ln poblacion = 12.78772 (mean)
                : Antigedad = 1.826558 (mean)
    
```

	Delta-method				
	Margin	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambicin2017_					
Cesante	1.812831	.1707704	10.62	0.000	1.478128 2.147535
Discreta	2.452179	.2428093	10.10	0.000	1.976282 2.928077
Estática	2.978671	.1214454	24.53	0.000	2.740642 3.216699
Progresiva	2.346198	.2928818	8.01	0.000	1.77216 2.920236
Subnacional	3.175509	.4619004	6.87	0.000	2.2702 4.080817

Tabla 11. Tasas de incidencia (Modelo 3)

```

. nbreg, irr
Negative binomial regression          Number of obs   =       1845
LR chi2(13)                          =       951.62
Dispersion = mean                    Prob > chi2     =       0.0000
Log likelihood = -4107.4516          Pseudo R2      =       0.1038
    
```

Tm_distrito	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambicin2017_						
Discreta	1.352679	.196362	2.08	0.037	1.017724	1.797876
Estática	1.643104	.1666139	4.90	0.000	1.34695	2.004373
Progresiva	1.294217	.2089873	1.60	0.110	.9430988	1.776059
Subnacional	1.751684	.30484	3.22	0.001	1.245443	2.4637
lnmagnitud	.6886243	.1038473	-2.47	0.013	.5124101	.9254373
gobopo_						
Oposición	2.222192	.1503573	11.80	0.000	1.946202	2.537321
efinal	.9920885	.00178	-4.43	0.000	.9886059	.9955833
regi	.2128757	.0298372	-11.04	0.000	.1617407	.2801772
Carrera_						
Legislador Profesional	1.30912	.1408524	2.50	0.012	1.060219	1.616452
Político profesional	1.500075	.1293424	4.70	0.000	1.266832	1.776262
Sexo_						
M	1.421497	.1600525	3.12	0.002	1.140001	1.7725
lnpoblacion	1.196009	.1865839	1.15	0.251	.8809321	1.623778
Antigedad	.9041882	.0447797	-2.03	0.042	.8205467	.9963555
_cons	.5630488	.9318369	-0.35	0.729	.0219695	14.43016
/lnalpha	.2466623	.0458017			.1568927	.336432
alpha	1.279747	.0586145			1.16987	1.399944

Likelihood-ratio test of alpha=0: chibar2(01) = 7188.82 Prob>=chibar2 = 0.000

2. 4 Modelo 4

$$\begin{aligned}
 Tmdistrito_i &= \beta_0 + \beta_1 Ambicio \\
 &+ \beta_2 gobopo_i + \beta_3 Carrera_i + \beta_4 Edad_i + \beta_5 Sexo_i + \beta_6 lnmagnitud_i \\
 &+ \beta_7 lnpoblación_i + \varepsilon_i
 \end{aligned}$$

Tabla 12. Resultados significancia conjunta de Ambición

```

. test 1.Ambicin2017_ 2.Ambicin2017_ 3.Ambicin2017_ 4.Ambicin2017_ 5.Ambicin2017_

( 1) [Tm_distrito]1b.Ambicin2017_ = 0
( 2) [Tm_distrito]2.Ambicin2017_ = 0
( 3) [Tm_distrito]3.Ambicin2017_ = 0
( 4) [Tm_distrito]4.Ambicin2017_ = 0
( 5) [Tm_distrito]5.Ambicin2017_ = 0
    Constraint 1 dropped

      chi2( 4) =   32.57
    Prob > chi2 =   0.0000
    
```

Tabla 13. Resultados del modelo

Negative binomial regression		Number of obs = 1845				
Dispersion = mean		LR chi2(11) = 811.18				
Log likelihood = -4177.6714		Prob > chi2 = 0.0000				
		Pseudo R2 = 0.0885				
Tm_distrito	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambicin2017_						
Discreta	.0668293	.1423917	0.47	0.639	-.2122532	.3459119
Estática	.4252279	.1003346	4.24	0.000	.2285757	.6218802
Progresiva	-.0016955	.1590285	-0.01	0.991	-.3133857	.3099947
Subnacional	.3449744	.1798262	1.92	0.055	-.0074786	.6974273
lnmagnitud	-.404317	.1696885	-2.38	0.017	-.7369004	-.0717336
gobopo_						
Oposición	.823673	.0692342	11.90	0.000	.6879763	.9593696
efinal	-.010431	.0017849	-5.84	0.000	-.0139295	-.0069326
Carrera_						
Legislador Profesional	.1667427	.0916149	1.82	0.069	-.0128192	.3463045
Político profesional	.267143	.0851154	3.14	0.002	.1003199	.4339662
Sexo_						
M	.5530653	.1126971	4.91	0.000	.3321831	.7739475
lnpoblacion	-.2894876	.1717432	-1.69	0.092	-.626098	.0471228
_cons	4.842342	1.80574	2.68	0.007	1.303157	8.381527
/lnalpha	.355662	.0446548			.2681402	.4431837
alpha	1.427125	.063728			1.30753	1.557658

Likelihood-ratio test of alpha=0: $\chi^2(1) = 7901.61$ Prob>=chi2 = 0.000

Tabla 14. Predicción del número de eventos por tipo de ambición

Adjusted predictions		Number of obs = 1845				
Model VCE : OIM						
Expression	: Predicted number of events, predict()					
at	1.Ambi~2017_	=	.1544715	(mean)		
	2.Ambi~2017_	=	.1219512	(mean)		
	3.Ambi~2017_	=	.601626	(mean)		
	4.Ambi~2017_	=	.0813008	(mean)		
	5.Ambi~2017_	=	.0406504	(mean)		
	lnmagnitud	=	2.404092	(mean)		
	1.gobopo_	=	.401084	(mean)		
	2.gobopo_	=	.598916	(mean)		
	efinal	=	50.3523	(mean)		
	1.Carrera_	=	.2872629	(mean)		
	2.Carrera_	=	.3685637	(mean)		
	3.Carrera_	=	.3441734	(mean)		
	1.Sexo_	=	.1165312	(mean)		
	2.Sexo_	=	.8834688	(mean)		
	lnpoblacion	=	12.78772	(mean)		

	Delta-method				
	Margin	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambicin2017_					
Cesante	2.178289	.1996833	10.91	0.000	1.786917 2.569661
Discreta	2.328837	.2348852	9.91	0.000	1.86847 2.789203
Estática	3.332649	.1368883	24.35	0.000	3.064353 3.600945
Progresiva	2.174599	.2756035	7.89	0.000	1.634426 2.714771
Subnacional	3.075643	.4714561	6.52	0.000	2.151606 3.99968

Tabla 15. Tasas de incidencia (Modelo 4)

Negative binomial regression		Number of obs = 1845				
Dispersion = mean		LR chi2(11) = 941.49				
Log likelihood = -4112.517		Prob > chi2 = 0.0000				
		Pseudo R2 = 0.1027				
Tm_distrito	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambicin2017_						
Discreta	1.437726	.2039604	2.56	0.010	1.088734	1.898586
Estática	1.710563	.1708007	5.38	0.000	1.406521	2.080329
Progresiva	1.370002	.2190379	1.97	0.049	1.001451	1.874185
Subnacional	1.866022	.3227821	3.61	0.000	1.329465	2.619127
regi	.2022284	.0284327	-11.37	0.000	.1535202	.2663904
gobopo_						
Oposición	2.279124	.153582	12.22	0.000	1.99714	2.600922
efinal	.9917042	.0017517	-4.72	0.000	.9882769	.9951434
Carrera_						
Legislador Profesional	1.143718	.1029905	1.49	0.136	.9586704	1.364485
Político profesional	1.434977	.1192074	4.35	0.000	1.219364	1.688715
Sexo_						
M	1.364495	.1533041	2.77	0.006	1.094807	1.700616
lnpoblacion	.8313978	.0436631	-3.52	0.000	.7500768	.9215353
_cons	21.90193	14.16337	4.77	0.000	6.166436	77.79125
/lnalpha	.255593	.0456436			.1661331	.3450528
alpha	1.291227	.0589363			1.18073	1.412065

Likelihood-ratio test of alpha=0: $\text{chibar2}(01) = 7355.73$ Prob>=chibar2 = 0.000

2.5 Modelo 5

$$Tmdistrito_i = \beta_0 + \beta_1 Ambición2017_i + \beta_2 Carrera_i + \beta_3 regi_i + \beta_4 Antiguado_i + \beta_5 Partido_i + \beta_6 lnpoblación + \varepsilon_i$$

Tabla 16. Resultados significancia conjunta de Ambición

```
. test 1.Ambicin2017_ 2.Ambicin2017_ 3.Ambicin2017_ 4.Ambicin2017_ 5.Ambicin2017_

( 1) [Tm_distrito]1b.Ambicin2017_ = 0
( 2) [Tm_distrito]2.Ambicin2017_ = 0
( 3) [Tm_distrito]3.Ambicin2017_ = 0
( 4) [Tm_distrito]4.Ambicin2017_ = 0
( 5) [Tm_distrito]5.Ambicin2017_ = 0
Constraint 1 dropped

      chi2( 4) = 26.09
      Prob > chi2 = 0.0000
```

Tabla 17. Resultados del modelo

```

. nbreg, irr
Negative binomial regression           Number of obs =      1845
LR chi2(13) =      811.78
Dispersion = mean                    Prob > chi2 =      0.0000
Log likelihood = -4177.3687          Pseudo R2 =      0.0886
    
```

Tm_distrito	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambicin2017_						
Discreta	1.687848	.2588995	3.41	0.001	1.249589	2.279814
Estática	1.643873	.1720474	4.75	0.000	1.339004	2.018157
Progresiva	1.402579	.2298684	2.06	0.039	1.017242	1.933885
Subnacional	1.986842	.3572	3.82	0.000	1.396793	2.826147
Partido_						
Frente Amplio	1.805235	.1647695	6.47	0.000	1.50953	2.158865
Independiente	.7200333	.3205253	-0.74	0.461	.3009104	1.722931
Nacional	1.809448	.1709265	6.28	0.000	1.503622	2.177476
Nuevo Espacio	1.102566	.3232032	0.33	0.739	.6207053	1.958499
regi						
Antigedad	.156374	.0231599	-12.53	0.000	.116976	.2090415
Carrera_						
Legislador Profesional	1.23567	.1350894	1.94	0.053	.9973439	1.530946
Político profesional	1.492396	.1339392	4.46	0.000	1.251672	1.779416
lnpoblacion						
_cons	.9374147	.0522103	-1.16	0.246	.8404718	1.045539
	6.646936	4.695034	2.68	0.007	1.664865	26.53774
/lnalpha	.3456102	.0450436			.2573263	.433894
alpha	1.412852	.0636399			1.293467	1.543255

Likelihood-ratio test of alpha=0: **chibar2(01) = 7686.93 Prob>=chibar2 = 0.000**

Tabla 18. Predicción del número de eventos por tipo de ambición

```

Adjusted predictions           Number of obs =      1845
Model VCE : OIM
Expression : Predicted number of events, predict()
at
1. Ambi~2017_ = .1544715 (mean)
2. Ambi~2017_ = .1219512 (mean)
3. Ambi~2017_ = .601626 (mean)
4. Ambi~2017_ = .0813008 (mean)
5. Ambi~2017_ = .0406504 (mean)
1. Partido_ = .2222222 (mean)
2. Partido_ = .4417344 (mean)
3. Partido_ = .0081301 (mean)
4. Partido_ = .3089431 (mean)
5. Partido_ = .0189702 (mean)
regi = .4308943 (mean)
Antigedad = 1.826558 (mean)
1. Carrera_ = .2872629 (mean)
2. Carrera_ = .3685637 (mean)
3. Carrera_ = .3441734 (mean)
lnpoblacion = 12.78772 (mean)
    
```

	Margin	Delta-method Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambicin2017_						
Cesante	1.868246	.1816601	10.28	0.000	1.512199	2.224293
Discreta	3.153315	.3280056	9.61	0.000	2.510436	3.796194
Estática	3.07116	.1290288	23.80	0.000	2.818268	3.324051
Progresiva	2.620363	.3267367	8.02	0.000	1.979971	3.260756
Subnacional	3.711911	.5553616	6.68	0.000	2.623422	4.800399

Tabla 19. Tasas de incidencia (Modelo 5)

```

. nbreg, irr
Negative binomial regression      Number of obs =      1845
LR chi2(13) =      811.78
Dispersion = mean                Prob > chi2 =      0.0000
Log likelihood = -4177.3687      Pseudo R2 =      0.0886

```

Tm_distrito	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambicin2017_						
Discreta	1.687848	.2588995	3.41	0.001	1.249589	2.279814
Estática	1.643873	.1720474	4.75	0.000	1.339004	2.018157
Progresiva	1.402579	.2298684	2.06	0.039	1.017242	1.933885
Subnacional	1.986842	.3572	3.82	0.000	1.396793	2.826147
Partido_						
Frente Amplio	1.805235	.1647695	6.47	0.000	1.50953	2.158865
Independiente	.7200333	.3205253	-0.74	0.461	.3009104	1.722931
Nacional	1.809448	.1709265	6.28	0.000	1.503622	2.177476
Nuevo Espacio	1.102566	.3232032	0.33	0.739	.6207053	1.958499
regi	.156374	.0231599	-12.53	0.000	.116976	.2090415
Antigedad	.8474773	.0428826	-3.27	0.001	.7674622	.9358347
Carrera_						
Legislador Profesional	1.23567	.1350894	1.94	0.053	.9973439	1.530946
Político profesional	1.492396	.1339392	4.46	0.000	1.251672	1.779416
lnpoblacion	.9374147	.0522103	-1.16	0.246	.8404718	1.045539
_cons	6.646936	4.695034	2.68	0.007	1.664865	26.53774
/lnalpha	.3456102	.0450436			.2573263	.433894
alpha	1.412852	.0636399			1.293467	1.543255

Likelihood-ratio test of alpha=0: **chibar2(01) = 7686.93 Prob>=chibar2 = 0.000**

ANEXO 6

Colombia. Regresión binomial negativa para el número de acciones distritales

1. Descripción de las variables

Tmdistrito: variable discreta que hace referencia al número total de proyectos distritales presentados por los legisladores en un año de referencia.

Ambición: variable categórica que toma el valor de uno (1) si la ambición del legislador es cesante, dos (2) si es discreta, tres (3) si es estática y cuatro (4) si es Progresiva.

InC: variable continua que indica la concentración electoral del senador. Fue calculado por el autor con base a los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Edadf: variable discreta que indica el número de años del legislador al final de cada legislatura.

Partido: variable dummy que toma valor de 1 cuando el legislador pertenece a un partido tradicional y 0 en caso contrario

Indemun: variable continua que indica la capacidad de gestión de los departamentos. Es un indicador que es emitido por el DNP.

últimoaño: variable dummy que toma el valor de 1 cuando es el último año de la legislatura y 0 en caso contrario.

Antigüedad: variable discreta que indica el número de periodos que el legislador ha estado en ejercicio de sus funciones.

2. Estimaciones de los modelos

2.1 Modelo 1

$$Tmdistrito_{ij} = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{ij} + \beta_2 InC_{ij} + \beta_3 carrera_{ij} + \beta_4 partido + \beta_5 Indemun_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Tabla 1. Test de Hausman

	— Coefficients —		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) FE2	(B) RE2		
ambición_				
2	-1.929263	-.0808891	-1.848374	1.138836
3	.6178452	.548256	.0695892	.2008865
4	-.6265822	.3176667	-.9442489	.737264
InC	3.223315	3.839072	-.6157568	1.231739
carrera_				
2	-1.12728	.1076042	-1.234885	.437626
4	-1.192153	.4997115	-1.691865	.917043
2.partido_	.200338	.0696801	.1306579	.1138839
Indemun	.0405968	.0279317	.0126651	.0092418

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtnbreg
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtnbreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic
 chi2(8) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
 = 11.47
 Prob>chi2 = 0.1766

Tabla 2. Significancia conjunta de la ambición

```

( 1)  [Tm_distrito]1b.ambición_ = 0
( 2)  [Tm_distrito]2.ambición_ = 0
( 3)  [Tm_distrito]3.ambición_ = 0
( 4)  [Tm_distrito]4.ambición_ = 0
      Constraint 1 dropped

      chi2( 3) =      8.74
      Prob > chi2 =     0.0329
    
```

Tabla 3. Resultados regresión binomial negativa

Tm_distrito		Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Random-effects negative binomial regression							
Group variable: id				Number of obs =	1,410		
				Number of groups =	231		
Random effects u_i ~ Beta				Obs per group:			
				min =	3		
				avg =	6.1		
				max =	16		
Log likelihood = -785.06523				Wald chi2(8) =	46.20		
				Prob > chi2 =	0.0000		
ambición_							
Discreta		-0.0808891	.386514	-0.21	0.834	-.8384425	.6766644
Estática		.548256	.2230208	2.46	0.014	.1111432	.9853688
Subnacional		.3176667	.4872335	0.65	0.514	-.6372935	1.272627
InC		3.839072	.6997421	5.49	0.000	2.467603	5.210541
carrera_							
Legislador Profesional		.1076042	.3019919	0.36	0.722	-.484289	.6994975
Político profesional		.4997115	.2856722	1.75	0.080	-.0601957	1.059619
partido_							
Partido tradicional		.0696801	.1461433	0.48	0.634	-.2167555	.3561157
Indemun		.0279317	.0060283	4.63	0.000	.0161164	.0397469
_cons		-4.544227	.8952992	-5.08	0.000	-6.298981	-2.789473
/ln_r		2.246374	.337881			1.58414	2.908609
/ln_s		.0914592	.2449102			-.388556	.5714745
r		9.4534	3.194124			4.875096	18.33128
s		1.095772	.2683658			.6780353	1.770876

Tabla 4. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

Adjusted predictions		Number of obs	=	763
Model VCE : OIM				
Expression : Linear prediction, predict()				
at	1.ambición_	=	.1572739	(mean)
	2.ambición_	=	.0576671	(mean)
	3.ambición_	=	.7640891	(mean)
	4.ambición_	=	.0209699	(mean)
	InC	=	.6977493	(mean)
	1.carrera_	=	.0838794	(mean)
	2.carrera_	=	.293578	(mean)
	4.carrera_	=	.6225426	(mean)
	1.partido_	=	.5360419	(mean)
	2.partido_	=	.4639581	(mean)
	Indemun	=	58.1425	(mean)

	Delta-method				
	Margin	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
ambición_					
Cesante	.6583159	.6937056	0.95	0.343	-.7013222 2.017954
Discreta	-1.270948	.9293469	-1.37	0.171	-3.092434 .5505389
Estática	1.276161	.6793203	1.88	0.060	-.0552822 2.607604
Subnacional	.0317337	1.030968	0.03	0.975	-1.988927 2.052394

2.2 Modelo 2

$$Tmdistrito_{ij} = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{ij} + \beta_2 InC_{ij} + \beta_3 antigüedad + \beta_4 edad + \beta_5 Indemun_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Tabla 5. Test de Hausman

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) FE1	(B) RE1		
ambición_				
2	-.9256076	.2788874	-1.204495	1.126761
3	.5754927	.546857	.0286357	.2359571
4	-.5968782	.4535354	-1.050414	.6962661
InC	3.28964	4.160743	-.8711029	1.4714
Antigüedad	.0590003	.1595192	-.1005189	.2010929
edadf	-.0391619	-.0249454	-.0142165	.0399189
Indemun	.0406522	.0267745	.0138778	.010435

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtnbreg
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtnbreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

chi2(7) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
 = 4.43
 Prob>chi2 = 0.7289

Tabla 6. Significancia conjunta de la ambición

```

( 1)  [Tm_distrito]1b.ambición_ = 0
( 2)  [Tm_distrito]2.ambición_ = 0
( 3)  [Tm_distrito]3.ambición_ = 0
( 4)  [Tm_distrito]4.ambición_ = 0
      Constraint 1 dropped

      chi2( 3) =    5.92
      Prob > chi2 =  0.1158
    
```

Tabla 7. Resultados regresión binomial negativa

Random-effects negative binomial regression		Number of obs	=	1,343		
Group variable: id		Number of groups	=	214		
Random effects u_i ~ Beta		Obs per group:				
		min	=	4		
		avg	=	6.3		
		max	=	16		
Log likelihood = -764.69871		Wald chi2(7)	=	45.68		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Tm_distrito	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ambición_						
Discreta	.2788874	.4296944	0.65	0.516	-.5632981	1.121073
Estática	.546857	.2349794	2.33	0.020	.0863058	1.007408
Subnacional	.4535354	.4814101	0.94	0.346	-.4900111	1.397082
InC	4.160743	.7238208	5.75	0.000	2.74208	5.579405
Antigüedad	.1595192	.0834832	1.91	0.056	-.0041048	.3231432
edadf	-.0249454	.0115709	-2.16	0.031	-.0476239	-.0022668
Indemun	.0267745	.0059305	4.51	0.000	.015151	.0383979
_cons	-3.451616	.9788905	-3.53	0.000	-5.370207	-1.533026
/ln_r	2.254713	.3396673			1.588977	2.920449
/ln_s	.1485833	.250828			-.3430305	.6401971
r	9.532555	3.237898			4.898735	18.54961
s	1.160189	.291008			.7096166	1.896855
LR test vs. pooled: $\chi^2(01) = 48.33$				Prob >= $\chi^2 = 0.000$		

Tabla 8. Tasas de incidencia

Random-effects negative binomial regression		Number of obs	=	1,343
Group variable: id		Number of groups	=	214
Random effects u_i ~ Beta		Obs per group:		
		min =		4
		avg =		6.3
		max =		16
Log likelihood = -764.69871		Wald chi2(7)	=	45.68
		Prob > chi2	=	0.0000

Tm_distrito	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
ambición_					
Discreta	1.321659	.5679093	0.65	0.516	.5693282 3.068145
Estática	1.727814	.4060008	2.33	0.020	1.09014 2.738494
Subnacional	1.573867	.7576753	0.94	0.346	.6126196 4.043384
InC	64.11912	46.41075	5.75	0.000	15.51923 264.914
Antigüedad	1.172947	.0979213	1.91	0.056	.9959036 1.381463
edadf	.9753632	.0112858	-2.16	0.031	.9534923 .9977357
Indemun	1.027136	.0060914	4.51	0.000	1.015266 1.039145
_cons	.0316944	.0310253	-3.53	0.000	.0046532 .2158814
/ln_r	2.254713	.3396673			1.588977 2.920449
/ln_s	.1485833	.250828			-.3430305 .6401971
r	9.532555	3.237898			4.898735 18.54961
s	1.160189	.291008			.7096166 1.896855

LR test vs. pooled: **chibar2(01) = 48.33** Prob >= chibar2 = **0.000**

Tabla 9. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

Adjusted predictions		Number of obs	=	1,343
Model VCE : OIM				
Expression : Linear prediction, predict()				
at	1.ambición_ = .1727476 (mean)			
	2.ambición_ = .0833954 (mean)			
	3.ambición_ = .7200298 (mean)			
	4.ambición_ = .0238273 (mean)			
	InC = .6692276 (mean)			
	Antigüedad = 2.523455 (mean)			
	edadf = 53.63142 (mean)			
	Indemun = 58.97954 (mean)			

	Delta-method				[95% Conf. Interval]
	Margin	Std. Err.	z	P> z	
ambición_					
Cesante	-.0233046	.4207215	-0.06	0.956	-.8479037 .8012945
Discreta	.2555828	.514347	0.50	0.619	-.7525188 1.263685
Estática	.5235524	.3748138	1.40	0.162	-.2110691 1.258174
Subnacional	.4302308	.5623686	0.77	0.444	-.6719914 1.532453

ANEXO 7

Chile. Regresión binomial negativa para el número de acciones posicionamiento público

1. Descripción de las variables

Y total: variable discreta que hace referencia al número total de acciones de posicionamiento público presentadas por los legisladores en un año de referencia.

Ambición: variable categórica que toma el valor de uno (1) si la ambición del legislador es cesante, dos (2) si es discreta, tres (3) si es estática y cuatro (4) si es Progresiva.

% votos: variable continua que hace referencia al porcentaje de votación del legislador en cada elección.

Sexo: variable dummy que toma el valor de uno (1) si es legislador es mujer y dos (2) en caso que el legislador sea hombre.

Edadf: variable discreta que indica el número de años del legislador al final de cada legislatura.

Gobopo: variable categórica que indica que toma el valor de uno (1) si es legislador hace parte de la coalición de gobierno, dos (2) si es independiente y tres (3) si está en la oposición.

Metrop: variable dummy que toma el valor de uno (1) si el legislador hace parte de la región metropolitana y dos (2) si pertenece a las otras regiones.

Población: variable discreta que hace referencia al número de personas que habitan en el respectivo distrito del legislador.

Antigüedad: variable discreta que indica el número de periodos que el legislador ha estado en ejercicio de sus funciones.

Carrera: variable categórica que toma el valor de uno (1) si el legislador es Amateur, dos (2) si es Legislador Profesional y tres (3) si es Político Profesional.

2. Estimación de modelos

2.1 Modelo 1

$$Y_{total_{ij}} = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{ij} + \beta_2 gobopo_{ij} + \beta_3 Edad_{ij} + \beta_4 Metro_{ij} + \beta_5 Antigüedad_{ij} + \beta_6 lnpop_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Tabla 1. Test de Hausman

	— Coefficients —		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) bfe1	(B) bre1		
Ambición_				
2	-.6135372	-.6371752	.023638	.4089301
3	.3263606	.3744958	-.0481351	.0313493
4	.5045917	.5909333	-.0863416	.0502073
Edad	.0090939	.004824	.0042699	.0038372
gobopo_				
2	.7089852	.6539014	.0550838	.0331992
3	.5952254	.5644406	.0307847	.016775
2.región_	.1989946	.3734947	-.1745001	.0929531
Antigedad	-.1551883	-.1233142	-.0318741	.0222955
Poblacin	-1.10e-07	-1.69e-08	-9.34e-08	2.39e-07

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtnbreg
B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtnbreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

chi2(8) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
= 21.84
Prob>chi2 = 0.0052

Tabla 2. Significancia conjunta de la ambición

```
. test 1.Ambición_ 2.Ambición_ 3.Ambición_ 4.Ambición_

( 1) [Ytotal]1b.Ambición_ = 0
( 2) [Ytotal]2.Ambición_ = 0
( 3) [Ytotal]3.Ambición_ = 0
( 4) [Ytotal]4.Ambición_ = 0
    Constraint 1 dropped

      chi2( 3) = 15.59
    Prob > chi2 = 0.0014
```

Tabla 3. Resultados regresión binomial negativa

Conditional FE negative binomial regression		Number of obs	=	1,412		
Group variable: id		Number of groups	=	203		
		Obs per group:				
			min =	4		
			avg =	7.0		
			max =	12		
Log likelihood = -3814.5982		Wald chi2(9)	=	171.71		
		Prob > chi2	=	0.0000		

Ytotal	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_						
Discreta	-.6135372	.5630818	-1.09	0.276	-1.717157	.4900828
Estática	.3263606	.115062	2.84	0.005	.1008432	.5518781
Progresiva	.5045917	.1434056	3.52	0.000	.2235218	.7856615
Edad	.0090939	.0059014	1.54	0.123	-.0024727	.0206604
gobopo_						
Independiente	.7089852	.1391395	5.10	0.000	.4362769	.9816936
Oposición	.5952254	.0527394	11.29	0.000	.491858	.6985928
región_						
Otras regiones	.1989946	.1431478	1.39	0.164	-.0815701	.4795592
Antigedad	-.1551883	.0393529	-3.94	0.000	-.2323185	-.0780581
Poblacin	-1.10e-07	3.55e-07	-0.31	0.756	-8.06e-07	5.86e-07
_cons	-.0960651	.3375723	-0.28	0.776	-.7576946	.5655645

Tabla 4. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

Adjusted predictions		Number of obs	=	1,412		
Model VCE : OIM						
Expression : Linear prediction, predict()						
at	1.Ambición_	=	.0764873	(mean)		
	2.Ambición_	=	.0113314	(mean)		
	3.Ambición_	=	.8101983	(mean)		
	4.Ambición_	=	.101983	(mean)		
	Edad	=	53.97167	(mean)		
	1.gobopo_	=	.5014164	(mean)		
	2.gobopo_	=	.0283286	(mean)		
	3.gobopo_	=	.470255	(mean)		
	1.región_	=	.266289	(mean)		
	2.región_	=	.733711	(mean)		
	Antigedad	=	2.410765	(mean)		
	Poblacin	=	288955.7	(mean)		

	Delta-method		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Margin	Std. Err.				
Ambición_						
Cesante	.4347659	.1185735	3.67	0.000	.2023661	.6671658
Discreta	-.1787713	.5478994	-0.33	0.744	-1.252634	.8950917
Estática	.7611266	.05392	14.12	0.000	.6554454	.8668078
Progresiva	.9393576	.1025796	9.16	0.000	.7383053	1.14041

2.2 Modelo 2

$$Y_{total_{ij}} = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{ij} + \beta_2 gobopo_{ij} + \beta_3 Edad_{ij} + \beta_4 Metro_{ij} + \beta_5 Antigüedad_{ij} + \beta_6 lnpop_{ij} + \beta_7 Ultiaño + \varepsilon_{ij}$$

Tabla 5. Test de Hausman

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) bfe4	(B) bre4		
Ambición_				
2	-.6095578	-.6422773	.0327195	.4134212
3	.3164525	.3656925	-.04924	.0305691
4	.4857677	.5742169	-.0884492	.0497125
Edad	.0105649	.0056578	.0049072	.0038485
gobopo_				
2	.7090845	.6555886	.053496	.0328193
3	.5791531	.551361	.0277921	.0167936
2.región_	.2221363	.3862736	-.1641373	.0928087
Antigüedad	-.1570916	-.1230116	-.03408	.0222942
Poblacin	-1.14e-07	-2.17e-08	-9.21e-08	2.41e-07
ltimoao	-.1724215	-.1735457	.0011243	.0021141

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtnbreg
B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtnbreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

chi2(9) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
= 21.60
Prob>chi2 = 0.0102
(V_b-V_B is not positive definite)

Tabla 6. Significancia conjunta de la ambición

```
. test 1.Ambición_ 2.Ambición_ 3.Ambición_

( 1) [Ytotal]1b.Ambición_ = 0
( 2) [Ytotal]2.Ambición_ = 0
( 3) [Ytotal]3.Ambición_ = 0
Constraint 1 dropped

      chi2( 2) = 10.55
Prob > chi2 = 0.0051
```

Tabla 7. Resultados regresión binomial negativa

Conditional FE negative binomial regression		Number of obs	=	1,412		
Group variable: id		Number of groups	=	203		
		Obs per group:				
		min	=	4		
		avg	=	7.0		
		max	=	12		
Log likelihood = -3806.6926		Wald chi2(10)	=	189.95		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Ytotal	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_						
Discreta	-.6095578	.5666459	-1.08	0.282	-1.720163	.5010478
Estética	.3164525	.1143705	2.77	0.006	.0922905	.5406146
Progresiva	.4857677	.1428968	3.40	0.001	.2056951	.7658402
Edad	.0105649	.0059137	1.79	0.074	-.0010256	.0221555
gobopo_						
Independiente	.7090845	.1380071	5.14	0.000	.4385955	.9795736
Oposición	.5791531	.0526586	11.00	0.000	.4759441	.682362
región_						
Otras regiones	.2221363	.1429912	1.55	0.120	-.0581213	.5023938
Antigedad	-.1570916	.0393324	-3.99	0.000	-.2341817	-.0800015
Población	-1.14e-07	3.57e-07	-0.32	0.750	-8.13e-07	5.86e-07
ltimoao	-.1724215	.0443633	-3.89	0.000	-.2593719	-.0854711
_cons	-.1171477	.3368765	-0.35	0.728	-.7774135	.5431181

Tabla 8. Tasas de incidencia

Conditional FE negative binomial regression		Number of obs	=	1,412		
Group variable: id		Number of groups	=	203		
		Obs per group:				
		min	=	4		
		avg	=	7.0		
		max	=	12		
Log likelihood = -3806.6926		Wald chi2(10)	=	189.95		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Ytotal	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_						
Discreta	.5435912	.3080237	-1.08	0.282	.1790369	1.65045
Estética	1.372251	.156945	2.77	0.006	1.096683	1.717062
Progresiva	1.625422	.2322676	3.40	0.001	1.228379	2.150801
Edad	1.010621	.0059765	1.79	0.074	.9989749	1.022403
gobopo_						
Independiente	2.03213	.2804485	5.14	0.000	1.550528	2.66332
Oposición	1.784526	.0939706	11.00	0.000	1.609533	1.978546
región_						
Otras regiones	1.248742	.178559	1.55	0.120	.9435355	1.652673
Antigedad	.8546258	.0336145	-3.99	0.000	.791218	.923115
Población	.9999999	3.57e-07	-0.32	0.750	.9999992	1.000001
ltimoao	.8416244	.0373372	-3.89	0.000	.771536	.9180797
_cons	.8894538	.2996361	-0.35	0.728	.4595932	1.721366

Tabla 9. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

Adjusted predictions		Number of obs	=	1,412	
Model VCE : OIM					
Expression : Linear prediction, predict()					
at	: 1.Ambición_ = .0764873 (mean)				
	: 2.Ambición_ = .0113314 (mean)				
	: 3.Ambición_ = .8101983 (mean)				
	: 4.Ambición_ = .101983 (mean)				
	: Edad = 53.97167 (mean)				
	: 1.gobopo_ = .5014164 (mean)				
	: 2.gobopo_ = .0283286 (mean)				
	: 3.gobopo_ = .470255 (mean)				
	: 1.región_ = .266289 (mean)				
	: 2.región_ = .733711 (mean)				
	: Antigedad = 2.410765 (mean)				
	: Poblacin = 288955.7 (mean)				
	: ltimoao = .25 (mean)				
	Delta-method				
	Margin	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambición_ Cesante	.4537809	.1180434	3.84	0.000	.22242 .6851418
Discreta	-.1557769	.5517752	-0.28	0.778	-1.237236 .9256827
Estática	.7702335	.0539515	14.28	0.000	.6644904 .8759765
Progresiva	.9395486	.1024731	9.17	0.000	.7387051 1.140392

2.3 Modelo 3

$$Y_{total_{ij}} = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{ij} + \beta_2 gobopo_{ij} + \beta_3 Edad_{ij} + \beta_4 Carrera + \beta_6 Población_{ij} + \beta_7 Ultiaño + \beta_8 Sexo + \varepsilon_{ij}$$

Tabla 10. Test de Hausman

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) bfe5	(B) bre5		
Ambición_				
2	-.3881865	-.4209627	.0327762	.3939415
3	.3975487	.4667809	-.0692322	.027971
4	.4720719	.5828691	-.1107972	.0454817
Edad	-.0025103	-.0017935	-.0007168	.0025052
2.Sexo_	-.3108911	-.1686945	-.1421966	.1065001
gobopo_				
2	.6784346	.6477759	.0306587	.0232447
3	.5838607	.5619208	.02194	.0157561
Carrera_				
2	-.1369173	-.1269666	-.0099507	.0253112
3	-.019686	-.0856521	.0659661	.0697436
Poblacin	-4.62e-07	-5.19e-07	5.64e-08	1.99e-07
ltimoao	-.1644668	-.1664736	.0020069	.0026027
b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtnbreg				
B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtnbreg				
Test: Ho: difference in coefficients not systematic				
chi2(10) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)				
= 29.05				
Prob>chi2 = 0.0012				
(V_b-V_B is not positive definite)				

Tabla 11. Significancia conjunta de la ambición

```

. test 1.Ambición_ 2.Ambición_ 3.Ambición_

( 1) [Ytotal]1b.Ambición_ = 0
( 2) [Ytotal]2.Ambición_ = 0
( 3) [Ytotal]3.Ambición_ = 0
    Constraint 1 dropped

        chi2( 2) =    14.86
        Prob > chi2 =    0.0006
    
```

Tabla 12. Resultados regresión binomial negativa

Conditional FE negative binomial regression		Number of obs	=	1,412		
Group variable: id		Number of groups	=	203		
		Obs per group:				
		min	=	4		
		avg	=	7.0		
		max	=	12		
Log likelihood = -3812.5503		Wald chi2(11)	=	182.58		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Ytotal	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_						
Discreta	-.3881865	.5540182	-0.70	0.484	-1.474042	.6976692
Estética	.3975487	.1112429	3.57	0.000	.1795167	.6155806
Progresiva	.4720719	.1410451	3.35	0.001	.1956287	.7485151
Edad	-.0025103	.0045085	-0.56	0.578	-.0113468	.0063261
Sexo_						
M	-.3108911	.1621683	-1.92	0.055	-.6287352	.006953
gobopo_						
Independiente	.6784346	.1357758	5.00	0.000	.4123189	.9445504
Oposición	.5838607	.0523367	11.16	0.000	.4812828	.6864387
Carrera_						
Legislador Profesional	-.1369173	.0729489	-1.88	0.061	-.2798946	.00606
Político profesional	-.019686	.1206178	-0.16	0.870	-.2560925	.2167206
Población						
ltimoao	-4.62e-07	3.04e-07	-1.52	0.129	-1.06e-06	1.34e-07
_cons	-.1644668	.0446428	-3.68	0.000	-.251965	-.0769686
_cons	.7377533	.3140296	2.35	0.019	.1222667	1.35324

Tabla 13. Tasas de incidencia

Conditional FE negative binomial regression		Number of obs	=	1,412		
Group variable: id		Number of groups	=	203		
		Obs per group:				
		min =		4		
		avg =		7.0		
		max =		12		
Log likelihood = -3812.5503		Wald chi2(11)	=	182.58		
		Prob > chi2	=	0.0000		

	Ytotal	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambición_						
Discreta		.6782859	.3757827	-0.70	0.484	.228998 2.009065
Estética		1.488172	.1655485	3.57	0.000	1.196639 1.850731
Progresiva		1.603313	.2261393	3.35	0.001	1.216075 2.113859
Edad		.9974928	.0044972	-0.56	0.578	.9887174 1.006346
Sexo_						
M		.7327937	.1188359	-1.92	0.055	.5332659 1.006977
gobopo_						
Independiente		1.97079	.2675857	5.00	0.000	1.510316 2.571657
Oposición		1.792947	.0938369	11.16	0.000	1.618149 1.986628
Carrera_						
Legislador Profesional		.8720423	.0636146	-1.88	0.061	.7558634 1.006078
Político profesional		.9805065	.1182665	-0.16	0.870	.7740703 1.241997
Población		.9999995	3.04e-07	-1.52	0.129	.9999989 1
ltimoao		.848346	.0378725	-3.68	0.000	.777272 .925919
_cons		2.091232	.6567086	2.35	0.019	1.130055 3.869943

Tabla 14. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

Adjusted predictions		Number of obs	=	1,412		
Model VCE : OIM						
Expression : Linear prediction, predict()						
at	:	1.Ambición_	=	.0764873	(mean)	
		2.Ambición_	=	.0113314	(mean)	
		3.Ambición_	=	.8101983	(mean)	
		4.Ambición_	=	.101983	(mean)	
		Edad	=	53.97167	(mean)	
		1.Sexo_	=	.1388102	(mean)	
		2.Sexo_	=	.8611898	(mean)	
		1.gobopo_	=	.5014164	(mean)	
		2.gobopo_	=	.0283286	(mean)	
		3.gobopo_	=	.470255	(mean)	
		1.Carrera_	=	.2436261	(mean)	
		2.Carrera_	=	.4560907	(mean)	
		3.Carrera_	=	.3002833	(mean)	
		Población	=	288955.7	(mean)	
		ltimoao	=	.25	(mean)	

	Margin	Delta-method Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambición_					
Cesante	.3852458	.1164154	3.31	0.001	.1570758 .6134158
Discreta	-.0029407	.5406366	-0.01	0.996	-1.062569 1.056688
Estética	.7827945	.0535848	14.61	0.000	.6777703 .8878187
Progresiva	.8573177	.0983937	8.71	0.000	.6644697 1.050166

ANEXO 8

Uruguay. Regresión binomial negativa para el número de acciones posicionamiento público

2. Descripción de las variables

Y total: variable discreta que hace referencia al número total de acciones de posicionamiento público presentadas por los legisladores en un año de referencia.

Ambición: variable categórica que toma el valor de uno (1) si la ambición del legislador es cesante, dos (2) si es discreta, tres (3) si es estática y cuatro (4) si es Progresiva.

Sexo: variable dummy que toma el valor de uno (1) si es legislador es mujer y dos (2) en caso que el legislador sea hombre.

Edadf: variable discreta que indica el número de años del legislador al final de cada legislatura.

Gobopo: variable dummy que toma el valor de uno (1) si el legislador está en la colación de gobierno y dos (2) si hace parte de la oposición.

Magnitud distrito: variable discreta que indica el número de escaños que tiene cada distrito.

Regi_i: variable dummy que toma el valor de uno (1) si es distrito al que pertenece el legislador es Montevideo y cero (0) en caso contrario.

Población: variable discreta que hace referencia al número de personas que habitan en el respectivo distrito del legislador.

Antigüedad: variable discreta que indica el número de periodos que el legislador ha estado en ejercicio de sus funciones.

Partido: variable categórica que indica el partido de pertenencia de cada legislador.

Carrera: variable categórica que toma el valor de uno (1) si el legislador es Amateur, dos (2) si es Legislador Profesional y tres (3) si es Político Profesional.

2. Estimación de los modelos

2.1 Modelo 1

$$Ttotal_i = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{2017_i} + \beta_2 Partido_i + \beta_3 Región_{a_i} + \beta_4 Últimoaño_i + \beta_5 Población_i + \varepsilon_i$$

Tabla 1. Significancia conjunta de la ambición

```
. test 1.Ambición_ 2.Ambición_ 3.Ambición_ 4.Ambición_

( 1)  [ytotal]1b.Ambición_ = 0
( 2)  [ytotal]2.Ambición_ = 0
( 3)  [ytotal]3.Ambición_ = 0
( 4)  [ytotal]4.Ambición_ = 0
      Constraint 1 dropped

      chi2( 3) =    39.47
      Prob > chi2 =    0.0000
```

Tabla 2. Test de Hausman

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) bfe1	(B) bre1		
Ambición_				
2	.4569833	.3248996	.1320836	.1823968
3	.4491858	.4823057	-.0331199	.0354175
4	.656071	.660845	-.004774	.0712084
5	.5593226	.6723013	-.1129788	.0736832
partido_				
2	-.3542361	-.0495187	-.3047175	.1430396
3	1.515469	1.533596	-.018127	.2874144
4	-.0712122	.1982278	-.2694401	.1408491
5	1.033272	1.131133	-.0978617	.2749776
regionnew	.7019207	.3946232	.3072975	.3320616
Ultimoao	-.7765268	-.7644714	-.0120554	.0064447
Poblacin2	-5.62e-07	-2.23e-07	-3.39e-07	2.92e-07

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtbbreg
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtbbreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

chi2(10) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
 = 14.71
 Prob>chi2 = 0.1431

Tabla 3. Resultados regresión binomial negativa

Random-effects negative binomial regression		Number of obs	=	1,845
Group variable: id		Number of groups	=	247
Random effects u_i ~ Beta		Obs per group:		
		min =		5
		avg =		7.5
		max =		20
Log likelihood = -4687.7628		Wald chi2(11)	=	251.12
		Prob > chi2	=	0.0000

yttotal	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambición_					
Discreta	.3248996	.1558688	2.08	0.037	.0194023 .6303969
Estática	.4823057	.0830471	5.81	0.000	.3195364 .6450751
Progresiva	.660845	.1327513	4.98	0.000	.4006572 .9210328
Subnacional	.6723013	.1593739	4.22	0.000	.3599342 .9846685
partido_					
Frente Amplio	-.0495187	.1259372	-0.39	0.694	-.296351 .1973137
Independiente	1.533596	.3462694	4.43	0.000	.8549207 2.212272
Nacional	.1982278	.1279615	1.55	0.121	-.052572 .4490277
Nuevo Espacio	1.131133	.2889609	3.91	0.000	.5647804 1.697486
regionnew	.3946232	.4006967	0.98	0.325	-.3907279 1.179974
Ultimoao	-.7644714	.0584414	-13.08	0.000	-.8790144 -.6499283
Poblacin2	-2.23e-07	3.45e-07	-0.65	0.517	-9.00e-07 4.53e-07
_cons	.4656871	.1615683	2.88	0.004	.1490191 .7823551
/ln_r	.7150993	.0993275			.520421 .9097776
/ln_s	1.043185	.1165919			.8146689 1.271701
r	2.04439	.2030641			1.682736 2.48377
s	2.838242	.330916			2.258428 3.566914

LR test vs. pooled: **chibar2(01) = 889.03** Prob >= chibar2 = **0.000**

Tabla 4. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

```

. margins Ambición_, atmeans
Adjusted predictions      Number of obs   =      1,845
Model VCE      : OIM

Expression   : Linear prediction, predict()
at           : 1.Ambición_   =   .1544715 (mean)
              2.Ambición_   =   .1219512 (mean)
              3.Ambición_   =   .601626  (mean)
              4.Ambición_   =   .0813008 (mean)
              5.Ambición_   =   .0406504 (mean)
              1.partido_    =   .2222222 (mean)
              2.partido_    =   .4417344 (mean)
              3.partido_    =   .0081301 (mean)
              4.partido_    =   .3089431 (mean)
              5.partido_    =   .0189702 (mean)
              regionnew     =   .4308943 (mean)
              Ultimoao      =   .2 (mean)
              Poblacin2     =   684044.5 (mean)
    
```

	Delta-method				
	Margin	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambición_					
Cesante	.4032766	.0933535	4.32	0.000	.2203071 .5862462
Discreta	.7281763	.1392533	5.23	0.000	.4552448 1.001108
Estática	.8855824	.0655579	13.51	0.000	.7570912 1.014074
Progresiva	1.064122	.1217202	8.74	0.000	.8255544 1.302689
Subnacional	1.075578	.1488515	7.23	0.000	.7838344 1.367322

2.2 Modelo 2

$$Ttotal_i = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{2017_i} + \beta_2 Partido_i + \beta_3 Región_i + \beta_4 Últimoaño_i + \beta_5 Población + \beta_6 Edad + \varepsilon_i$$

Tabla 5. Test de Hausman

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) bfe2	(B) bre2		
Ambición_				
2	.2335924	.2111218	.0224706	.186871
3	.3992538	.4506041	-.0513502	.0381656
4	.6160498	.6313931	-.0153433	.0725285
5	.4759997	.6383762	-.1623765	.0828562
edadf	-.0092115	-.0065693	-.0026422	.0022897
partido_				
2	-.2585036	-.0148185	-.2436851	.1443721
3	1.581448	1.500865	.0805831	.2923314
4	-.1255113	.147549	-.2730603	.1381059
5	1.007889	1.049136	-.0412466	.2794215
regionnew	.7697302	.4507554	.3189749	.3437911
Ultimoao	-.7689584	-.7609232	-.0080352	.0055915
Poblacin2	-6.25e-07	-2.66e-07	-3.59e-07	3.01e-07

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtnbreg
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtnbreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic
 chi2(11) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
 = 17.31
 Prob>chi2 = 0.0992
 (V_b-V_B is not positive definite)

Tabla 6. Significancia conjunta de la ambición

```

( 1) [ytotal]1b.Ambición_ = 0
( 2) [ytotal]2.Ambición_ = 0
( 3) [ytotal]3.Ambición_ = 0
( 4) [ytotal]4.Ambición_ = 0
    Constraint 1 dropped

           chi2( 3) =    35.63
           Prob > chi2 =    0.0000
    
```

Tabla 7. Resultados regresión binomial negativa

ytotal		Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_							
Discreta		.2111218	.1605962	1.31	0.189	-.1036409	.5258846
Estética		.4506041	.084353	5.34	0.000	.2852753	.6159328
Progresiva		.6313931	.1339951	4.71	0.000	.3687675	.8940188
Subnacional		.6383762	.1614771	3.95	0.000	.321887	.9548655
edadf		-.0065693	.0022966	-2.86	0.004	-.0110706	-.002068
partido_							
Frente Amplio		-.0148185	.1264629	-0.12	0.907	-.2626812	.2330443
Independiente		1.500865	.3497407	4.29	0.000	.8153855	2.186344
Nacional		.147549	.1293738	1.14	0.254	-.1060189	.401117
Nuevo Espacio		1.049136	.2897872	3.62	0.000	.4811635	1.617109
regionnew		.4507554	.4053952	1.11	0.266	-.3438046	1.245315
Ultimoao		-.7609232	.0581848	-13.08	0.000	-.8749633	-.6468831
Poblacin2		-2.66e-07	3.49e-07	-0.76	0.445	-9.50e-07	4.18e-07
_cons		.852003	.2125529	4.01	0.000	.4354071	1.268599
/ln_r		.7203682	.0993897			.525568	.9151685
/ln_s		1.031377	.1165519			.8029393	1.259814
r		2.05519	.2042647			1.691419	2.497196
s		2.804925	.3269192			2.232092	3.524766

LR test vs. pooled: $\chi^2(01) = 889.08$ Prob >= $\chi^2 = 0.000$

Tabla 8. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

Adjusted predictions		Number of obs	=	1,845
Model VCE : OIM				
Expression : Linear prediction, predict()				
at	1.Ambición_	=	.1544715	(mean)
	2.Ambición_	=	.1219512	(mean)
	3.Ambición_	=	.601626	(mean)
	4.Ambición_	=	.0813008	(mean)
	5.Ambición_	=	.0406504	(mean)
	edadf	=	50.3523	(mean)
	1.partido_	=	.2222222	(mean)
	2.partido_	=	.4417344	(mean)
	3.partido_	=	.0081301	(mean)
	4.partido_	=	.3089431	(mean)
	5.partido_	=	.0189702	(mean)
	regionnew	=	.4308943	(mean)
	Ultimoao	=	.2	(mean)
	Poblacin2	=	684044.5	(mean)

	Delta-method			z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Margin	Std. Err.					
Ambición_							
Cesante	.4522958	.0958304	4.72	0.000	.2644717	.64012	
Discreta	.6634177	.1402678	4.73	0.000	.3884978	.9383376	
Estética	.9028999	.0662372	13.63	0.000	.7730773	1.032722	
Progresiva	1.083689	.1229027	8.82	0.000	.8428041	1.324574	
Subnacional	1.090672	.1496981	7.29	0.000	.7972692	1.384075	

Tabla 9. Tasas de incidencia

Random-effects negative binomial regression		Number of obs	=	1,845
Group variable: id		Number of groups	=	247
Random effects u_i ~ Beta		Obs per group:		
		min =		5
		avg =		7.5
		max =		20
Log likelihood = -4683.6293		Mald chi2(12)	=	260.55
		Prob > chi2	=	0.0000

yttotal	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_						
Discreta	1.235063	.1983464	1.31	0.189	.9015489	1.691955
Estética	1.56926	.1323717	5.34	0.000	1.330128	1.851383
Progresiva	1.880228	.2519414	4.71	0.000	1.445951	2.444936
Subnacional	1.893404	.3057413	3.95	0.000	1.379729	2.598321
edadf	.9934522	.0022816	-2.86	0.004	.9889904	.9979341
partido_						
Frente Amplio	.9852908	.1246027	-0.12	0.907	.768987	1.262437
Independiente	4.485566	1.568785	4.29	0.000	2.260047	8.902605
Nacional	1.15899	.1499429	1.14	0.254	.8994076	1.493492
Nuevo Espacio	2.855183	.8273956	3.62	0.000	1.617956	5.038501
regionnew	1.569497	.6362666	1.11	0.266	.7090675	3.47403
Ultimoao	.4672349	.027186	-13.08	0.000	.4168773	.5236755
Poblacin2	.9999997	3.49e-07	-0.76	0.445	.9999999	1
_cons	2.344338	.4982957	4.01	0.000	1.545592	3.555867
/ln_r	.7203682	.0993897			.525568	.9151685
/ln_s	1.031377	.1165519			.8029393	1.259814
r	2.05519	.2042647			1.691419	2.497196
s	2.804925	.3269192			2.232092	3.524766

LR test vs. pooled: $\text{chibar2}(01) = 889.08$ Prob >= $\text{chibar2} = 0.000$

2.3 Modelo 3

$$Ttotal_i = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{2017_i} + \beta_2 Partido_i + \beta_3 Edad + \beta_4 Ultimoaño_i + \beta_5 Magnitud + \varepsilon_i$$

Tabla 10. Significancia conjunta de la ambición

```
( 1) [ytotal]1b.Ambición_ = 0
( 2) [ytotal]2.Ambición_ = 0
( 3) [ytotal]3.Ambición_ = 0
( 4) [ytotal]4.Ambición_ = 0
      Constraint 1 dropped

      chi2( 3) =    35.27
      Prob > chi2 =    0.0000
```

Tabla 11. Test de Hausman

	— Coefficients —		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) bfe3	(B) bre3		
Ambición_				
2	.2656934	.2232007	.0424927	.1847399
3	.3972343	.4493957	-.0521614	.0377452
4	.6108724	.6274232	-.0165508	.0724795
5	.5058023	.660842	-.1550397	.0838364
edadf	-.009061	-.0064807	-.0025803	.0022922
partido_				
2	-.2531723	-.0107195	-.2424528	.1436342
3	1.572118	1.479678	.0924401	.2941956
4	-.1071626	.1585289	-.2656915	.1368982
5	.9827841	1.027222	-.0444384	.282445
MagnitudDi~o	.0012094	.0038548	-.0026455	.0022451
Ultimoaao	-.7686546	-.7604331	-.0082216	.0060162

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtbnreg
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtbnreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

```

chi2(11) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
          =    14.81
Prob>chi2 =    0.1912
(V_b-V_B is not positive definite)
```

Tabla 12. Resultados regresión binomial negativa

Random-effects negative binomial regression		Number of obs	=	1,845		
Group variable: id		Number of groups	=	247		
Random effects u_i ~ Beta		Obs per group:				
		min	=	5		
		avg	=	7.5		
		max	=	20		
Log likelihood = -4684.1192		Wald chi2(11)	=	259.24		
		Prob > chi2	=	0.0000		

yttotal	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_						
Discreta	.2232007	.1598927	1.40	0.163	-.0901833	.5365846
Estética	.4493957	.0841663	5.34	0.000	.2844327	.6143586
Progresiva	.6274232	.1338764	4.69	0.000	.3650302	.8898162
Subnacional	.660842	.160816	4.11	0.000	.3456484	.9760356
edadf	-.0064807	.0022944	-2.82	0.005	-.0109777	-.0019837
partido_						
Frente Amplio	-.0107195	.1260783	-0.09	0.932	-.2578285	.2363894
Independiente	1.479678	.350908	4.22	0.000	.7919109	2.167445
Nacional	.1585289	.1287084	1.23	0.218	-.093735	.4107927
Nuevo Espacio	1.027222	.2895687	3.55	0.000	.4596782	1.594767
MagnitudDistrito	.0038548	.0025846	1.49	0.136	-.0012109	.0089205
Ultimoao	-.7604331	.0582171	-13.06	0.000	-.8745365	-.6463296
_cons	.7701248	.1994894	3.86	0.000	.3791326	1.161117
/ln_r	.7221421	.0994106			.5273009	.9169832
/ln_s	1.037043	.1164823			.8087421	1.265344
r	2.058839	.2046704			1.694353	2.501732
s	2.820864	.3285806			2.245082	3.544312

LR test vs. pooled: chibar2(01) = 888.20	Prob >= chibar2 = 0.000
--	-------------------------

Tabla 13. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

Adjusted predictions		Number of obs	=	1,845		
Model VCE : OIM						
Expression : Linear prediction, predict()						
at	1.Ambición_	=	.1544715	(mean)		
	2.Ambición_	=	.1219512	(mean)		
	3.Ambición_	=	.601626	(mean)		
	4.Ambición_	=	.0813008	(mean)		
	5.Ambición_	=	.0406504	(mean)		
	edadf	=	50.3523	(mean)		
	1.partido_	=	.2222222	(mean)		
	2.partido_	=	.4417344	(mean)		
	3.partido_	=	.0081301	(mean)		
	4.partido_	=	.3089431	(mean)		
	5.partido_	=	.0189702	(mean)		
	MagnitudDistrito	=	21.08943	(mean)		
	Ultimoao	=	.2	(mean)		

	Delta-method		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Margin	Std. Err.				
Ambición_						
Cesante	.4487729	.0955484	4.70	0.000	.2615014	.6360443
Discreta	.6719736	.1399284	4.80	0.000	.3977188	.9462283
Estética	.8981685	.0660356	13.60	0.000	.7687412	1.027596
Progresiva	1.076196	.1227353	8.77	0.000	.8356393	1.316753
Subnacional	1.109615	.1492965	7.43	0.000	.8169991	1.402231

Tabla 14. Tasas de incidencia

Random-effects negative binomial regression		Number of obs	=	1,845		
Group variable: id		Number of groups	=	247		
Random effects u_i ~ Beta		Obs per group:				
		min	=	5		
		avg	=	7.5		
		max	=	20		
Log likelihood = -4684.1192		Wald chi2(11)	=	259.24		
		Prob > chi2	=	0.0000		
yttotal	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_						
Discreta	1.250071	.1998773	1.40	0.163	.9137637	1.710156
Estética	1.567365	.1319193	5.34	0.000	1.329008	1.848471
Progresiva	1.872779	.2507209	4.69	0.000	1.440558	2.434682
Subnacional	1.936422	.3114077	4.11	0.000	1.412906	2.653914
edadf	.9935402	.0022796	-2.82	0.005	.9890823	.9980183
partido_						
Frente Amplio	.9893377	.124734	-0.09	0.932	.7727278	1.266667
Independiente	4.391531	1.541023	4.22	0.000	2.207611	8.735935
Nacional	1.171786	.1508187	1.23	0.218	.910524	1.508013
Nuevo Espacio	2.793297	.8088514	3.55	0.000	1.583564	4.92718
MagnitudDistrito	1.003862	.0025946	1.49	0.136	.9987899	1.00896
Ultimoao	.4674639	.0272144	-13.06	0.000	.4170553	.5239654
_cons	2.160036	.4309043	3.86	0.000	1.461017	3.193498
/ln_r	.7221421	.0994106			.5273009	.9169832
/ln_s	1.037043	.1164823			.8087421	1.265344
r	2.058839	.2046704			1.694353	2.501732
s	2.820864	.3285806			2.245082	3.544312
LR test vs. pooled: chibar2(01) = 888.20		Prob >= chibar2 = 0.000				

2.4 Modelo 4

$$Ttotal_i = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{2017_i} + \beta_2 Gobopo_i + \beta_3 Ultimoaño_i + \beta_4 Magnitud + \varepsilon_i$$

Tabla 15. Significancia conjunta de la ambición

(1)	[yttotal]1b.Ambición_ = 0
(2)	[yttotal]2.Ambición_ = 0
(3)	[yttotal]3.Ambición_ = 0
(4)	[yttotal]4.Ambición_ = 0
	Constraint 1 dropped
	chi2(3) = 17.00
	Prob > chi2 = 0.0007

Tabla 16. Test de Hausman

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) bfe4	(B) bre4		
Ambición_				
2	.1406822	.1479534	-.0072712	.1645296
3	.3017701	.3185895	-.0168194	.0320456
4	.2752104	.3096201	-.0344097	.0753335
5	.3896454	.4913917	-.1017463	.0763222
2.gobopo_	.9916581	.9925692	-.0009111	.0379021
MagnitudDistrito	-.0007524	.003271	-.0040234	.0025776
Ultimoao	-.7512955	-.7524112	.0011158	.0052813

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtnbreg
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtnbreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

$\chi^2(7) = (b-B)'[(V_b-V_B)^{-1}](b-B)$
 = 5.13
 Prob>chi2 = 0.6438

Tabla 17. Resultados regresión binomial negativa

Random-effects negative binomial regression		Number of obs	=	1,845
Group variable: id		Number of groups	=	247
Random effects u_i ~ Beta		Obs per group:		
		min	=	5
		avg	=	7.5
		max	=	20
Log likelihood = -4582.2326		Wald chi2(7)	=	487.13
		Prob > chi2	=	0.0000

yttotal	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambición_					
Discreta	.1479534	.142286	1.04	0.298	-.1309219 .4268288
Estética	.3185895	.079194	4.02	0.000	.1633721 .4738069
Progresiva	.3096201	.1297154	2.39	0.017	.0553825 .5638576
Subnacional	.4913917	.152609	3.22	0.001	.1922836 .7904997
gobopo_					
Oposición	.9925692	.0654167	15.17	0.000	.864355 1.120784
MagnitudDistrito	.003271	.0025273	1.29	0.196	-.0016825 .0082245
Ultimoao	-.7524112	.0546297	-13.77	0.000	-.8594834 -.6453391
_cons	.1763786	.1093244	1.61	0.107	-.0378932 .3906504
/ln_r	.9435459	.1026835			.7422899 1.144802
/ln_s	1.17558	.1156763			.9488587 1.402302
r	2.569075	.2638017			2.100741 3.141819
s	3.240022	.3747939			2.58276 4.064544

LR test vs. pooled: $\chi^2(01) = 892.25$ Prob >= $\chi^2 = 0.000$

Tabla 18. Tasas de incidencia

Random-effects negative binomial regression		Number of obs =		1,845	
Group variable: id		Number of groups =		247	
Random effects u_i ~ Beta		Obs per group:			
		min =		5	
		avg =		7.5	
		max =		20	
Log likelihood = -4582.2326		Wald chi2(7) =		487.13	
		Prob > chi2 =		0.0000	

yttotal	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_						
Discreta	1.159459	.1649747	1.04	0.298	.8772863	1.53239
Estática	1.375187	.1089066	4.02	0.000	1.177475	1.606097
Progresiva	1.362907	.1767901	2.39	0.017	1.056945	1.757439
Subnacional	1.634589	.249453	3.22	0.001	1.212014	2.204498
gobopo_						
Oposición	2.698158	.1765045	15.17	0.000	2.373475	3.067257
MagnitudDistrito	1.003276	.0025356	1.29	0.196	.9983189	1.008258
Ultimoao	.4712289	.0257431	-13.77	0.000	.4233807	.5244847
_cons	1.19289	.1304119	1.61	0.107	.9628157	1.477942
/ln_r	.9435459	.1026835			.7422899	1.144802
/ln_s	1.17558	.1156763			.9488587	1.402302
r	2.569075	.2638017			2.100741	3.141819
s	3.240022	.3747939			2.58276	4.064544

LR test vs. pooled: $\text{chibar2}(01) = 892.25$ Prob >= $\text{chibar2} = 0.000$

Tabla 19. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

Adjusted predictions		Number of obs =		1,845	
Model VCE : OIM					
Expression : Linear prediction, predict()					
at	1.Ambición_ =	.1544715 (mean)			
	2.Ambición_ =	.1219512 (mean)			
	3.Ambición_ =	.601626 (mean)			
	4.Ambición_ =	.0813008 (mean)			
	5.Ambición_ =	.0406504 (mean)			
	1.gobopo_ =	.401084 (mean)			
	2.gobopo_ =	.598916 (mean)			
	MagnitudDi~o =	21.08943 (mean)			
	Ultimoao =	.2 (mean)			

	Delta-method		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Margin	Std. Err.				
Ambición_						
Cesante	.6893449	.0935199	7.37	0.000	.5060493	.8726405
Discreta	.8372983	.1296694	6.46	0.000	.583151	1.091446
Estática	1.007934	.0684372	14.73	0.000	.8738	1.142069
Progresiva	.998965	.1193514	8.37	0.000	.7650405	1.232889
Subnacional	1.180737	.1448003	8.15	0.000	.8969332	1.46454

2.5 Modelo 5

$$Ttotal_i = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{2017_i} + \beta_2 Gobopo_i + \beta_3 Ultimoaño_i + \beta_4 Carrera + \beta_5 Edad + \beta_6 Sexo + \beta_7 Partido_i + \beta_8 Poblacin_i + \varepsilon_i$$

Tabla 20. Test de Hausman

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) bfe5	(B) bre5		
Ambición_				
2	-.0780854	-.0085996	-.0694858	.1899738
3	.2303864	.2261707	.0042157	.037118
4	.2458239	.2438517	.0019722	.0798592
5	.3088532	.3715048	-.0626515	.0863419
edadf	.0004878	-.001704	.0021918	.0025433
2.Sexo_	.0734313	.2335848	-.1601535	.1740105
partido_				
2	-.2395994	.0306864	-.2702858	.1652327
3	.7213755	.6735859	.0477897	.3248042
4	-.728457	-.5099903	-.2184667	.1532705
5	.2368202	.2790073	-.0421871	.3114907
2.gobopo_	1.04684	1.100982	-.0541413	.0369343
Carrera_				
2	-.2177226	-.1884247	-.0292979	.0283803
3	.1076987	.1289262	-.0212276	.1145931
Poblacin2	-7.66e-08	6.90e-08	-1.46e-07	8.22e-08
Ultimoao	-.7467478	-.7361391	-.0106087	.0104011

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtnbreg
B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtnbreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

chi2(14) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
 = 11.90
Prob>chi2 = 0.6140

Tabla 21. Significancia conjunta de la ambición

```
. test 1.Ambición_ 2.Ambición_ 3.Ambición_ 4.Ambición_

( 1) [ytotal]1b.Ambición_ = 0
( 2) [ytotal]2.Ambición_ = 0
( 3) [ytotal]3.Ambición_ = 0
( 4) [ytotal]4.Ambición_ = 0
     Constraint 1 dropped

     chi2( 3) = 10.49
     Prob > chi2 = 0.0148
```

Tabla 22. Resultados regresión binomial negativa

Random-effects negative binomial regression		Number of obs	=		1,845
Group variable: id		Number of groups	=		247
Random effects u_i ~ Beta		Obs per group:			
		min =	5		
		avg =	7.5		
		max =	20		
Log likelihood = -4555.9226		Wald chi2(15)	=		558.33
		Prob > chi2	=		0.0000
yttotal	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambición_					
Discreta	-.0085996	.1524153	-0.06	0.955	-.307328 .2901289
Estética	.2261707	.0818837	2.76	0.006	.0656815 .3866599
Progresiva	.2438517	.1303463	1.87	0.061	-.0116224 .4993258
Subnacional	.3715048	.1570446	2.37	0.018	.0637029 .6793066
edadf	-.001704	.0022915	-0.74	0.457	-.0061952 .0027872
Sexo_					
M	.2335848	.1397125	1.67	0.095	-.0402468 .5074164
partido_					
Frente Amplio	.0306864	.1214488	0.25	0.801	-.2073488 .2687216
Independiente	.6735859	.3411495	1.97	0.048	.0049452 1.342227
Nacional	-.5099903	.1298961	-3.93	0.000	-.764582 -.2553985
Nuevo Espacio	.2790073	.2863061	0.97	0.330	-.2821424 .8401569
gobopo_					
Oposición	1.100982	.071975	15.30	0.000	.959913 1.24205
Carrera_					
Legislador Profesional	-.1884247	.0697672	-2.70	0.007	-.325166 -.0516835
Político profesional	.1289262	.1035135	1.25	0.213	-.0739566 .331809
Poblacin2	6.90e-08	7.88e-08	0.87	0.382	-8.56e-08 2.24e-07
Ultimao	-.7361391	.0540811	-13.61	0.000	-.8421361 -.6301421
_cons	.2657653	.2392587	1.11	0.267	-.2031732 .7347037
/ln_r	1.018047	.1044379			.8133525 1.222741
/ln_s	1.238316	.1186113			1.005842 1.47079
r	2.767784	.2890614			2.255457 3.396486
s	3.449798	.4091849			2.734208 4.352671

LR test vs. pooled: $\chi^2(15) = 853.86$ Prob >= $\chi^2 = 0.000$

Tabla 23. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

Adjusted predictions		Number of obs	=		1,845
Model VCE : OIM					
Expression	Linear prediction, predict()				
at	1.Ambición_ = .1544715 (mean)				
	2.Ambición_ = .1219512 (mean)				
	3.Ambición_ = .601626 (mean)				
	4.Ambición_ = .0813008 (mean)				
	5.Ambición_ = .0406504 (mean)				
	edadf = 50.3523 (mean)				
	1.Sexo_ = .1165312 (mean)				
	2.Sexo_ = .8834688 (mean)				
	1.partido_ = .2222222 (mean)				
	2.partido_ = .4417344 (mean)				
	3.partido_ = .0081301 (mean)				
	4.partido_ = .3089431 (mean)				
	5.partido_ = .0189702 (mean)				
	1.gobopo_ = .401084 (mean)				
	2.gobopo_ = .598916 (mean)				
	1.Carrera_ = .2872629 (mean)				
	2.Carrera_ = .3685637 (mean)				
	3.Carrera_ = .3441734 (mean)				
	Poblacin2 = 684044.5 (mean)				
	Ultimao = .2 (mean)				

	Delta-method		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Margin	Std. Err.				
Ambición_						
Cesante	.7873653	.0955596	8.24	0.000	.600072 .9746586	
Discreta	.7787657	.1329997	5.86	0.000	.5180911 1.03944	
Estética	1.013536	.0696209	14.56	0.000	.8770815 1.149991	
Progresiva	1.031217	.1202854	8.57	0.000	.7954619 1.266972	
Subnacional	1.15887	.1480628	7.83	0.000	.8686723 1.449068	

Tabla 24. Tasas de incidencia

Random-effects negative binomial regression		Number of obs	=	1,005		
Group variable: id		Number of groups	=	247		
Random effects u_i - Beta		Obs per group:				
		min	=	5		
		avg	=	7.5		
		max	=	30		
Log likelihood = -4555.9226		Wald chi2(15)	=	550.33		
		Prob > chi2	=	0.0000		
ytotall	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_						
Discreta	.9914373	.1811102	-0.06	0.955	.7354004	1.3366
Esiática	1.253379	.162665	2.76	0.006	1.067007	1.472056
Progresiva	1.276155	.1663421	1.97	0.061	.9804449	1.64761
Subnacional	1.449915	.2277013	2.37	0.018	1.065776	1.972509
edadf	.9982975	.0022076	-0.74	0.457	.993024	1.002791
Sexo_						
H	1.26312	.1766737	1.67	0.095	.9605524	1.669994
partido_						
Frente Amplio	1.031162	.1252334	0.25	0.801	.8137361	1.300291
Independiente	1.961259	.669982	1.97	0.048	1.004957	3.027556
Nacional	.6005014	.0700020	-3.93	0.000	.4655205	.7746977
Nuevo Espacio	1.321017	.3704443	0.97	0.330	.7541663	2.316731
gabopo_						
Oposición	3.007116	.2164373	15.30	0.000	2.611469	3.462705
Carrera_						
Legislador Profesional	.8202629	.0577856	-2.70	0.007	.7224075	.9496294
Político profesional	1.137606	.1177576	1.25	0.213	.920712	1.393407
Poblacin2	1	7.00e-00	0.07	0.302	.9999999	1
Ultimos	.4709596	.0259027	-13.61	0.000	.4307093	.5325161
_cons	1.304429	.3120959	1.11	0.267	.8161369	2.004864
/ln_r	1.010047	.1044379			.8133525	1.222741
/ln_s	1.230316	.1106113			1.005042	1.47079
r	2.767704	.2090614			2.255457	3.396406
s	3.449790	.4091040			2.734200	4.352671
LR test vs. pooled: chibar2(01) = 853.06				Prob >= chibar2 = 0.000		

ANEXO 9

Colombia. Regresión binomial negativa para el número de acciones posicionamiento público

1. Descripción de las variables

Y total: variable discreta que hace referencia al número total de acciones de posicionamiento público presentadas por los legisladores en un año de referencia.

Ambición: variable categórica que toma el valor de uno (1) si la ambición del legislador es cesante, dos (2) si es discreta, tres (3) si es estática y cuatro (4) si es Progresiva.

Edadf: variable discreta que indica el número de años del legislador al final de cada legislatura.

Paramilitarismo: variable dummy que toma valor de 1 cuando el legislador fue condenado por nexos con los grupos paramilitares y 0 en caso contrario

Sexo: variable dummy que toma el valor de uno (1) si es legislador es mujer y dos (2) en caso que el legislador sea hombre.

últimoaño: variable dummy que toma el valor de 1 cuando es el último año de la legislatura y 0 en caso contrario.

Antigüedad: variable discreta que indica el número de periodos que el legislador ha estado en ejercicio de sus funciones.

Gobopo: variable dummy que toma el valor de uno (1) si el legislador está en la colación de gobierno y dos (2) si hace parte de la oposición.

Regi_i: variable dummy que toma el valor de uno (1) si el distrito al que pertenece el legislador es Bogotá y cero (0) en caso contrario.

Carrera: variable categórica que toma el valor de uno (1) si el legislador es Amateur, dos (2) si es Legislador Profesional y tres (3) si es Político Profesional.

Población: variable discreta que hace referencia al número de personas que habitan en el respectivo distrito del legislador.

Magnitud distrito: variable discreta que indica el número de escaños que tiene cada distrito.

% votos: variable continua que hace referencia al porcentaje de votación del legislador en cada elección.

2. Estimación de modelos

$$Y_{total_{ij}} = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{ij} + \beta_2 Edad + \beta_3 Gobopo_{ij} + \beta_4 Region + \beta_5 Antigüeda_{ij} + \beta_6 Paramilitarismo_{ij} \varepsilon_{ij}$$

Tabla 1. Test de Hausman

	—— Coefficients ——		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) bfe1	(B) bre1		
Ambición_				
2	.4856638	.4048658	.080798	.3286183
3	.5175834	.5406951	-.0231117	.1300952
4	.6384147	.6615182	-.0231035	.1419985
5	-.2996313	.2298929	-.5295242	.5420176
edadf	.0001965	-.0061213	.0063177	.0114876
gobopo_				
2	.1691813	-.033547	.2027283	.1942371
3	-.1216357	-.1124972	-.0091385	.1013728
2.región_	.116002	-.5636194	.6796215	.1837257
Antigedad	.074792	.0650735	.0097186	.0691901
paramilita~o	1.556845	.2741198	1.282725	.5238987

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtnbreg
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtnbreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

$\chi^2(10) = (b-B)'[(V_b-V_B)^{-1}](b-B)$
 = **24.28**
 Prob>chi2 = **0.0069**

Tabla 2. Significancia conjunta de la ambición

```

. test 1.Ambición_ 2.Ambición_ 3.Ambición_ 4.Ambición_

( 1) [Ytotal]1b.Ambición_ = 0
( 2) [Ytotal]2.Ambición_ = 0
( 3) [Ytotal]3.Ambición_ = 0
( 4) [Ytotal]4.Ambición_ = 0
    Constraint 1 dropped

      chi2( 3) =    7.30
    Prob > chi2 =    0.0629
  
```


Tabla 3. Resultados regresión binomial negativa

Conditional FE negative binomial regression		Number of obs	=	1,852		
Group variable: id		Number of groups	=	336		
		Obs per group:				
		min	=	4		
		avg	=	5.5		
		max	=	16		
Log likelihood = -1820.338		Wald chi2(10)	=	18.55		
		Prob > chi2	=	0.0464		

Ytotal	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_						
Discreta	.4856638	.3973898	1.22	0.222	-.2932058	1.264533
Estética	.5175834	.22309	2.32	0.020	.0803351	.9548318
Progresiva	.6384147	.2367171	2.70	0.007	.1744577	1.102372
Subnacional	-.2996313	.6988024	-0.43	0.668	-1.669259	1.069996
edadf	.0001965	.0131157	0.01	0.988	-.0255099	.0259028
gobopo_						
Independiente	.1691813	.2845202	0.59	0.552	-.3884679	.7268306
Oposición	-.1216357	.1367258	-0.89	0.374	-.3896134	.146342
región_						
Otras regiones	.116002	.2377934	0.49	0.626	-.3500644	.5820684
Antigedad	.074792	.0913293	0.82	0.413	-.1042101	.2537942
paramilitarismo	1.556845	.588505	2.65	0.008	.4033964	2.710294
_cons	-.4216841	.6716835	-0.63	0.530	-1.73816	.8947914

Tabla 4. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

Adjusted predictions		Number of obs	=	1,852		
Model VCE : OIM						
Expression : Linear prediction, predict()						
at	1.Ambición_	=	.0583153	(mean)		
	2.Ambición_	=	.1144708	(mean)		
	3.Ambición_	=	.5917927	(mean)		
	4.Ambición_	=	.224622	(mean)		
	5.Ambición_	=	.0107991	(mean)		
	edadf	=	49.26782	(mean)		
	1.gobopo_	=	.6198704	(mean)		
	2.gobopo_	=	.0367171	(mean)		
	3.gobopo_	=	.3434125	(mean)		
	1.región_	=	.1187905	(mean)		
	2.región_	=	.8812095	(mean)		
	Antigedad	=	1.531317	(mean)		
	paramilitarismo	=	.0237581	(mean)		

	Margin	Delta-method Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_						
Cesante	-.1938245	.2289992	-0.85	0.397	-.6426547	.2550056
Discreta	.2918393	.3201173	0.91	0.362	-.3355791	.9192576
Estética	.3237589	.1108776	2.92	0.004	.1064428	.541075
Progresiva	.4445901	.1462894	3.04	0.002	.1578683	.731312
Subnacional	-.4934558	.6607548	-0.75	0.455	-1.788511	.8015998

2.2 Modelo 2

$$Y_{total,ij} = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{ij} + \beta_2 Edad + \beta_3 Gobopo_{ij} + \beta_4 Region + \beta_5 Antigüeda_{ij} + \beta_6 Magnitud_{ij} + \beta_7 Votos_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Tabla 5. Test de Hausman

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) bfe3	(B) bre3		
Ambición_				
2	.4834316	.4291496	.054282	.3333226
3	.5737115	.5713455	.002366	.132713
4	.6891257	.6497409	.0393848	.1477137
5	-.4241122	.141968	-.5660802	.5768406
edadf	-.0022275	-.0118498	.0096223	.0117136
gobopo_				
2	.16344	.0097756	.1536644	.1990653
3	-.1490432	-.0516143	-.097429	.1094843
2.región_	.7378587	-.0802541	.8181128	.3058919
Antigedad	.1260759	.097106	.0289699	.0702902
Magnitud	.0713996	.0375196	.03388	.0240633
votos	.0230947	-.0113549	.0344496	.0112527

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtnbreg
B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtnbreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

chi2(11) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
 = 24.88
Prob>chi2 = 0.0095

Tabla 6. Significancia conjunta de la ambición

```

. test 1.Ambición_ 2.Ambición_ 3.Ambición_ 4.Ambición_

( 1) [Ytotal]1b.Ambición_ = 0
( 2) [Ytotal]2.Ambición_ = 0
( 3) [Ytotal]3.Ambición_ = 0
( 4) [Ytotal]4.Ambición_ = 0
    Constraint 1 dropped

      chi2( 3) =    8.53
    Prob > chi2 =    0.0362
    
```

Tabla 7. Resultados regresión binomial negativa

Conditional FE negative binomial regression		Number of obs	=	1,852		
Group variable: id		Number of groups	=	336		
		Obs per group:				
		min	=	4		
		avg	=	5.5		
		max	=	16		
Log likelihood = -1820.9036		Wald chi2(11)	=	18.56		
		Prob > chi2	=	0.0695		

Ytotal	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_						
Discreta	.4834316	.3992831	1.21	0.226	-.2991489	1.266012
Estética	.5737115	.2224368	2.58	0.010	.1377434	1.00968
Progresiva	.6891257	.2383244	2.89	0.004	.2220185	1.156233
Subnacional	-.4241122	.7215816	-0.59	0.557	-1.838386	.9901618
edadf	-.0022275	.0132908	-0.17	0.867	-.0282769	.023822
gobopo_						
Independiente	.16344	.2868806	0.57	0.569	-.3988357	.7257157
Oposición	-.1490432	.1437511	-1.04	0.300	-.4307902	.1327037
región_						
Otras regiones	.7378587	.3577909	2.06	0.039	.0366015	1.439116
Antigedad	.1260759	.0917046	1.37	0.169	-.0536618	.3058136
Magnitud	.0713996	.0275079	2.60	0.009	.017485	.1253141
votos	.0230947	.0142855	1.62	0.106	-.0049044	.0510938
_cons	-1.749205	.8548095	-2.05	0.041	-3.4246	-.0738087

Tabla 8. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

Adjusted predictions		Number of obs	=	1,852		
Model VCE : OIM						
Expression : Linear prediction, predict()						
at	1.Ambición_	=	.0583153	(mean)		
	2.Ambición_	=	.1144708	(mean)		
	3.Ambición_	=	.5917927	(mean)		
	4.Ambición_	=	.224622	(mean)		
	5.Ambición_	=	.0107991	(mean)		
	edadf	=	49.26782	(mean)		
	1.gobopo_	=	.6198704	(mean)		
	2.gobopo_	=	.0367171	(mean)		
	3.gobopo_	=	.3434125	(mean)		
	1.región_	=	.1187905	(mean)		
	2.región_	=	.8812095	(mean)		
	Antigedad	=	1.531317	(mean)		
	Magnitud	=	8.598272	(mean)		
	votos	=	8.731307	(mean)		

	Delta-method		z	P> z	[95% Conf. Interval]	
	Margin	Std. Err.				
Ambición_						
Cesante	-.2452985	.2300417	-1.07	0.286	-.6961719	.2055749
Discreta	.2381331	.3206521	0.74	0.458	-.3903334	.8665995
Estética	.328413	.1116243	2.94	0.003	.1096334	.5471927
Progresiva	.4438272	.1470195	3.02	0.003	.1556743	.7319801
Subnacional	-.6694107	.683337	-0.98	0.327	-2.008727	.6699053

Tabla 9. Tasas de incidencia

Conditional FE negative binomial regression		Number of obs	=	1,852		
Group variable: id		Number of groups	=	336		
		Obs per group:				
		min	=	4		
		avg	=	5.5		
		max	=	16		
Log likelihood = -1820.9036		Wald chi2(11)	=	18.56		
		Prob > chi2	=	0.0695		

Ytotal	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambición_					
Discreta	1.62163	.6474893	1.21	0.226	.741449 3.54668
Estática	1.774842	.3947903	2.58	0.010	1.147681 2.744722
Progresiva	1.991973	.4747357	2.89	0.004	1.248595 3.177939
Subnacional	.6543505	.4721673	-0.59	0.557	.1590739 2.69167
edadf	.997775	.0132612	-0.17	0.867	.9721191 1.024108
gobopo_					
Independiente	1.177555	.3378176	0.57	0.569	.671101 2.066209
Oposición	.8615319	.1238461	-1.04	0.300	.6499953 1.141912
región_					
Otras regiones	2.091452	.7483026	2.06	0.039	1.03728 4.216966
Antigüedad	1.134368	.1040268	1.37	0.169	.9477526 1.357729
Magnitud	1.07401	.0295438	2.60	0.009	1.017639 1.133504
votos	1.023363	.0146193	1.62	0.106	.9951076 1.052422
_cons	.1739122	.1486618	-2.05	0.041	.0325623 .9288494

2.3 Modelo 3

$$Y_{total_{ij}} = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{ij} + \beta_2 Edad + \beta_3 Gobopo_{ij} + \beta_4 Region + \beta_5 Antigüeda_{ij} + \beta_6 Poblacio_{ij} + \beta_6 Ultimoaño_{ij} + \epsilon_{ij}$$

Tabla 10. . Significancia conjunta de la ambición

```
. test 1.Ambición_ 2.Ambición_ 3.Ambición_ 4.Ambición_

( 1) [Ytotal]1b.Ambición_ = 0
( 2) [Ytotal]2.Ambición_ = 0
( 3) [Ytotal]3.Ambición_ = 0
( 4) [Ytotal]4.Ambición_ = 0
    Constraint 1 dropped

      chi2( 3) =    14.04
    Prob > chi2 =    0.0028
```

Tabla 11. Test de Hausman

	— Coefficients —		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) bfe4	(B) bre4		
Ambición_				
2	.4440934	.4512348	-.0071414	.329163
3	.5500566	.5910484	-.0409918	.128463
4	.6490457	.6632332	-.0141874	.1425373
5	-.4332982	.1693899	-.6026881	.5686896
edadf	-.0055547	-.0113058	.0057512	.0115864
gobopo_				
2	.2481778	.0197153	.2284625	.1969273
3	-.0838935	-.0684576	-.0154359	.1037131
2.región_	.8594623	.1264374	.7330249	.3322919
Antigedad	.1028138	.0819735	.0208402	.069042
Poblacin	1.51e-07	1.44e-07	6.87e-09	5.59e-08
ltimoao	.0167171	.0190308	-.0023137	.0072344

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtnbreg
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtnbreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic
 $\chi^2(10) = (b-B)'[(V_b-V_B)^{-1}](b-B)$
 = 10.80
 Prob>chi2 = 0.3734

Tabla 12. Resultados regresión binomial negativa

Random-effects negative binomial regression		Number of obs	=	2,276
Group variable: id		Number of groups	=	435
Random effects u_i ~ Beta		Obs per group:		
		min	=	4
		avg	=	5.2
		max	=	16
Log likelihood = -2956.7418		Wald chi2(11)	=	59.91
		Prob > chi2	=	0.0000

Ytotal	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambición_					
Discreta	.4512348	.2189382	2.06	0.039	.0221238 .8803458
Estática	.5910484	.1773558	3.33	0.001	.2434375 .9386594
Progresiva	.6632332	.1859553	3.57	0.000	.2987674 1.027699
Subnacional	.1693899	.4330961	0.39	0.696	-.6794629 1.018243
edadf	-.0113058	.0062458	-1.81	0.070	-.0235474 .0009357
gobopo_					
Independiente	.0197153	.2063469	0.10	0.924	-.3847172 .4241478
Oposición	-.0684576	.090703	-0.75	0.450	-.2462322 .109317
región_					
Otras regiones	.1264374	.1984741	0.64	0.524	-.2625647 .5154396
Antigedad	.0819735	.0586063	1.40	0.162	-.0328927 .1968398
Poblacin	1.44e-07	2.74e-08	5.26	0.000	9.06e-08 1.98e-07
ltimoao	.0190308	.0652885	0.29	0.771	-.1089322 .1469939
_cons	-.3840299	.4121082	-0.93	0.351	-1.191747 .4236873
/ln_r	1.336831	.117706			1.106131 1.56753
/ln_s	.7874033	.1428473			.5074277 1.067379
r	3.806959	.4481019			3.022642 4.794792
s	2.197682	.313933			1.661013 2.907748

LR test vs. pooled: $\chi^2(01) = 224.19$ Prob >= $\chi^2 = 0.000$

Tabla 13. Tasas de incidencia

Random-effects negative binomial regression		Number of obs	=	2,276		
Group variable: id		Number of groups	=	435		
Random effects u_1 ~ Beta		Obs per group:				
		min	=	4		
		avg	=	5.2		
		max	=	16		
Log likelihood = -2956.7418		Wald chi2(11)	=	59.91		
		Prob > chi2	=	0.0000		

	Ytotal	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambición_						
Discreta		1.57025	.3437877	2.06	0.039	1.02237 2.411734
Estética		1.805881	.3202834	3.33	0.001	1.275627 2.556552
Progresiva		1.941058	.3609501	3.57	0.000	1.348196 2.794628
Subnacional		1.184582	.5130378	0.39	0.696	.5068892 2.768326
edadf		.9887578	.0061756	-1.81	0.070	.9767277 1.000936
gobopo_						
Independiente		1.019911	.2104555	0.10	0.924	.6806431 1.528288
Oposición		.933833	.0847014	-0.75	0.450	.7817407 1.115516
región_						
Otras regiones		1.134778	.2252242	0.64	0.524	.7690766 1.674374
Antigedad		1.085427	.0636129	1.40	0.162	.9676423 1.217549
Población	1	2.74e-08		5.26	0.000	1 1
ltimoao		1.019213	.0665429	0.29	0.771	.8967912 1.158347
_cons		.681111	.2806915	-0.93	0.351	.3036902 1.527584
/ln_r		1.336831	.117706			1.106131 1.56753
/ln_s		.7874033	.1428473			.5074277 1.067379
r		3.806959	.4481019			3.022642 4.794792
s		2.197682	.313933			1.661013 2.907748

LR test vs. pooled: $\chi^2(01) = 224.19$ Prob >= $\chi^2 = 0.000$

Tabla 14. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

Adjusted predictions		Number of obs	=	2,276		
Model VCE : OIM						
Expression	: Linear prediction, predict()					
at	: 1.Ambición_ = .0702988 (mean)					
	2.Ambición_ = .1335677 (mean)					
	3.Ambición_ = .56942 (mean)					
	4.Ambición_ = .2126538 (mean)					
	5.Ambición_ = .0140598 (mean)					
	edadf = 49.32865 (mean)					
	1.gobopo_ = .6115993 (mean)					
	2.gobopo_ = .0386643 (mean)					
	3.gobopo_ = .3497364 (mean)					
	1.región_ = .1054482 (mean)					
	2.región_ = .8945518 (mean)					
	Antigedad = 1.511424 (mean)					
	Población = 2618459 (mean)					
	ltimoao = .25 (mean)					

	Margin	Delta-method Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
Ambición_					
Cesante	-.3452072	.1921479	-1.80	0.072	-.7218101 .0313957
Discreta	.1060276	.1567341	0.68	0.499	-.2011656 .4132208
Estética	.2458412	.102021	2.41	0.016	.0458838 .4457986
Progresiva	.3180259	.124107	2.56	0.010	.0747806 .5612712
Subnacional	-.1758174	.4082242	-0.43	0.667	-.975922 .6242873

2. 4 Modelo 4

$$Y_{total_{ij}} = \beta_0 + \beta_1 Ambición_{ij} + \beta_2 Edad + \beta_3 Gobopo_{ij} + \beta_4 Sexo + \beta_5 Carrera_{ij} + \beta_6 Poblacio_{ij} + \beta_6 Ultimoaño_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Tabla 15. Test de Hausman

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) bfe5	(B) bre5		
Ambición_				
2	.4392012	.43517	.0040312	.3286666
3	.4955184	.6018074	-.106289	.128456
4	.6730176	.6744542	-.0014367	.145104
5	-.3858105	.219941	-.6057514	.5593684
edadf	-.0013755	-.0083587	.0069832	.0096464
2.Sexo_	.4869263	-.0584888	.5454151	.226003
gobopo_				
2	.1341727	-.0246579	.1588307	.185881
3	-.1255788	-.0903065	-.0352723	.1062864
Carrera_				
2	.0987994	.1590236	-.0602243	.0764001
3	.0685065	-.0420578	.1105644	.1568323
Poblacin	5.08e-08	1.31e-07	-7.98e-08	3.44e-08
ltimoao	.0159185	.0234445	-.007526	.0085155

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtnbreg
B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtnbreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

chi2(11) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
= 13.32
Prob>chi2 = 0.2732

Tabla 16. Significancia conjunta de la ambición

```

. test 1.Ambición_ 2.Ambición_ 3.Ambición_ 4.Ambición_

( 1) [Ytotal]1b.Ambición_ = 0
( 2) [Ytotal]2.Ambición_ = 0
( 3) [Ytotal]3.Ambición_ = 0
( 4) [Ytotal]4.Ambición_ = 0
    Constraint 1 dropped

    chi2( 3) = 14.70
    Prob > chi2 = 0.0021

```

Tabla 17. Resultados regresión binomial negativa

Ytotal		Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_							
Discreta		.43517	.2193221	1.98	0.047	.0053065	.8650335
Estética		.6018074	.1790504	3.36	0.001	.250875	.9527398
Progresiva		.6744542	.1873636	3.60	0.000	.3072283	1.04168
Subnacional		.219941	.4333489	0.51	0.612	-.6294074	1.069289
edadf		-.0083587	.0059215	-1.41	0.158	-.0199646	.0032472
Sexo_							
M		-.0584888	.1540137	-0.38	0.704	-.3603501	.2433725
gobopo_							
Independiente		-.0246579	.2030605	-0.12	0.903	-.4226492	.3733334
Oposición		-.0903065	.0900931	-1.00	0.316	-.2668857	.0862727
Carrera_							
Legislador Profesional		.1590236	.1168082	1.36	0.173	-.0699163	.3879635
Político profesional		-.0420578	.1002941	-0.42	0.675	-.2386306	.1545149
Poblacin							
ltimoao		1.31e-07	2.03e-08	6.42	0.000	9.08e-08	1.70e-07
_cons		.0234445	.0652441	0.36	0.719	-.1044315	.1513206
_cons		-.2135429	.3740855	-0.57	0.568	-.946737	.5196513
/ln_r		1.357285	.1181658			1.125684	1.588886
/ln_s		.8112387	.1435733			.5298403	1.092637
r		3.88563	.4591488			3.082326	4.898289
s		2.250694	.3231395			1.698661	2.982128

LR test vs. pooled: $\chi^2(01) = 223.39$ Prob >= $\chi^2 = 0.000$

Tabla 18. Predicción del número de eventos por tipo de ambición (Márgenes)

Delta-method		Margin	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_							
Cesante		-.3573614	.193573	-1.85	0.065	-.7367574	.0220347
Discreta		.0778086	.1565099	0.50	0.619	-.228945	.3845623
Estética		.244446	.1018597	2.40	0.016	.0448048	.4440873
Progresiva		.3170929	.1240789	2.56	0.011	.0739027	.5602831
Subnacional		-.1374204	.4068139	-0.34	0.736	-.9347611	.6599203

Tabla 19. Tasas de incidencia

Random-effects negative binomial regression						
Group variable: id			Number of obs =	2,276		
			Number of groups =	435		
Random effects u_i ~ Beta			Obs per group:			
			min =	4		
			avg =	5.2		
			max =	16		
Log likelihood = -2956.4506			Mald chi2(12) =	60.85		
			Prob > chi2 =	0.0000		
Ytotal	IRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Ambición_						
Discreta	1.545226	.3389022	1.98	0.047	1.005321	2.375086
Estética	1.825415	.3268414	3.36	0.001	1.285149	2.592804
Progresiva	1.962961	.3677876	3.60	0.000	1.359651	2.833975
Subnacional	1.246003	.5399542	0.51	0.612	.5329075	2.913308
edadf	.9916762	.0058722	-1.41	0.158	.9802334	1.003253
Sexo_						
M	.9431888	.145264	-0.38	0.704	.6974321	1.275544
gobopo_						
Independiente	.9756436	.1981147	-0.12	0.903	.6553085	1.452568
Oposición	.9136511	.0823137	-1.00	0.316	.7657606	1.090104
Carrera_						
Legislador Profesional	1.172366	.1369419	1.36	0.173	.9324719	1.473976
Político profesional	.9588143	.0961634	-0.42	0.675	.7877058	1.167092
Población	1	2.03e-08	6.42	0.000	1	1
ltimoao	1.023721	.0667918	0.36	0.719	.9008365	1.16337
_cons	.8077175	.3021554	-0.57	0.568	.388005	1.681441
/ln_r	1.357285	.1181658			1.125684	1.588886
/ln_s	.8112387	.1435733			.5298403	1.092637
r	3.88563	.4591488			3.082326	4.898289
s	2.250694	.3231395			1.698661	2.982128

LR test vs. pooled: $\text{chibar2}(01) = 223.39$ Prob >= $\text{chibar2} = 0.000$