

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO GENERAL**  
**ÁREA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN**



**La representación territorial en los legisladores  
iberoamericanos: qué intereses defienden y qué políticas  
impulsan**

**Tesis Doctoral**  
**Ciencia Política y de la Administración**

**Autora:**  
**Patricia Rita Marenghi**

**Director:**  
**Dr. Manuel Alcántara Sáez**

**Programa Procesos Políticos Contemporáneos**  
**Departamento de Derecho Público General**

**2009**

*A mi familia, por la larga espera.*

*Y a Ángel, por la confianza, pero sobre todo por la paciencia.*

## ÍNDICE GENERAL

Agradecimientos.....	11
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>14</b>
<b>2. LOS CONGRESOS EN SU CONTEXTO .....</b>	<b>26</b>
2.1 La Cámara de Diputados de Argentina.....	27
2.2 La Cámara de Representantes de Colombia .....	34
2.3 La Asamblea Legislativa de Costa Rica .....	44
2.4 La Cámara de Diputados de Chile .....	49
2.5 El Congreso de los Diputados de España .....	55
2.6 La Cámara de Representantes de Uruguay.....	64
<b>3. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA .....</b>	<b>73</b>
3.1 El concepto de representación política.....	76
3.1.1 Las perspectivas formalistas: la representación como autorización y como responsabilidad....	77
3.1.2 Las dos formas de suplir: la representación descriptiva y la simbólica.....	80
3.1.3 La representación como actuación sustantiva .....	83
3.2 Los trabajos empíricos sobre representación sustantiva.....	84
3.2.1 Desmontando el primer argumento: el modelo diádico legislador-distrito y el <i>focus</i> representativo .....	85
3.2.2 Desmontando el segundo argumento: los cuatro componentes de la representación.....	89
3.2.2.1 Policy responsiveness: los estudios sobre congruencia.....	91
3.2.2.2 Service y allocation responsiveness.....	93
3.3 Las explicaciones a los comportamientos representativos de los legisladores.....	101
3.4 Recapitulación .....	110
<b>4. EL FOCUS TERRITORIAL DE LA REPRESENTACIÓN: LA DIMENSIÓN ACTITUDINAL .....</b>	<b>114</b>
4.1 Introducción .....	114
4.2 Los antecedentes empíricos del análisis del <i>focus</i> actitudinal de la representación ..	120
4.3 El <i>focus</i> actitudinal de la representación en los Congresos iberoamericanos.....	123
4.3.1 El grupo al que dicen representar .....	124
4.3.2 Las actividades a las que otorgan más importancia .....	129

4.3.3	La relevancia de conseguir recursos para los territorios.....	135
4.3.4	El índice actitudinal de representación territorial.....	139
4.3.5	La feudo-dependencia en la concepción representativa: Chile y Colombia .....	143
4.3.6	Los casos de territorialidad intermedia en las concepciones representativas: Argentina y España .....	146
4.3.7	La debilidad territorial en las concepciones representativas: Uruguay y Costa Rica .....	149
4.4	Recapitulación .....	151
<b>5. EL FOCUS TERRITORIAL DE LA REPRESENTACIÓN: LA DIMENSIÓN LEGISLATIVA .....</b>		<b>153</b>
5.1	Introducción .....	153
5.2	Los antecedentes empíricos del análisis del <i>focus</i> legislativo de la representación ...	156
5.2.1	El particularismo legislativo: la dimensión nacional/parroquial en las iniciativas legislativas...	157
5.3	El <i>focus</i> legislativo de la representación en los Congresos iberoamericanos.....	165
5.3.1	Argentina .....	169
5.3.2	Colombia.....	175
5.3.3	Costa Rica .....	182
5.3.4	Chile .....	187
5.3.5	España .....	192
5.3.6	Uruguay .....	199
5.4	Recapitulación .....	206
<b>6. LA EXPLICACIÓN AL FOCUS TERRITORIAL DE LA REPRESENTACIÓN.....</b>		<b>211</b>
6.1	Introducción .....	211
6.2	Variables sistémicas: grado de federalismo, sistema electoral y nivel de centralización de los partidos.....	213
6.2.1	El grado de federalismo.....	213
6.2.2	Los incentivos del sistema electoral.....	217
6.2.3	El nivel de centralización de los partidos .....	222
6.3	Variables intra-sistémicas: grado de nacionalización de los partidos y características subnacionales.....	223
6.3.1	El grado de nacionalización de las organizaciones partidistas .....	223
6.3.2	Las características subnacionales .....	225
6.4	Variables Individuales: reelección, experiencia política subnacional, motivo de la elección y disciplina partidista .....	226
6.4.1	La reelección.....	226
6.4.2	La experiencia política regional .....	229
6.4.3	El motivo por el que fueron elegidos .....	230
6.4.4	La actitud hacia la disciplina partidista.....	231

6.4.5	Dinámica del trabajo legislativo .....	233
6.5	La explicación al focus territorial de la representación .....	235
6.6	La representación territorial en las <i>actitudes</i> .....	238
6.7	La representación territorial en el <i>comportamiento</i> .....	243
<b>7.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>249</b>
<b>8.</b>	<b>ANEXO</b> .....	<b>259</b>
<b>9.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>272</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Variable dependiente: El focus territorial de la representación .....	20
Cuadro 2: Variables independientes incluidas en el trabajo.....	24
Cuadro 3: Estructura del capítulo: el focus actitudinal de la representación.....	120
Cuadro 4: Estructura del capítulo: el focus legislativo de la representación.....	155
Cuadro 5: Variables incluidas en el análisis de la dimensión actitudinal de la representación.....	235
Cuadro 6: Variables incluidas en el análisis de la dimensión legislativa (o de comportamiento) de la representación .....	237
Cuadro 7: Modelo explicativo de la representación territorial en las concepciones de los legisladores.....	238
Cuadro 8: Modelo explicativo de la representación territorial en los comportamientos de los legisladores .....	244
Cuadro 9: Regresión logística para la variable “dinámica del trabajo legislativo”.....	246
Cuadro 10: Probabilidades predichas en los valores extremos .....	247
Cuadro 11: El índice de federalismo .....	266
Cuadro 12: Sistemas electorales vigentes durante esta investigación para la Cámara Baja en cada uno de los países .....	269
Cuadro 13: Magnitud de los distritos.....	270
Cuadro 14: Índices de incentivos para el voto personal .....	271

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Disposiciones Constitucionales sobre la representación .....	16
Tabla 2: Evolución de la composición de la Cámara de Diputados de Argentina (1983-2005) .....	28
Tabla 3: Evolución del número de listas para el Congreso de Colombia (1991-2002).....	40
Tabla 4: Evolución de la composición de la Cámara de Representantes de Colombia (1982-2006).....	41
Tabla 5: Evolución de la composición de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (1978-2006).....	46
Tabla 6: Evolución de la composición de la Cámara de Diputados de Chile (1989-2005) .....	51
Tabla 7: Evolución de la composición del Congreso de los Diputados de España (1979-2004) .....	57
Tabla 8: Evolución de la composición de la Cámara de Representantes de Uruguay (1984-2004).....	65
Tabla 9: Fraccionalización de los partidos uruguayos (número efectivo de fracciones) .....	71
Tabla 10: Indicadores del Particularismo actitudinal.....	140
Tabla 11: Anova: representación actitudinal territorial.....	142
Tabla 12: Estudios anteriores que clasifican iniciativas legislativas o leyes en los Congresos Latinoamericanos.....	164

Tabla 13: Las categorías propuestas del <i>focus</i> legislativo de la representación .....	166
Tabla 14: Actores con iniciativa legislativa.....	168
Tabla 15: Argentina: proyectos de ley (número de presentados) con origen en el Ejecutivo y el Legislativo (1983-2007) .....	170
Tabla 16: Número de firmantes sobre el total de las iniciativas promovidas por los miembros del Congreso de los Diputados de Argentina (2002-2006) .....	171
Tabla 17: Porcentaje que representa cada uno de los partidos argentinos sobre el total de cada categoría.....	172
Tabla 18: Porcentaje que representa cada uno de los partidos argentinos sobre el total de las iniciativas analizadas (2002-2006) .....	172
Tabla 19: Porcentaje de las iniciativas del Congreso de los Diputados de Argentina según el alcance o nivel de agregación, sobre el total (2002-2006) .....	173
Tabla 20: Colombia: proyectos de ley (número de presentados) según Cámara de origen (1994-2006)	176
Tabla 21: Colombia: proyectos de ley (número de presentados) según firmantes (1994-2006) .....	176
Tabla 22: Número de firmantes sobre el total de las iniciativas promovidas por los miembros de la Cámara de Representantes de Colombia (2002-2006) .....	177
Tabla 23: Porcentaje que representa cada uno de los partidos colombianos sobre el total de cada categoría.....	177
Tabla 24: Porcentaje que representa cada uno de los partidos colombianos sobre el total de las iniciativas (2002-2006) .....	178
Tabla 25: Porcentaje de las iniciativas de la Cámara de Representantes de Colombia según el alcance o nivel de agregación, sobre el total (2002-2006) .....	179
Tabla 26: Tipos de iniciativa legislativa para el Congreso de Colombia (1986-1990 y 1994-1998) .....	181
Tabla 27: Tipos de iniciativa legislativa para el Senado de Colombia (1986-1990 y 1994-1998) .....	181
Tabla 28: Costa Rica: proyectos de ley (número de presentados y número de aprobados) con origen en el Ejecutivo y el Legislativo (1994-2006).....	182
Tabla 29: Número de firmantes sobre el total de las iniciativas promovidas por los miembros de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (2002-2006) .....	183
Tabla 30: Porcentaje que representa cada uno de los partidos costarricenses sobre el total de cada categoría.....	183
Tabla 31: Porcentaje que representa cada uno de los partidos costarricenses sobre el total de las iniciativas (2002-2006) .....	184
Tabla 32: Porcentaje de las iniciativas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica según el alcance o nivel de agregación, sobre el total (2002-2006).....	185
Tabla 33: Chile: proyectos de ley (número de presentados y número de aprobados) con origen en el Ejecutivo y el Legislativo (1990-2006).....	188
Tabla 34: Número de firmantes sobre el total de las iniciativas promovidas por los miembros de La Cámara de Diputados de Chile (2002-2006) .....	189

Tabla 35: Porcentaje que representa cada uno de los partidos chilenos sobre el total de cada categoría (2002-2006) .....	189
Tabla 36: Porcentaje que representa cada uno de los partidos chilenos sobre el total de las iniciativas (2002-2006) .....	190
Tabla 37: Porcentaje de las iniciativas del Congreso de los Diputados de Chile según el alcance o nivel de agregación, sobre el total (2002-2006) .....	191
Tabla 38: España: proyectos y proposiciones de ley (número de presentados y número de aprobados) con origen en el gobierno y el Legislativo (1979-2004) .....	194
Tabla 39: Porcentaje que representa cada uno de los partidos españoles sobre el total de las iniciativas (1996-2000) .....	195
Tabla 40: Porcentaje de las iniciativas del Congreso de los Diputados de España según el alcance o nivel de agregación, sobre el total (1996-2000) .....	196
Tabla 41: Uruguay: proyectos de ley (número de presentados y número de aprobados) con origen en el Ejecutivo y el Legislativo (1985-2008) .....	200
Tabla 42: Proyectos de Ley iniciados por la Cámara de Representantes y el Senado, por año (1985-2008) .....	200
Tabla 43: Porcentaje de iniciativas con origen en la Cámara de Diputados sobre los proyectos presentados por el Legislativo y sobre el total general .....	201
Tabla 44: Número de firmantes sobre el total de las iniciativas promovidas por los miembros de la Cámara de Representantes de Uruguay (2005-2008) .....	201
Tabla 45: Porcentaje que representa cada uno de los partidos uruguayos sobre el total de cada categoría .....	201
Tabla 46: Porcentaje de iniciativas sólo del lema (partidistas e individuales) con origen en la Cámara de Representantes sobre el total de aquellas en las que ha participado .....	202
Tabla 47: Porcentaje que representa cada uno de los partidos uruguayos sobre el total de las iniciativas (2005-2008) .....	203
Tabla 48: Porcentaje de las iniciativas de la Cámara de Representantes de Uruguay según el alcance o nivel de agregación, sobre el total (2005-2007) .....	204
Tabla 49: Resumen: iniciativas territoriales e individuales .....	207
Tabla 50: Índice de federalismo .....	216
Tabla 51: Las tasas de reelección en Argentina .....	227
Tabla 52: Las tasas de reelección en Colombia .....	228
Tabla 53: Las tasas de reelección en Chile .....	228
Tabla 54: Las tasas de reelección en Uruguay .....	228
Tabla 55: Disciplina partidista en el Congreso argentino .....	232
Tabla 56: Disciplina partidista en el Congreso colombiano .....	232
Tabla 57: Disciplina partidista en el Congreso chileno .....	232
Tabla 58: Disciplina partidista en el Congreso uruguayo .....	232

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario para las elecciones de la Cámara de Diputados de Argentina (1983-2005).....	30
Gráfico 2: Concentración electoral y parlamentaria de los partidos tradicionales (PJ y UCR) para la Cámara de Diputados de Argentina (1983-2005) .....	30
Gráfico 3: Ubicación ideológica de los partidos políticos argentinos, según sus propios legisladores .....	34
Gráfico 4: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario para las elecciones de la Cámara de Representantes de Colombia (1982-2006) .....	38
Gráfico 5: Concentración electoral y parlamentaria de los partidos tradicionales (PLC y PCC) para la Cámara de Representantes de Colombia (1982-2006) .....	39
Gráfico 6: Ubicación ideológica de los partidos políticos colombianos, según sus propios legisladores ...	42
Gráfico 7: Concentración electoral y parlamentaria de los partidos tradicionales (PUSC y PLN) para la Asamblea Legislativa de Costa Rica (1978-2006) .....	46
Gráfico 8: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario para las elecciones de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (1978-2006).....	48
Gráfico 9: Ubicación ideológica de los partidos políticos costarricenses, según sus propios legisladores.	48
Gráfico 10: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario para las elecciones de la Cámara de Diputados de Chile (1989-2005).....	53
Gráfico 11: Ubicación ideológica de los partidos políticos chilenos, según sus propios legisladores .....	54
Gráfico 12: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario para las elecciones del Congreso de los Diputados de España (1977-2004).....	58
Gráfico 13: Concentración electoral y parlamentaria (PSOE y PP) para el Congreso de los Diputados de España (1982-2004).....	60
Gráfico 14: Ubicación ideológica de los partidos políticos españoles, según sus propios legisladores .....	61
Gráfico 15: Polarización ponderada en las elecciones generales, 1977-2004 .....	62
Gráfico 16: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario para las elecciones de la Cámara de Representantes de Uruguay (1984-2004) .....	68
Gráfico 17: Concentración electoral y parlamentaria de los partidos tradicionales (PC y PN) para la Cámara de Representantes de Uruguay (1984-2004).....	69
Gráfico 18: Ubicación ideológica de los partidos políticos uruguayos, según sus propios legisladores.....	70
Gráfico 19: A quién creen que representan, en porcentajes, en la primera ola de entrevistas .....	125
Gráfico 20: A quién creen que representan, en porcentajes, en la segunda ola de entrevistas .....	127
Gráfico 21: Comparación del grupo al que representan en las dos olas de entrevistas.....	128
Gráfico 22: Consideración de los electores de la circunscripción al momento de tomar decisiones políticas .....	129

Gráfico 23: Actividad a la que otorgan importancia, en porcentajes .....	131
Gráfico 24: Importancia atribuida a conseguir recursos para su territorio (porcentajes de respuestas mucho y bastante), por legislaturas.....	135
Gráfico 25: En caso de conflicto, cómo votaría.....	139
Gráfico 26: Los Congresos en el índice actitudinal de representación territorial.....	141
Gráfico 27: Iniciativas territoriales (locales y regionales) por tipo y número de firmantes en Argentina.....	174
Gráfico 28: Iniciativas territoriales (locales y regionales) por tipo y número de firmantes en Colombia .....	180
Gráfico 29: Iniciativas territoriales (locales y regionales) por tipo y número de firmantes en Costa Rica .....	186
Gráfico 30: Iniciativas territoriales (locales y regionales) por tipo y número de firmantes en Chile.....	192
Gráfico 31: Iniciativas territoriales por Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados de España .....	198
Gráfico 32: Iniciativas individuales, partidistas y mixtas sobre las promovidas por cada uno de los partidos uruguayos (2005-2008).....	202
Gráfico 33: Iniciativas territoriales (locales y regionales) por tipo y número de firmantes en Uruguay ..	205
Gráfico 34: Valores de los Congresos en las dos dimensiones de la representación territorial .....	208
Gráfico 35: La ubicación de los Congresos según su particularismo territorial .....	209

## **Agradecimientos**

Escribir esta tesis resultó ser un camino mucho más complicado de lo que hubiera imaginado cuando redacté aquellas primeras páginas. La empecé y la abandoné en tantas ocasiones que contarlas provocaría vergüenza. En este largo camino tuve el apoyo económico del Congreso de los Diputados de España y de la Universidad de Salamanca -las dos instituciones que me becaron en el transcurso del Doctorado-, y la oportunidad de desarrollar estancias en la University of Chapel Hill at North Carolina, Duke University, European University Institute y Universidad Torcuato di Tella. Agradezco, especialmente, a Jonathan Hartlyn, Scott Morgenstern, Phillippe Schmitter y Catalina Smulovitz, que fueron mis tutores durante aquellos meses, por los comentarios y sugerencias sobre este trabajo.

Muchas personas contribuyeron intelectual y personalmente para que hoy esta tesis esté terminada. Por ello, a riesgo de dejarme a alguien en el tintero, quiero agradecer a todos aquellos que me alentaron y me ayudaron en las muchas etapas de esta investigación.

Mi primer agradecimiento es para Manuel Alcántara, el director de esta tesis. A él le doy las gracias no sólo por el estímulo y la confianza durante todo el proceso de elaboración de este trabajo y por su sólida honestidad intelectual y el entusiasmo con el que se dedica a la Ciencia Política sino también, y especialmente, por haber cambiado definitivamente mi vida en los últimos años. Abrirme las puertas del pequeño y exquisito mundo del Instituto de Iberoamérica y del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca ha significado un aprendizaje de América Latina que me enriquece, pero sobre todo que me ha dado los mejores amigos y compañeros de viaje que nadie puede imaginar.

En esos espacios, que él ha promovido y con los que se ha comprometido, me dio oportunidades, me orientó sobre las grandes decisiones y me perdonó casi todos los errores. A él, además de agradecerle, tengo que pedirle disculpas: por tantas y tan prolongadas promesas incumplidas.

El segundo agradecimiento es para “la otra familia de Manolo”, es decir, la familia de aquel Instituto de Iberoamérica al que llegué un septiembre de 1998. A Sara, por haber sido durante muchos años el apoyo inquebrantable y silencioso y por convertirse, después, en una amiga franca. A Balta, por los afectuosos abrazos cotidianos y por su imposibilidad para negarme nada. A Flavia, por ayudarme a pensar las primeras ideas que dieron origen a esta tesis y por aquellos certeros comentarios iniciales; a Iván, por ser el ejemplo del trabajo bien hecho; y a Fátima, por enseñarme casi todo sobre los fallos metodológicos, pero

fundamentalmente, por haber sido una amiga honesta, con una capacidad infinita de estar siempre ahí cuando la necesité.

De todas esas entrañables personas que conocí en el Insti, quiero mencionar especialmente a Miguel, Cristina, Mar, Nadia, Lina, Ariel, Patricia, Sebas, Ceci y a los que después se fueron: Pilar, Leticia, Margarita, Borja, David y Natalia. Cada uno de ellos, en distintos momentos pero con la misma intensidad, me alentó a seguir adelante, soportó mis dudas y mis inseguridades y compartió tiempos inolvidables de risas, cotilleos y largos cafés al fondo del pasillo. Además, le doy las gracias a Guillermo, con quien he enfrentado grandes desafíos desde los tiempos de aquella vieja Torre de Abrantes pero junto al que he tenido algunas de las mayores satisfacciones de mi vida académica.

Ahí donde el trabajo se mezcla con la amistad también he contado con el apoyo incondicional de Elena, Araceli, Francisco, Salvador, Enrique, Laura, Sylke, Romina, Carlitos y Merce, sin cuya generosa colaboración esta tesis no habría sido posible.

A Elena (*il ciclone*, como decía Filippo) le doy las gracias por su capacidad apabullante para convertir mi pesimismo en carcajada en los tiempos de desasosiego y por la forma imperceptible con la que despierta afectos entrañables y los comparte. A Araceli le debo su transparencia, su sinceridad sin tapujos, sus silencios directos y sus aún más directas opiniones. Pero especialmente le agradezco la sutileza con la que me dejó entrar en su vida. A Enrique le doy las gracias por las charlas prolongadas sobre esta investigación y sobre el mundo –pizzas caseras mediante- y por su entrega y lealtad sin límites en el compañerismo. A Salva, por esa ilusión y fuerza con la que enfrenta la vida, con la que no se detiene ante nada y por el buen humor que contagia a todos los que lo rodean. A Laura, por no haber dejado de creer en mí ni en los peores momentos, incluso cuando todo presagiaba el desastre; y a Sylke y a Romi, por haber tenido el valor de hacer lo que yo no fui capaz.

Esta tesis es fruto de innumerables conversaciones con Fran (padre y amigo al mismo tiempo), de su constante preocupación para que este trabajo se terminara y de las largas llamadas de teléfono desde los más lejanos puntos del mundo. También de Carlitos, porque me dejó compartir con él al gran amor de su vida, porque me contaminó con sus pasiones y me hizo reír a carcajadas cada vez que estuvimos juntos.

Por último, a Merce, a esa gran amiga, le agradezco una relación profunda y desinteresada, los momentos de alegrías interminables y de tristezas verdaderas, los sentimientos sinceros y la incondicionalidad. Ella me contó casi todo lo que ahora sé sobre

los Parlamentos pero, especialmente, me enseñó todo sobre la perseverancia, la tenacidad y la entrega. Esta tesis no estaría terminada sin su ayuda, sin su guía y su paciencia.

A todos ellos les agradezco los valiosos comentarios, el estímulo, el ánimo para seguir adelante y los afectos no disimulados. Les debo, a cambio, cantidad de llamadas de teléfono sin atender y encuentros postergados que prometo cumplir.

El largo viaje de esta tesis tampoco hubiera sido posible sin el respaldo de los que están lejos. A Gabi, por recordarme siempre que para que los sueños se cumplan sólo hay que empujarlos; a Euge, por su increíble conexión a tierra y la manera con la que vuelve simples las cosas complejas; a Fabi y a Martín, porque ellos son la prueba de los afectos permanentes.

He dejado para el final a las personas que más padecieron esta tesis y con las que estaré permanentemente en deuda. A mis padres, por ser mis guías y por ser el ejemplo de todo lo que yo quiero ser. Por no haber protestado ni una sola vez cuando esta tesis me impidió ir a verlos (a pesar de querer, ellos y yo), por haber respetado todas mis decisiones aún cuando no estuvieron de acuerdo con una valentía de la que yo no soy capaz, y por haberme enseñado que lo más importante en la vida es la bondad. Espero no haberlos defraudado. A mi hermano Roberto y a mi cuñada Laura, por sus continuas muestras de afecto incondicional, por las complicidades, y por la paciencia de las esperas interminables.

A Marisa, Chuchi, Carlos, Sara y Geli por aguantar mis días malos (que supongo muchos), por las ausencias de los últimos años y por la preocupación y los momentos dedicados a animarme desde el inicio de este recorrido. Y, a mis sobrinos Lolo, Zoe, Elena, Migue y Claudia porque sus amores son definitivos y sus risas un remedio para casi todo.

Por último, mi máximo agradecimiento es para Ángel, cuyas contribuciones jamás podré describir de manera adecuada. Por su generosidad, por la nobleza de sus sentimientos, por la contención y por la espera. Por no haber reclamado nunca nada (a pesar de no haberle faltado motivos) y por confiar, más que nadie, en que esta tesis era posible.

# 1. Introducción

Los dilemas de la democracia representativa son muchos y son variados. Sería objeto de otra investigación hacer un catálogo de todas las contradicciones y dificultades que ha enfrentado la democracia como forma representativa de gobierno a lo largo de la historia, pero es importante, para los objetivos de este trabajo, subrayar una de ellas. En los sistemas políticos actuales “los legisladores son elegidos por un sector geográficamente definido de la población para representar sus intereses, a pesar de que su misión como representantes es gobernar la nación en su conjunto” (Crisp, 2006; Crisp y Ingall, 2002). Este es, en palabras de Pitkin (1982), el dilema clásico de la representación, y aunque la autora argumenta que las alternativas no son mutuamente excluyentes –un representante puede ser responsable al tiempo de los asuntos parroquiales y de los nacionales- los diseños institucionales no son neutrales frente a esta cuestión.

Este patrón paradójico –ser elegido por pocos para representar a todos- está sin duda más extendido de lo que puede pensarse. En el caso de los legisladores iberoamericanos, su cargo establece explícita o implícitamente, en la mayoría los países, un mandato nacional (Tabla 1)<sup>1</sup>, al tiempo que la forma en la que se eligen sus representantes determina algún

---

<sup>1</sup> Si se observa la tabla 1, la mayoría de los países sigue esta pauta. Hay casos en los que la Constitución no establece explícitamente el tipo de representación –aquellos en los que la celda está vacía- y dos excepciones como son Paraguay y Panamá. En Paraguay, la Cámara de Diputados es la Cámara de representación departamental; en Panamá las concepciones se mezclan; mientras que los legisladores deben actuar en interés de la Nación, representan a sus partidos y a los electores de sus distritos.

tipo de segmentación del territorio dibujando un mapa en el que los distritos no son nunca sólo nacionales<sup>2</sup>.

Si la elección de los representantes se hace en el acotado espacio de la provincia, el departamento, el estado o cualquier otro diseño administrativo creado *ad hoc* para la contienda, ¿por qué deberían los diputados cuidar de los intereses de la totalidad de los ciudadanos de un país y no sólo los de sus electores? ¿Podría argumentarse entonces que existe una evidente contradicción entre los comportamientos esperados por los textos constitucionales y los arreglos institucionales diseñados para conseguirlos?<sup>3</sup> ¿Puede decirse que la forma en la que se selecciona a los representantes influye directamente en los objetivos que estos persiguen y en la manera en la que se comportan?

La causalidad no parece tan directa ni tan evidente. A pesar de que la hipótesis acerca del impacto de los diseños electorales sobre el comportamiento de los representantes se ha puesto a prueba repetidamente –fundamentalmente en el contexto estadounidense- a partir de la conocida tesis de la *electoral connection* (Mayhew, 1974) y los trabajos que la siguieron, queda aún mucho camino por recorrer para aceptarla o desecharla definitivamente. Para saber si realmente diferentes diseños electorales incentivan comportamientos diferenciados en los representantes cuando definen los intereses que persiguen –y cuando los persiguen- hay que comenzar midiendo los distintos tipos de comportamientos que se observan en los actores. Y hay que pensar, además, que no sólo los diseños electorales pueden interferir en la prosecución del objetivo de *gobernar para todos* o en el de *gobernar para algunos* sino que hay otra multiplicidad de arreglos institucionales que pueden potenciar o desincentivar este fin; como por ejemplo la forma en la que se organiza el Estado –federales/unitarios; centralizados/descentralizados) o la estructura legislativa (unicamerales/bicamerales).

Otras variables también pueden influir en la orientación de los comportamientos y actitudes de los representantes como son, por ejemplo, las partidistas y las individuales. El

---

<sup>2</sup> En algunos casos el sistema es mixto, estableciendo un reparto de los escaños con diferentes bases en una misma elección, como en el caso boliviano, el mexicano, el venezolano o el panameño (Colomer, 2004) y el ecuatoriano hasta 2002.

<sup>3</sup> Crisp (2006) aborda esta cuestión en su estudio sobre la naturaleza de la representación en las legislaturas andinas y las reformas constitucionales llevadas a cabo en los últimos años. Basándose en los modelos de representación vigentes, producto fundamentalmente de los modelos centrados en el partido o centrados en el candidato que se desarrollan como consecuencia del diseño de los sistemas electorales que existen en cada país de la región, Crisp analiza si las reformas institucionales que buscaban modificar estos dos patrones han sido exitosas o no en sus objetivos. Sus conclusiones son desalentadoras: “Desafortunadamente, los episodios de reforma institucional a menudo se han focalizado en los síntomas de estos comportamientos extremos más que las causas de raíz (los incentivos electorales de los legisladores). Como resultado, las nuevas constituciones y sistemas electorales han influido relativamente poco en cambiar el comportamiento de los legisladores. Como consecuencia de este fracaso en producir resultados tangibles, las reformas han generado desilusión y desencanto acerca de la eficacia de la ingeniería institucional y su capacidad para modificar la naturaleza de la representación”.

tipo de sistema partidista y sus peculiaridades; las características de la estructura, organización y funcionamiento de los partidos que operan en cada país; la carrera política del representante; y la experiencia anterior del legislador en la arena legislativa, por nombrar sólo algunas, pueden impactar en la conformación de las opiniones de los diputados en torno a la representación y/o en el comportamiento que muestran en relación con la defensa de determinados tipos de intereses. Es más, la combinatoria de diferentes arreglos institucionales, distintas características de los actores y sus dinámicas, y desiguales especificidades de las trayectorias personales de los representantes son -o pueden ser- capaces de configurar entramados que los potencien o atenúen.

**Tabla 1: Disposiciones Constitucionales sobre la representación**

País	Mandato Nacional	Artículo constitucional
Argentina	√	Art. 44. Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación.
Bolivia		
Brasil	√	Art. 45. La Cámara de los Diputados se compone de representantes del pueblo, elegidos, por el sistema proporcional, en cada Estado, en cada Territorio y en el Distrito Federal.
Chile		
Colombia	√	Art. 133.- Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.
Costa Rica	√	Art. 106.- Los Diputados tienen ese carácter por la Nación y serán elegidos por provincias.
Ecuador	√	Art. 135.- Los diputados actuarán con sentido nacional y serán responsables políticamente ante la sociedad, del cumplimiento de los deberes propios de su investidura.
El Salvador	√	Art. 125.- Los Diputados representan al pueblo entero.
España	√	Art. 66.- Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por la Congreso de Diputados y el Senado.
Guatemala		
Honduras	√	Art. 202. [...] Los Diputados serán representantes del pueblo, su distribución departamental se hará con base al cociente que señale el Tribunal Nacional de Elecciones.
México	√	Art. 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación [...]
Nicaragua	√	Art. 2.- El poder político lo ejerce el pueblo, por medio de sus representantes libremente elegidos [...] Art. 132.- El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional por delegación y mandato del pueblo.
Panamá	√	<i>Artículo 144.- Los Legisladores actuarán en interés de la Nación y representan en la Asamblea Legislativa a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su Circuito Electoral. (1)</i>
Paraguay		<i>Artículo 221 - La Cámara de Diputados es la Cámara de la representación departamental.(1)</i>
Perú	√	Art. 93.- Los congresistas representan a la Nación [...]
República Dominicana		
Uruguay		

País	Mandato Nacional	Artículo constitucional
Venezuela	√	Art. 201.- Los diputados son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto [...]

Fuente: Marenghi y García Montero (2006) a partir de la revisión de los textos constitucionales

En este sentido, se cuenta con un conjunto de numerosos trabajos para Iberoamérica cuyo interés reside en subrayar la forma en la que esta conjunción de características inherentes a las instituciones o a las dinámicas impacta en la concepción representativa de los actores políticos y en sus comportamientos. El problema que presentan algunos estudios de este grupo es la confusión entre lo que miden y las generalizaciones sobre el funcionamiento de la representación -a veces erróneas o exageradas- a las que llegan como consecuencia de ello.

Como se podrá observar a través del marco teórico de este trabajo son muchas y variadas las actividades que realizan los legisladores para representar –o ser responsables o receptivos frente- a los ciudadanos. No se limita sólo a la congruencia entre sus preferencias y las de los electores en el ámbito de las políticas, como han intentado hacer ver la mayoría de los estudios sobre este tema, sino que incluyen arenas diversas y múltiples acciones. En cada una de ellas los intereses que los políticos defienden pueden ser distintos y estar centrados en diferentes sujetos o grupos y, como advierten Eulau y Karps (1977), un énfasis exclusivo en el aspecto de la *responsiveness* de las políticas puede dar sólo la visión de una parte dificultando la solución al rompecabezas ya que no hay ninguna razón intrínseca para creer que la responsabilidad de un actor en alguno de los ámbitos de la representación no pueda ir de la mano con la falta de ella en otros.

En este sentido, el trabajo que se presenta a continuación es un análisis sobre el tema de la representación política. Sin embargo, como puede ser evidente, el problema de investigación aquí planteado es mucho más acotado. Se refiere, en primer lugar, *sólo* a la representación de un tipo de actores: los diputados, y se preocupa *sólo* por dos de sus aspectos: la forma en la que la conciben y el tipo de legislación que promueven para satisfacerla. Una vez definidos ambos atributos la tesis se centra específicamente en el peso que tienen los territorios –los distritos electorales en los que han sido elegidos los diputados- en la forma de entender y llevar a cabo la representación. Y las dos preguntas finales que busca responder son: ¿por qué algunos diputados tienen concepciones representativas territoriales y otros no? y ¿por qué algunos diputados se preocupan por iniciar proyectos de ley que benefician a sus distritos electorales (a sus territorios) y otros no?

Este trabajo es, entonces, un estudio general sobre los tipos de intereses que dicen defender y defienden –representan- los legisladores en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, España y Uruguay y de manera particular sobre la importancia que otorgan a ‘la cuestión territorial’ en este marco. Los seis países seleccionados conforman una muestra de la realidad iberoamericana y permiten una adecuada comparación y la información que se incluye sobre ellos corresponde al periodo que va desde 1996 a 2006.

La variable dependiente a explicar es el *focus* de la representación territorial, que se desagrega en dos dimensiones: una actitudinal que mide el grado de importancia que otorgan los diputados a los territorios en sus concepciones representativas y una de comportamiento, que mide el caudal de proyectos de ley que estos inician y que afectan sólo a sus territorios, es decir, que tienen beneficios geográficamente concentrados.

Pero, como ya se ha dicho, esta tesis no se limita sólo a describir la tipología de *focus* representativos hallados en los diferentes Congresos y la importancia que presentan los territorios en su conformación, sino que también explora los factores que contribuyen a configurarlos. A través de la clasificación y agregación de las variables independientes en tres niveles (el sistémico, el intrasistémico y el individual) este estudio ofrece una explicación del peso que diferentes factores asumen en su definición, guiándose por estos interrogantes: ¿Qué explica el particularismo territorial en las concepciones representativas de los legisladores? ¿Por qué algunos muestran una fuerte tendencia a la defensa de este tipo de intereses (ya sean regionales o locales) y otros no? ¿Por qué en algunos Congresos abundan los proyectos de ley de tipo particularista mientras en otros estos son casi inexistentes? ¿Qué escenarios y factores generan más probabilidades de que los legisladores inicien este tipo de legislación?

Esta tesis se estructura en seis capítulos. Después de esta introducción sigue el marco contextual de los Congresos en los países analizados; el tercero corresponde al marco teórico; el cuarto y el quinto abordan la definición de la variable dependiente y su medición; el sexto su explicación y, por último, el séptimo las conclusiones más relevantes de esta investigación. A continuación se hace un breve repaso por los contenidos que aparecen en cada uno de ellos.

El CAPÍTULO 2, el marco contextual, tiene como objetivo resaltar las principales características de los Congresos examinados determinando qué formato presentan, cómo están integrados, cuáles son las reglas electorales por medio de las cuales eligen a sus miembros, cuáles son los partidos políticos más relevantes que operan en ellos y qué particularidades pueden destacarse de su funcionamiento. La finalidad es poner a los

Legislativos en sus contextos para poder analizar más tarde las lógicas representativas que aparecen en cada uno de ellos.

Allí donde los países sufrieron dictaduras en épocas relativamente cercanas (Argentina, Chile, España y Uruguay), el recorrido por los Poderes Legislativos comienza con la recuperación democrática; en los casos en los que no tuvieron este tipo de rupturas (Costa Rica y Colombia), los Congresos se analizan prestando especial atención al período posterior a la década de 1980<sup>4</sup>.

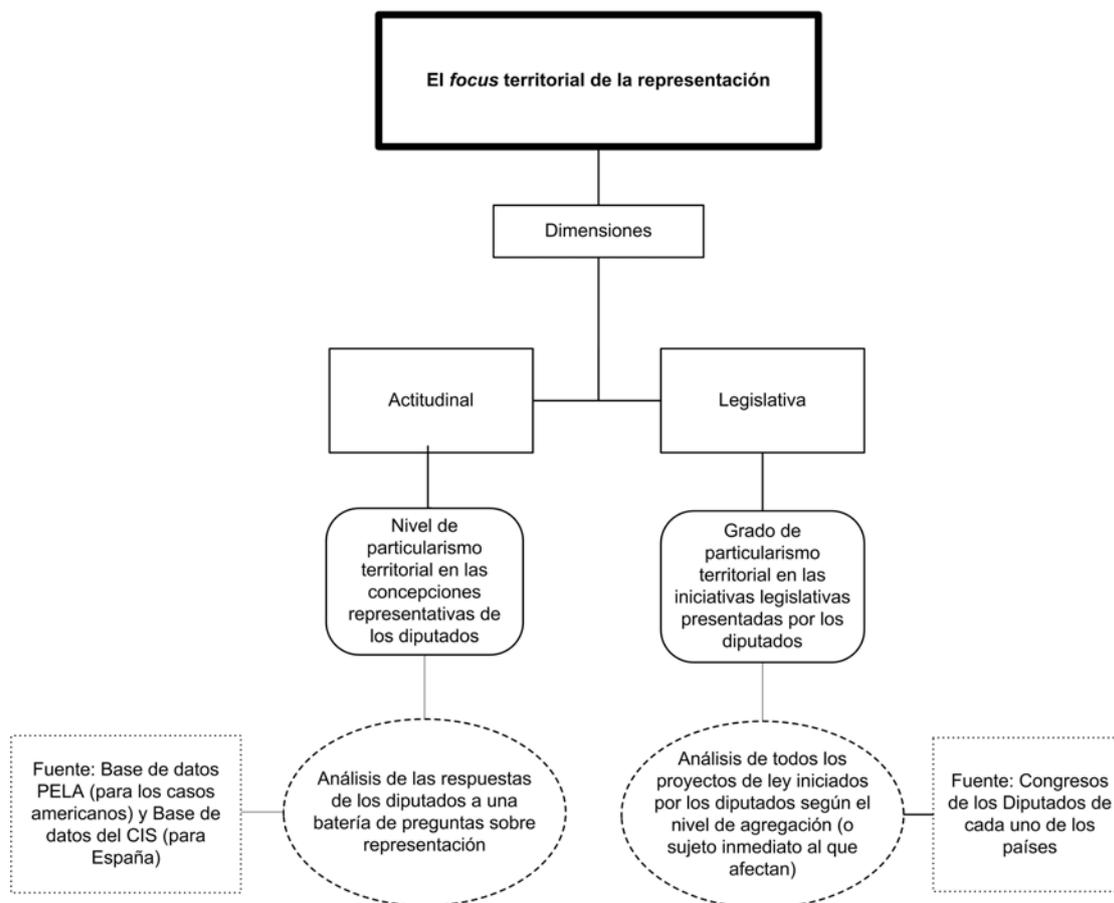
El TERCER CAPÍTULO, el marco teórico de esta tesis, aborda el tema de la representación política. Para comprender a quién/quienes representan los legisladores y de qué manera, es necesario revisar antes qué se entiende por representar, cuáles son los ámbitos en los que un representante político puede representar y a través de qué acciones puede hacerlo. En este sentido, el marco teórico de esta tesis se organiza siguiendo cuatro vectores. Un primer vector conceptual en el que se revisan los diferentes significados del término representación apoyándose principalmente en el trabajo de Pitkin (1982) y su diferenciación entre las definiciones formalistas o procedimentales y la definición sustantiva. Un segundo vector metodológico en el que se examinan las formas en las que se ha medido la representación a lo largo de las últimas décadas haciendo especial énfasis en la dicotomía legislador-distrito *versus* partidos-electores. Un tercer vector clasificatorio en el que se discuten los ámbitos o facetas en los que puede tomar cuerpo la representación. Un cuarto y último vector explicativo en el que se exponen los factores que han sido utilizados para explicar los diferentes comportamientos representativos en estudios anteriores.

El CUARTO Y QUINTO CAPÍTULOS de esta investigación examinan la variable a explicar: el *focus* territorial de la representación en los legisladores argentinos, chilenos, colombianos, costarricenses, españoles y uruguayos. Como ya se ha mencionado, ha sido desagregada en dos dimensiones (Cuadro 1) que miden diferentes aspectos: una dimensión actitudinal que capta el peso de los intereses territoriales en las concepciones representativas de los diputados durante sus mandatos legislativos y una dimensión de comportamiento que mide los tipos de iniciativas legislativas que estos proponen durante una legislatura completa teniendo en cuenta el nivel de agregación del sujeto al que afectan.

---

<sup>4</sup> Como el repaso por los aspectos más destacados de estas instituciones no pretende ser exhaustivo, el lector de esta tesis familiarizado con ellos puede ignorar este segundo apartado pasando directamente al resto de los capítulos.

**Cuadro 1: Variable dependiente: El focus territorial de la representación**



Fuente: elaboración propia

La dimensión actitudinal está calculada a partir de las respuestas al cuestionario de la investigación “Élites Parlamentarias de América Latina” (PELA) (Ref. SEC94/0284; SEC95/0845; y SEC02/3484), dirigida por Manuel Alcántara Sáez y al cuestionario del Estudio n° 2250 “Elites Parlamentarias” del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Utilizando unas cuantas preguntas que incluyen ambos cuestionarios –y que se enuncian más adelante-, se ha confeccionado un índice que da cuenta del grado en el que los legisladores conciben la representación en términos territoriales.

La dimensión legislativa o de comportamiento está medida a partir de la base de datos LEGISLATINA, creada *ex profeso* para esta investigación y que codifica 4.916 iniciativas legislativas presentadas por los diputados de los países examinados en el período bajo análisis siguiendo como criterio clasificatorio el nivel de agregación o sujeto al que afecta y utilizando para ello las categorías de Taylor-Robinson y Díaz (1999). Aunque esta cuestión se detalla en el capítulo 5 y en el Anexo, las categorías a las que da lugar la segmentación son: nacionales, sectoriales, regionales, locales e individuales. Más tarde, estas

categorías son agregadas con el objetivo de captar su grado de territorialidad, haciendo colapsar a las locales y regionales –es decir, aquellas con una base geográfica específica- en una única categoría “territorial” y al resto recodificándolas como “no territoriales” y confeccionando una nueva base de datos (que es la que sirve para el análisis explicativo) que cuenta con 13.350 entradas u observaciones “legislador-proyecto”. El motivo de esta transformación se basó en la necesidad de contemplar al legislador como unidad de observación, al igual que en el caso de la dimensión actitudinal, y de esta manera poder medir los efectos producidos por las variables independientes sobre el mismo sujeto.

De esta manera, las unidades de análisis de esta tesis son los legisladores. En el primer caso, se examina una muestra representativa de diputados del total del Congreso dentro de cada país. Un detalle del número de legisladores analizados y el porcentaje que estos representan sobre el total de la Cámara en cada caso se encuentran en el capítulo 4 y en anexo 8, de la misma manera que la especificación sobre los años de la legislatura a la que corresponden. En el segundo caso, se analizan todos los diputados que iniciaron algún proyecto de ley en una legislatura completa (que se corresponde el mismo período legislativo de los legisladores analizados en la dimensión actitudinal). La única excepción es Argentina para la que, debido a la desmesurada cantidad de proyectos que se presentan anualmente, se ha procedido a seleccionar aleatoriamente una muestra del total.

Los legisladores de los Congresos abordados en esta tesis se han incluido por razones teóricas y empíricas. Como afirman King, Keohane y Verba (2000) el examen de la validez de las comparaciones requiere la selección de casos que exhiben un rango de valores en las variables independientes clave. Los seis casos muestran, como se verá en los capítulos 2 y 6, una notable variación en las características que operan como factores independientes de esta investigación.

De esta manera, el capítulo 4 y 5, correspondientes a la descripción y medición de la variable dependiente, se estructuran siguiendo una doble lógica: por una parte, la revisión de otros estudios empíricos para casos iberoamericanos que han medido el *focus* de la representación en las actitudes y en los comportamientos y, por otra, el examen de los datos que aporta esta investigación.

Después de una breve introducción y el correspondiente recorrido por los trabajos anteriores, se describe la información relacionada con la representación política en las actitudes, se construye un índice que va de 0 a 5 y que da cuenta del grado de particularismo territorial o parroquialismo existente en las concepciones representativas de los legisladores y se ubica a los Congresos según el mismo.

Posteriormente se aborda la cuestión de los comportamientos: el examen de los estudios previos que se han producido sobre el tema, el detalle de la taxonomía utilizada por esta tesis para codificar las iniciativas legislativas y la descripción de los Congresos con base en ella.

En este apartado también se incluyen datos sobre la forma en la que trabajan los diputados al proponer leyes, midiendo si los hacen como emprendedores individuales o como parte de un grupo, ya sea partidista o no (observando, en este último caso, de qué tipo). Esta información no conforma la variable dependiente sino que se incorpora como uno de los factores explicativos en el modelo explicativo de la dimensión del comportamiento. Sin embargo, debido a la riqueza y originalidad de esta información, que no se encuentra disponible en otras fuentes, se creyó conveniente hacerla pública para que pueda estar a disposición de otros investigadores en trabajos futuros.

Para una mayor claridad expositiva, para ambas dimensiones, el nivel de agregación de la información presentada es el Congreso.

El SEXTO CAPÍTULO está dedicado al planteamiento de las hipótesis y a los análisis que llevan a la explicación de la representación territorial en los legisladores. Si la variable dependiente de este trabajo –su medición y análisis- tenía como presupuesto la idea de que “los políticos importan” (Alcántara, 2006), de que importan sus actitudes, sus comportamientos y la forma en la que se relacionan, las variables independientes de esta tesis incluyen también la premisa de que importan las instituciones. Es decir, que lo que los políticos ‘hacen’ depende, al mismo tiempo, del conjunto de configuraciones institucionales en las que operan.

Las acciones políticas están mediatizadas por un marco institucional –diferente en cada caso- que influye en las actitudes y los comportamientos de los políticos. Por ello, la utilización de variables institucionales como factores explicativos del comportamiento de los actores se justifica desde una perspectiva neoinstitucionalista que enmarca, tiñe y recorre toda esta investigación partiendo de la creencia de que las instituciones crean incentivos o generan obstáculos al comportamiento libre de los actores, es decir, regulan la interacción humana.

Al mismo tiempo, el contexto partidista en el que actúan los legisladores, las características de los distritos en los que fueron elegidos y sus propias experiencias políticas personales se incorporan a las hipótesis como posibles determinantes que impactan en la configuración de un *focus* representativo territorial más o menos pronunciado.

Así, con la finalidad de captar cuáles son los factores que tienen peso en la explicación se plantean un conjunto de diez hipótesis para la primera dimensión y ocho para la segunda<sup>5</sup>. La mayor parte de ellas se apoyan en afirmaciones de la literatura politológica acerca de las causas que impactan en la generación de actitudes y comportamientos particularistas por parte de los representantes.

Este capítulo 6 presenta, primero, el detalle de las hipótesis y las variables independientes (Cuadro 2), enunciadas siguiendo un criterio de agrupación por variabilidad; aquellas cuyos valores cambian de forma inter-sistémica, las de variabilidad intrasistémica y las de variabilidad a nivel individual. Este ordenamiento se establece sólo para dar más claridad al trabajo aunque no constituye un factor tenido en cuenta en la aplicación de los modelos estadísticos explicativos.

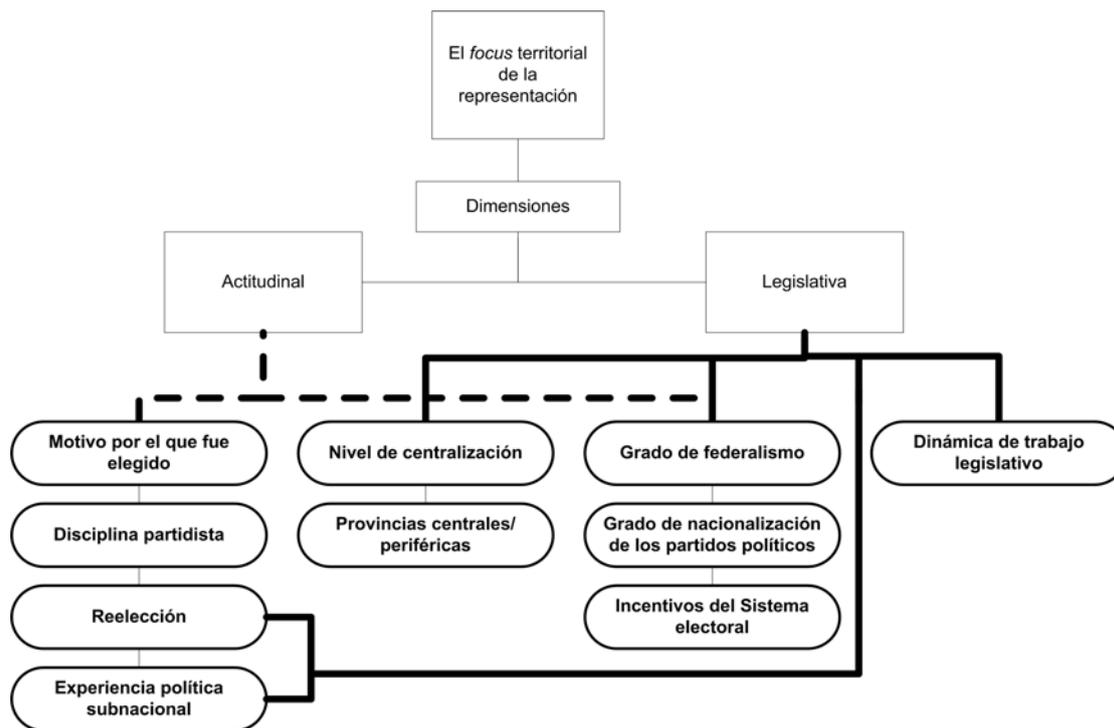
En el primer grupo se incluyen tres variables (comunes a ambas dimensiones): el grado de federalismo, la medida en la que el sistema electoral genera incentivos para el voto personal *versus* el voto partidista y nivel de centralización de los partidos. En el segundo, se incorporan otros dos: el grado de nacionalización de las organizaciones partidistas y las características de las unidades subnacionales en las que fueron elegidos los legisladores (una dicotómica que especifica si son centrales o periféricas). En el tercer grupo, sólo para la dimensión actitudinal, se introducen cuatro variables individuales: la reelección, la experiencia política regional, el motivo por el que fueron elegidos y la disciplina partidista.

Finalmente el análisis se complementa con una última variable, para la dimensión de comportamiento, sobre la dinámica del trabajo legislativo, que abre nuevos interrogantes para futuras investigaciones.

---

<sup>5</sup> Aunque la mayor parte de las variables son comunes a ambos modelos, como se explica en el correspondiente capítulo, la inclusión/exclusión de algunas variables en cada uno de ellos se debe a la particular configuración de los datos.

**Cuadro 2: Variables independientes incluidas en el trabajo**



Fuente: elaboración propia

Por último, el CAPÍTULO 7 concluye resumiendo los principales hallazgos de esta tesis y las repercusiones que estos pueden tener en términos de un conocimiento más profundo de las lógicas de representación en los Congresos de Iberoamérica, de una más acertada comprensión de las dinámicas que impactan sobre ellas y, como resultado, para el uso de las reformas políticas y la ingeniería institucional en la transformación de los comportamientos y las actitudes de los legisladores.

Para finalizar sólo resta decir que el tema que aborda esta tesis se enmarca en el contexto de los estudios sobre los Parlamentos y los parlamentarios que en el último tiempo han cobrado una asombrosa vitalidad. Si bien durante mucho tiempo estuvieron ausentes del interés politológico por ser considerados actores con poca influencia, marginales o reactivos, en los últimos años un renovado interés por el análisis de esta institución y de sus miembros ha aportado importante información que desmiente muchos de los presupuestos con los que se había estado trabajando hasta hace bien poco.

La atención prestada a estas instituciones y a estos actores se dinamiza a partir de la década de 1990, una vez que disminuye el interés de los politólogos y sociólogos por comprender y explicar los cambios políticos acaecidos en la mayor parte de los países iberoamericanos como consecuencia de los procesos de democratización –todos los

estudios sobre las transiciones- y una vez que las poliarquías, en mayor o menor medida, parecen estar asentadas en la región. Alrededor de un cuarto de siglo de práctica democrática ininterrumpida para la mayoría de los países, en un marco razonablemente estable de reglas conocidas y compartidas, posibilitan la indagación hacia otras arenas que contribuyan a profundizar en los mecanismos que motivan democracias de más calidad.

Por este motivo, el objetivo de este trabajo es avanzar en la comprensión del funcionamiento de los Parlamentos y sus parlamentarios sobre la base de que cualquier reforma que pueda contribuir a la *democratización de la democracia*<sup>6</sup> debe basarse en un entendimiento profundo de cómo actúa dicha institución -y sus miembros- y del contexto político en el que se inserta (Martínez, 2000).

En este sentido, como no hay tradición para el ámbito iberoamericano de estudios que se centren al mismo tiempo en las actitudes representativas de los legisladores y en sus comportamientos, y menos aún desde una perspectiva comparada, se espera que los resultados de esta investigación sirvan para generar aportes que redunden en un conocimiento más acertado de las instituciones representativas en la región.

---

<sup>6</sup> La expresión “democratización de la democracia” es de Giddens (1994: 119), a propósito de los problemas a los que se enfrenta la democracia liberal y los cambios que debería experimentar.

## 2. Los Congresos en su contexto

Los seis Congresos analizados en esta investigación muestran entre ellos diferencias y similitudes en sus trayectorias histórico-políticas y en sus características institucionales. Costa Rica y Colombia han mantenido una relativa estabilidad democrática que ha permitido que sus instituciones representativas se desempeñaran de forma ininterrumpida a lo largo de la última mitad del siglo XX. Por el contrario, Argentina, Chile, Uruguay y España cuentan con Congresos que recuperaron su funcionalidad en el sistema político en las últimas décadas<sup>7</sup>, y exhiben por ello, una vida institucional más corta. Los cinco casos latinoamericanos son regímenes presidencialistas mientras que España se rige por el parlamentarismo. De los seis Congresos examinados, cinco tienen un diseño legislativo bicameral (Argentina, Colombia, Chile, Uruguay y España) y uno (Costa Rica), unicameral. Y en cada uno de ellos el sistema electoral determina formas diferentes de transformación de los votos en escaños. El número de actores relevantes y su organización dentro de las Cámaras representativas y su grado de institucionalización también varía de un caso a otro.

Para poner a los Congresos examinados dentro del marco contextual que permita más tarde analizar las lógicas representativas encontradas en cada uno de ellos, a continuación se procederá a realizar un breve recorrido por las características más generales de los definen. Este apartado no pretende ser exhaustivo; simplemente tiene el objetivo de abordar los aspectos más salientes de los Poderes Legislativos analizados.

---

<sup>7</sup> Aunque los procesos para la recuperación de la democracia comenzaron algunos años antes, las primeras elecciones democráticas tuvieron lugar en España en 1977, en Argentina en 1983, y en Uruguay en 1984. Chile fue uno de los últimos países de la región en reinstaurar sus instituciones democráticas. Lo hizo en 1989.

## 2.1 La Cámara de Diputados de Argentina

La recuperación democrática de 1983<sup>8</sup> inauguró un nuevo periodo de la vida política argentina que mostró al tiempo continuidades y rupturas con el pasado. Las primeras continuidades evidentes fueron, por una parte, la recuperación de las instituciones políticas formalmente reguladas por la Constitución de 1853 (y sus consecutivas modificaciones) y, por otra, los tradicionales actores políticos que habían dominado la dinámica partidista del país: radicales y peronistas. La Constitución no se reformó hasta 1994 y el sistema partidista no cambió su fisonomía hasta mediados de la década de 1990 y principios del 2000, cuando varias crisis amenazaron y en parte consiguieron desvertebrar el tradicional bipartidismo.

Argentina es una república federal, compuesta por 23 provincias y un distrito federal, la Capital Federal, y con una forma presidencial de gobierno. Cuenta con un Legislativo bicameral constituido por la Cámara de Diputados y por el Senado. En este sentido, el Congreso argentino es –y siempre ha sido desde 1953- bicameral, simétrico e incongruente<sup>9</sup> (Molinelli, Palanza, y Sin, 1999). La Cámara está conformada por 257 miembros elegidos en distritos plurinominales por un período de cuatro años, en el que cada provincia –más la Capital Federal- constituye un distrito y en el que cada uno recibe un número de diputados en proporción a sus respectivas poblaciones<sup>10</sup>, con un mínimo establecido de cinco<sup>11</sup>.

Los diputados son elegidos a través de listas partidistas cerradas, utilizando el divisor d'Hont de representación proporcional para la asignación de los escaños. La renovación de sus miembros se realiza por mitades cada dos años, cambiando cada distrito la mitad de sus legisladores. Por su parte, el Senado está compuesto por 72 miembros, siendo representado cada distrito por tres senadores, dos por el partido más votado y el tercero por el partido

---

<sup>8</sup> La recuperación democrática cerraba el ciclo de siete largos años de dictadura militar caracterizada por la puesta en marcha de los principios de la Doctrina de la Seguridad Nacional, por la sistemática violación a los derechos humanos y por el fracaso de las políticas económicas, entre muchas otras cuestiones. El corolario final a tan nefasto periodo fue la derrota de la Guerra de Malvinas, que contribuyó a acelerar el proceso de transición democrática.

<sup>9</sup> Básicamente sus dos Cámaras son iguales en poder pero distintas en composición. Este es el tema del trabajo de Llanos (2002) en el que incorpora al caso argentino, junto a otros latinoamericanos, al analizar los bicameralismos simétricos pero incongruentes.

<sup>10</sup> Un diputado por cada 33.000 habitantes o fracción que no baje de 16.500 (art. 45 de la CN).

<sup>11</sup> Como resultado de esta cláusula, las provincias menos pobladas están altamente sobre-representadas en la Cámara; lo contrario sucede con la más poblada del país, Buenos Aires, que está fuertemente sub-representada.

que le siga en número de sufragios<sup>12</sup>, con un mandato de seis años, y una renovación por tercios cada dos.

**Tabla 2: Evolución de la composición de la Cámara de Diputados de Argentina (1983-2005)**

PARTIDO	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Partido Justicialista	111	103	106	112	119	124	132	120	100	114	129	
Frente para la Victoria												114
Frente Movimiento Popular											6	5
Peronismo Federal												19
Justicialismo Nacional												11
Otros peronistas												4
Unión Cívica Radical	129	129	114	90	85	83	69				46	36
Otros radicales												3
Partidos de centroderecha y provinciales	7	10	22	34	39	28	23	28	33	28	29	16
Partidos de centroizquierda	3	6	6	18	11	15	3		22	22	26	10
FREPASO							26					
ALIANZA								102	102	88		
ARI											10	14
PRO												11
Otros	4	6	6	-	3	7	4	7		5	11	14
TOTAL	254	254	254	254	257	257	257	257	257	257	257	257

Fuente: Para el periodo 1983-2001: Alcántara (2003); para el periodo 2003-2005: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Desde el regreso de la democracia hasta 1995 la Cámara de Diputados estuvo dominada alternativamente por dos partidos políticos<sup>13</sup>: la Unión Cívica Radical<sup>14</sup> (UCR) y

<sup>12</sup> Antes de la reforma constitucional de 1994, cada uno de los distritos elegía dos senadores. Lo hacía de forma indirecta, a través de las legislaturas provinciales y usando la fórmula de pluralidad, excepto en la Capital Federal donde eran elegidos vía colegio electoral. El mandato senatorial duraba nueve años.

<sup>13</sup> Como afirma Mustapic (2002: 167): “el patrón de competencia bipartidista con el que se inició el nuevo proceso de democratización fue tan nítido como poco novedoso: desde 1916 las elecciones democráticas competitivas consagraron presidentes radicales o peronistas. Sin embargo, en las sucesivas elecciones, este patrón inicial se fue modificando hasta llegar a las elecciones presidenciales de 1995, que pueden ser vistas como un punto de quiebra”.

<sup>14</sup> Surgió en 1890 como un movimiento que pugnaba por la apertura de sistema oligárquico, dominante hasta entonces, y por el derecho a participar de las emergentes clases medias, a las que decía representar. Ganó sus primeras elecciones presidenciales en 1916, en las que resultó elegida la fórmula Hipólito Yrigoyen-Pelagio Luna. El surgimiento del radicalismo tuvo como base las provincias más populosas y electoralmente más competitivas para luego expandirse gradualmente hacia el resto del país (Rock, 1977). Ha sufrido escisiones y ha constituido alianzas de variada naturaleza desde entonces pero ha conseguido mantenerse como una de las dos organizaciones más relevantes del sistema. Para un recorrido sobre la historia de la UCR, véanse: Rock (1975) y Alonso (2000); para un análisis del radicalismo más actual, véanse, entre otros: Acuña (1984) y Escudero (2001).

el Partido Justicialista<sup>15</sup> (PJ), que aunque no siempre gozaron de mayoría propia (Tabla 2) sí tuvieron aliados temporales que les permitieron sacar adelante sus proyectos políticos. Junto a ellos convivían un alto número de partidos más pequeños de características muy diversas pero mayoritariamente de base provincial<sup>16</sup>. Durante estos años, la concentración del voto y los escaños entre estos dos partidos mayoritarios en las elecciones legislativas permaneció alta (Gráfico 2), el número efectivo de partidos parlamentarios se mantuvo en torno a 2,5 (Gráfico 1) y la disciplina de los partidos en el Congreso fue la nota distintiva<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> El Partido Justicialista (o partido peronista, como se lo suele denominar) tiene sus antecedentes en el Partido Laborista, fundado por Juan Domingo Perón, como vehículo electoral para los comicios de 1946. Su origen como movimiento, sin embargo, puede registrarse en las proximidades del 17 de octubre 1945 (Escudero, 2001). Perón ganó sus primeras elecciones presidenciales en febrero de 1946. La literatura sobre el peronismo, como consecuencia de su importancia en la historia argentina, es ingente. Por lo tanto, sin intención de ser exhaustivos, véanse: Murmis y Portantiero (1971); Torre (1990; 1995; 2002); Palermo y Novaro (1996); McGuire (1997); Levitsky (2003) y Levitsky y Wolfson (2004).

<sup>16</sup> Son, por ejemplo, el Partido Autonomista Liberal de Corrientes, el Movimiento Popular Neuquino de Neuquén, el Bloquismo de San Juan, el Partido Demócrata de Mendoza, el Movimiento Popular Fueguino de Tierra del Fuego o Fuerza Republicana de Tucumán, entre otros. Del lado de los otros partidos cuya base no era exclusivamente provincial –pero que igual mostraban una fuerte concentración territorial del voto– destacan la Unión de Centro Democrática (UCEDE) y el Movimiento por la Dignidad Nacional (MODIN). Ninguno de estos partidos tuvo un alcance nacional.

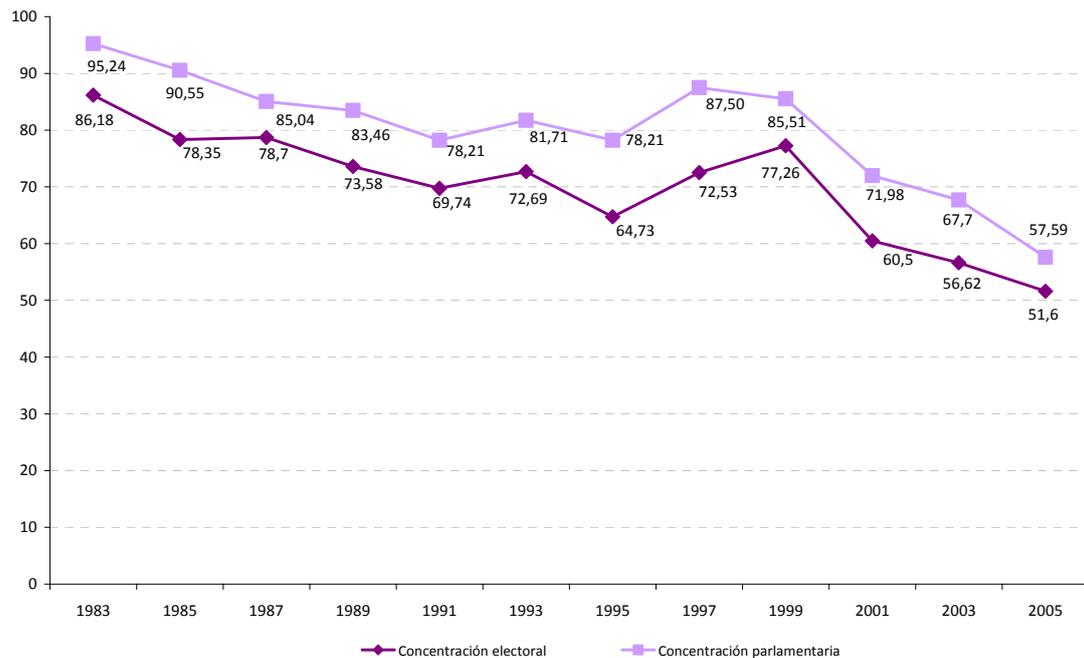
<sup>17</sup> Tanto si se tiene como referencia el indicador de las votaciones nominales como si se analizan los dictámenes en disidencia (Mustapic, 2000), la conclusión es que los partidos exhibieron un alto nivel de disciplina. El porcentaje de los legisladores que votan con la mayoría del partido para el periodo 1989-1991 es de 97% para el PJ y 100% para la UCR (Jones, 2000). El número de dictámenes en disidencia presentados por los legisladores en las comisiones respecto del dictamen de mayoría o del mayoritariamente suscrito por sus copartidarios, que indica a aquellos que no acompañan la línea establecida por el partido fue de 0,85% para la UCR y 1,19% para el PJ durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) y de 2,11% para la UCR y 4,79% para el PJ durante el primer gobierno de Menem (1989-1995) (Mustapic, 2000).

**Gráfico 1: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario para las elecciones de la Cámara de Diputados de Argentina (1983-2005)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio del Interior y Ministerio de Economía de Argentina y Alcántara (2001).

**Gráfico 2: Concentración electoral y parlamentaria de los partidos tradicionales (PJ y UCR) para la Cámara de Diputados de Argentina (1983-2005)**



---

Nota: Para las elecciones legislativas de 1997 y 1999 el porcentaje de la UCR se calculó sobre la suma de los votos de la UCR y la Alianza.

Fuente: Para el cálculo de la concentración de votos en el periodo 1983-2003: Calvo y Escolar (2005) y para las de 2005: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del Gobierno de Argentina. Para el cálculo de la concentración de escaños en el periodo 1983-2001: elaboración propia a partir de Alcántara (2003) y para las posteriores: elaboración propia a partir de los datos de Calvo (2005).

A partir de 1995, sin embargo, el escenario fue cambiando: primero con la aparición del Frente para un País Solidario (FREPASO), que a pesar de su corta vida, logró convertirse en el segundo partido con más votos en las elecciones de 1995<sup>18</sup>; después con la conformación de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (Alianza), una coalición en la que participaban la UCR y el FREPASO y que triunfó en las elecciones de 1997 y 1999<sup>19</sup> devolviendo al país temporalmente a un *formal* bipartidismo; y finalmente con la desintegración del peronismo en múltiples frentes –que se notó con especial fuerza en las discusiones y negociaciones del Congreso-, la virtual desaparición en las elecciones nacionales de los radicales y la emergencia de otras fuerzas surgidas de líderes provenientes de su seno. De esta manera, el sistema bipartidista representado por dos grupos claramente definidos –peronistas y radicales- terminó resquebrajándose por distintos frentes, en medio de una creciente pérdida de legitimidad de los políticos y sus organizaciones.

Después de diez años (1989-1999) de gobierno menemista<sup>20</sup> y de dominio peronista del Congreso (producto de las cinco sucesivas victorias electorales entre 1989 y 1997), la Alianza consiguió ganar las elecciones legislativas de 1997, iniciando un periodo de alternancia que tendría un final abrupto en 2001, con una aplastante derrota en las elecciones legislativas, la dimisión anticipada del Presidente Fernando de la Rúa<sup>21</sup> y su definitiva disolución. La crisis política, económica y social desatada durante esos años

---

<sup>18</sup> El Frente Grande, precursor del FREPASO, ya había conseguido un importante caudal de votos en las elecciones de 1994 a la Asamblea Constituyente, encargada de reformar la Constitución, como consecuencia del espacio vacante dejado por el acuerdo entre radicales y peronistas conocido con “Pacto de Olivos”. El FREPASO fue, en realidad, una confederación de partidos de centro izquierda entre los que se encontraban el Frente Grande, el partido PAIS y la Unidad Socialista. Las disidencias internas provocaron una primera escisión de PAIS en 1996. Para un análisis de este partido, véanse: Novaro y Palermo (1998) y Abal Medina (2006).

<sup>19</sup> La Alianza se conformó en 1997 entre el FREPASO y la UCR. Entre otros factores, esta coalición se explica por la posición electoral dominante del PJ, el creciente debilitamiento electoral de la UCR y la dispersión de fuerzas de la oposición (Mustapic, 2002). La unión era, así, la única forma de revertir el predominio peronista; objetivo que consiguió en las elecciones legislativas de 1997 y en las presidenciales y legislativas de 1999.

<sup>20</sup> Carlos Menem triunfó en las elecciones presidenciales de 1989 y resultó reelecto en las de 1995.

<sup>21</sup> Tan sólo tres meses después de las elecciones legislativas, en diciembre del 2001, el entonces presidente Fernando de la Rúa renunciaba a la Presidencia en el marco de masivas movilizaciones populares bajo la consigna “que se vayan todos”, el congelamiento de los depósitos bancarios de millones de ahorristas y la posterior devaluación del peso. Un año antes se había producido la ruptura de la coalición gobernante cuando Carlos “Chacho” Álvarez renunció a su cargo de vicepresidente.

provocó el realineamiento de los partidos y cambios profundos en los patrones de competencia. El PJ sufrió una fragmentación en tres frentes (el Frente para la Victoria, el Frente por la Lealtad y el Frente Movimiento Popular) que, si bien continuaron reivindicando todos su carácter “peronista”, compitieron como organizaciones separadas. La UCR sufrió el colapso más evidente de toda su historia electoral y más tarde fue disolviéndose, en el orden nacional, en distintas agrupaciones alineadas ideológicamente, que buscaron rentabilizar parte su capital electoral perdido. De la estructura del radicalismo surgieron dos nuevos partidos, Afirmación por una República Igualitaria (ARI) y Recrear para el Crecimiento (Recrear), que en los últimos años han tejido alianzas de lo más heterogéneas con partidos más pequeños y han incluido apoyos venidos del peronismo disidente. Como muestra el Gráfico 1, en el que aparece la evolución del número efectivo de partidos parlamentarios desde la recuperación de la democracia, Argentina pasó del bipartidismo a un pluralismo moderado.

Así, los periodos legislativos analizados en esta tesis son concomitantes con una mayor fragmentación tanto del sistema de partidos como de los partidos en su interior, que tuvieron su correlato en la dinámica del Congreso tanto en lo que se refiere al incremento del número de bloques parlamentarios como al consiguiente aumento de la complejidad del trámite legislativo por la proliferación de instancias de negociación (Rodríguez y Bonvecchi, 2006: 515). También ha tenido consecuencias para la sanción de las leyes en el Congreso, en el cual se ha observado una caída significativa en la tasa de aprobación (García Montero, 2007) y mayores niveles de cartelización de la política.

Al mismo tiempo, esta fragmentación del sistema de partidos argentino en un mayor número de partidos competitivos que se ha visto reflejada en el Congreso de los Diputados ha estado acompañada de un proceso de profunda territorialización de la competencia<sup>22</sup>. La desnacionalización de los partidos y del sistema de partidos ha sido la nota característica en los últimos años, convirtiéndolo en la actualidad en un conglomerado de micro-sistemas partidistas provinciales que han debilitado las identidades políticas orientadas nacionalmente que caracterizaron a la Argentina de posguerra<sup>23</sup>. Aunque desde la

---

<sup>22</sup> Esta desnacionalización de los partidos y del sistema de partidos ha sido en parte consecuencia de los procesos de descentralización político-administrativa. Como afirman Calvo y Escolar (2005: 357) la creciente capacidad de distribución discrecional de recursos políticos, económicos y simbólicos a electorados territorialmente concentrados ha fortalecido el poder relativo de los actores locales –particularmente los gobernadores– incrementando los potenciales beneficios de un mayor *control de las fronteras* (Gibson, 2004) respecto de la competencia electoral nacional (Calvo y Murillo, 2004; Escolar y Calcagno, 2004).

<sup>23</sup> Como explican Calvo y Escolar (2005), a lo largo del siglo XX, la política electoral argentina había ido nacionalizando su sistema de partidos provocando una menor diferenciación de la competencia provincial respecto de la

recuperación democrática el *locus* de la política partidista había sido la provincia (Calvo y Murillo, 2004; De Luca, Jones, y Tula, 2002; Spiller y Tommasi, 2000) con carreras políticas controladas desde este nivel subnacional (De Luca et al., 2002; Jones, Saiegh, Spiller, y Tommasi, 2000) -y por lo tanto esta no es una característica novedosa-, desde 2003 el debilitamiento de las subculturas políticas nacionales (la radical, con su desmembramiento y la justicialista con su estrategia de transvesalidad) han profundizado el paisaje caótico de sistemas de partidos a escala subnacional<sup>24</sup>.

Con respecto a la competencia ideológico partidista, si bien sólo se disponen datos posteriores a 1995 y para los principales partidos, se puede observar que las posiciones de los actores legislativos se mantienen estables, el sistema no se ha polarizado y las dinámicas continúan siendo ideológicamente centripetas (Gráfico 3). Tampoco han existido modificaciones importantes en las tasas de reelección de los legisladores, que persisten muy bajas desde 1983<sup>25</sup> (Jones et al., 2000; Jones et al., 2001).

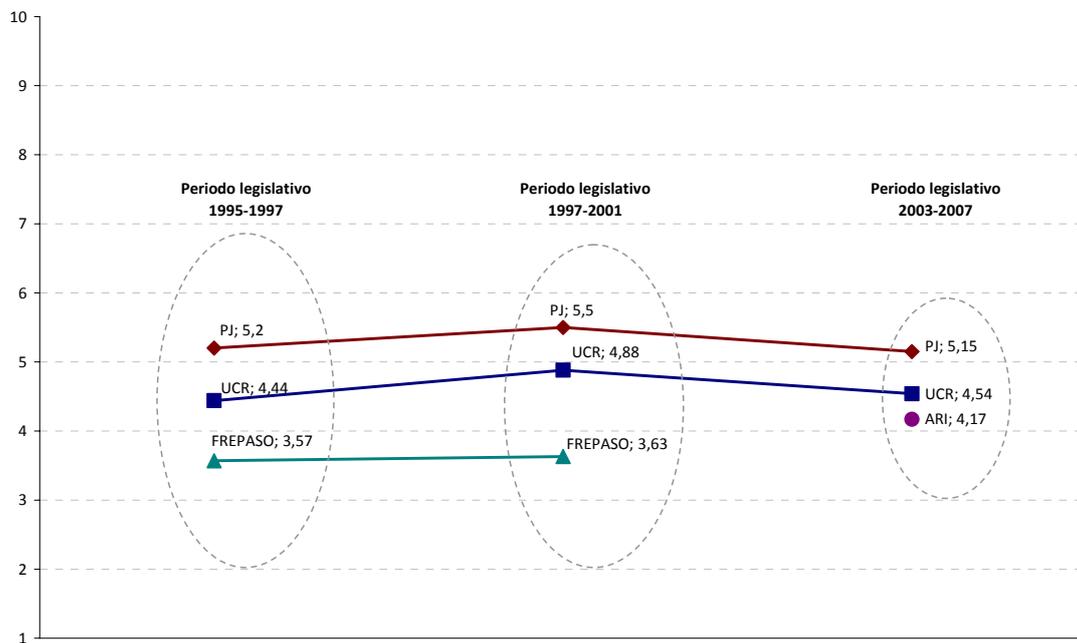
---

nacional; un menor diferenciación de los sistemas de partidos de las diferentes provincias y una creciente orientación programática nacional en la definición de las políticas públicas implementadas por los partidos mayoritarios. Todo esto en el contexto de las estrategias de centralización burocrática de distintos gobiernos civiles y militares.

<sup>24</sup> La complejidad de los frentes, partidos y organizaciones con nombres diferentes que compiten en cada una de las provincias argentinas es tal que en la información electoral que recoge el Ministerio del Interior y la Junta Electoral no hay datos agregados a nivel nacional sino sólo por distritos. Fue necesario llevar a cabo un complicado análisis de cada uno de ellos para conseguir conjugar las tendencias a nivel nacional que aparecen en las tablas y gráficos de este apartado.

<sup>25</sup> Según Jones *et al.* (2001), las tasas de diputados no reelegidos fueron: 70,1% (1985-1987); 76,4% (1987-1989); 77,2 (1989-1991); 78,5% (1991-1993); 78% (1993-1995); 79,1% (1995-1997); 79,9% (1997-1999).

**Gráfico 3: Ubicación ideológica de los partidos políticos argentinos, según sus propios legisladores**



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA

## 2.2 La Cámara de Representantes de Colombia

Toda referencia a la vida política colombiana requiere resaltar dos de sus características más sobresalientes que conviven en la actualidad: por una parte el conflicto interno armado que, desde comienzos de la década de 1960<sup>26</sup> tiene en vilo a toda la sociedad y por otra, la presencia de dos partidos tradicionales que han dominado el juego político y la mecánica del legislativo desde mediados del siglo pasado sobre la base de una institucionalidad formal persistente y que, a partir de la década de 1990, han visto desafiada su hegemonía por la entrada de nuevas organizaciones partidistas.

La mención al conflicto interno armado es de suma importancia ya que éste no sólo tiñe todas las dinámicas y acontecimientos de las últimas décadas en Colombia sino que también se ha convertido en el eje central de la política de todos los gobiernos, en uno de los *issues* más salientes que divide las posiciones de los partidos políticos y en uno de los

<sup>26</sup> Y en algunos rasgos se entronca con la violencia bipartidista iniciada en 1948 (Alcántara, 2003; Vargas Velásquez, 1999).

obstáculos más evidentes para alcanzar los requisitos mínimos de la democracia<sup>27</sup>. Las lógicas que soportan el conflicto son al tiempo híbridas y complejas: por el número de actores, creciente desde su inicio (las guerrillas, los grupos de autodefensa, las Fuerza Armadas, el narcotráfico, el gobierno de EEUU, etc.) y por los objetivos (políticos, sociales, militares y económicos). Sin embargo, aunque esta tesis no se plantea profundizar en las particularidades que describen y explican este enfrentamiento, sí destaca su importancia como marco general que invade todo el sistema político e impregna sus prácticas.

En este contexto de conflicto y violencia, las instituciones políticas democráticas colombianas lograron subsistir a la ola de dictaduras que inundó la región. El texto constitucional promulgado en 1886 se mantuvo vigente durante más de un siglo (aunque con numerosas modificaciones parciales), siendo reemplazado finalmente en 1991 por una nueva Constitución elaborada y sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente. También se mantuvo vigente la competencia electoral, aunque adulterada como consecuencia de las fuertes restricciones impuestas por el “Frente Nacional” y el artificial formato bipartidista que a continuación se comentarán.

Cabe mencionar que entre las instituciones que fueron reformadas por la nueva Constitución y posteriormente por la reforma política de 2003 se encuentra el Congreso. Aunque éste mantuvo la bicameralidad, alteró la composición y el sistema de elección de sus miembros<sup>28</sup>. En la actualidad el Congreso está compuesto por una Cámara de Representantes de 166 miembros y por un Senado que cuenta con 102. Los primeros se eligen en 32 circunscripciones territoriales -que corresponden con los límites de los departamentos más el distrito capital<sup>29</sup>- a razón de dos por cada una de ellas y uno más por cada 250.000 habitantes o fracción mayor a 125.000 que el departamento tenga en exceso

---

<sup>27</sup> Recientes análisis confirman el impacto negativo de la violencia y el conflicto armado colombiano sobre los requisitos de la democracia, como la participación política o la competencia electoral. Por ejemplo los trabajos de Ceballos y Hoyos (2004) sobre las elecciones locales para el periodo 1988-2000; el de Ceballos (2006) para las elecciones locales de 2003, o la investigación de Hoskin y García (2002) para las elecciones de 2002.

<sup>28</sup> Con anterioridad a la reforma constitucional de 1991, el número de representantes que componían la Cámara Baja era de 199 y el de senadores 113. Estos últimos se elegían en distritos electorales que coincidían con las administraciones departamentales.

Botero (citado en Crisp y Ingall, 2002: 734) afirma que los reformadores esperaban alterar la naturaleza de la representación política transformando a la Cámara Alta en el espacio dedicado a los asuntos nacionales mientras que la Cámara Baja se preocupaba por los asuntos regionales y locales, aunque después de efectuar una modificación en los distritos para corregir la sobrerrepresentación de las zonas rurales. Y también esperaban incrementar la participación política regional, étnica y de las minorías políticas y rescatar al sistema político de las prácticas clientelares y la corrupción asociada a ellas.

<sup>29</sup> El distrito capital de Santafé de Bogotá también conforma una circunscripción territorial.

sobre los primeros 250.000. Existen, además, circunscripciones especiales para las comunidades negras, para las minorías políticas y sociales, para las comunidades indígenas y para los residentes en el exterior<sup>30</sup>. Los senadores, en cambio, se eligen en un único distrito nacional de representación proporcional (con la excepción de los dos senadores que representan a las comunidades indígenas, que lo hacen a través de circunscripción especial). El mandato de los representantes dura cuatro años y las elecciones se realizan dos meses antes que las presidenciales, estando permitida la reelección<sup>31</sup>.

El sistema electoral colombiano para el Congreso ha sufrido importantes modificaciones en los últimos años. Interesa en este trabajo el sistema que funcionó durante las elecciones de 1998 y de 2002 ya que los datos que se analizan en el marco de la variable dependiente de esta tesis corresponden a los legisladores y las iniciativas legislativas de estos periodos. Por lo tanto, a pesar de las modificaciones introducidas a partir de 2003<sup>32</sup>, durante el lapso analizado el sistema electoral se caracterizó por la aplicación de la fórmula de cuota simple Hare y residuos mayores para el reparto de los escaños y la utilización de listas cerradas.

Sin embargo, el sistema permitía a cada partido político presentar múltiples listas de candidatos. La peculiaridad de este mecanismo residía en que los votos recibidos por estas listas no se agregaban a nivel de partido en el recuento final para la distribución de escaños. Es decir, cada lista contaba independientemente haciendo que al interior de los partidos que avalaban listas la competencia se tradujera en un juego de suma cero, generando una feroz disputa intrapartidista –que se analiza más adelante-, una desviación de la proporcionalidad inusitada y una verdadera confusión para los votantes.

El sistema de partidos colombiano estuvo marcado, desde los primeros años de la República, por un bipartidismo cerrado en el que las organizaciones políticas más

---

<sup>30</sup> Dos representantes elegidos en circunscripción especial por comunidades negras; uno por los partidos, movimientos, coaliciones y organizaciones sociales o grupos significativos que no alcancen representación en el Congreso de la República y obtengan más de 0,5% de los votos válidos en la correspondiente elección a nivel nacional; un representante elegido por las comunidades indígenas y un representante elegido por los residentes en el exterior (Alcántara, García Montero, y Sánchez López, 2005a).

<sup>31</sup> Pachón afirma que en Colombia, los porcentajes de reelección son relativamente estables y altos, aunque con una tendencia a la disminución a partir de 1991 y las estrategias de los legisladores se caracterizan más como “ambición estática” que progresiva (a diferencia del caso argentino o brasileño). Para un análisis más completo de este tema y series temporales de datos, véase Pachón (2004).

<sup>32</sup> El nuevo sistema electoral determina 1) la obligatoriedad de los partidos y movimientos políticos de presentar listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no puede exceder el de escaños a proveer en las respectivas elecciones; 2) la introducción del voto preferente, opcional, dentro de las listas únicas; 3) el cambio en la fórmula electoral, pasando de un método de cuocientes y residuos Hare a una cifra repartidora D’Hont. Pueden observarse los efectos que la reforma del sistema electoral ha tenido en la dinámica partidista en los trabajos de Rodríguez Raga y Botero (2006) y Guzmán (2008).

importantes, el Partido Liberal<sup>33</sup> (PLC) y el Partido Conservador<sup>34</sup> (PCC), ejercieron casi exclusivamente el poder sobre la base de una dinámica de conflicto-alianza exclusionista (Roll, 2001: 149). La competencia interpartidista, que casi siempre terminaba en enfrentamientos violentos, tuvo su episodio más virulento en la llamada “época de la violencia” (1946-1958) que desembocó en la dictadura de Gustavo Rojas Pinillas (1953-1957). Como corolario de estos dos acontecimientos, los líderes de los dos partidos tradicionales sentaron las bases del “Frente Nacional”<sup>35</sup>, un acuerdo político por el cual ambos se comprometían a gobernar el país de manera conjunta y exclusiva.

Este pacto consociacionista se extendió más allá de lo acordado generando importantes consecuencias para la vida política colombiana. La sociedad tuvo la impresión de vivir bloqueada políticamente ya que si bien no existía propiamente un partido único, la falta de competencia partidista desincentivaba la necesidad de las organizaciones de diferenciarse entre ellas al mismo tiempo que cerraba los espacios institucionales a movimientos distintos de los partidos tradicionales, restringiendo la emergencia de terceras fuerzas<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> El Partido Liberal Colombiano fue fundado en 1848. Su primer planteamiento ideológico fue obra de Ezequiel Rojas y abogaba por la defensa de los derechos y las libertades públicas, el respeto por la ley y la separación entre la Iglesia y el Estado (Roll, 2001). En los últimos años se ha convertido en un partido de centro. Las opiniones de sus militantes y de la cúpula de los partidos lo ubican como un partido relativamente estatista –posición que se ratifica en sus Estatutos- y progresista (Alcántara, 2004). Sin embargo, la división ideológica del PL entre sus múltiples fracciones y facciones, algunas de tendencia neoliberal y otras autodenominadas socialdemócratas, refuerza una situación de equilibrio indefinido.

<sup>34</sup> El Partido Conservador Colombiano fue fundado en 1849. Se asegura que su origen fue una respuesta de los sectores tradicionales, como la Iglesia y los terratenientes, para bloquear las reformas políticas y económicas propuestas por los liberales (Roll, 2001). En la actualidad puede definirse como una organización de centro derecha que, según sus miembros, apoya posiciones intermedias en el continuo neoliberalismo-estatismo pero que es claramente conservador en el ámbito de los valores y los derechos (Alcántara, 2004).

<sup>35</sup> Este acuerdo, que se formalizó en el Acto Legislativo 6247 de 1957, estableció un conjunto notable de reformas, de las cuales las más importantes fueron la elección paritaria de cargos legislativos y de gobierno entre los dos partidos tradicionales y la alternación en la presidencia que se prolongó por dieciséis años. Así, las elecciones populares que eligieran miembros de las corporaciones públicas, hasta 1968 inclusive, se desarrollarían bajo el criterio de colocar, en cada circunscripción electoral, paritariamente al PL y al PC. Ningún departamento con más de un millón de habitantes podía tener menos de seis senadores, ni menos de doce representantes (art. 2) (Alcántara, 2003: 340-341). Quedaba regulada también la composición paritaria del Poder Ejecutivo ya que los dos partidos políticos (liberal y conservador) tendrían igual número de ministros, que serían de libre remoción por el Presidente de la República, colocados en plano de igualdad y asumirían conjuntamente la responsabilidad del gobierno que se ejercía en nombre de los dos (Alcántara, 2003: 341).

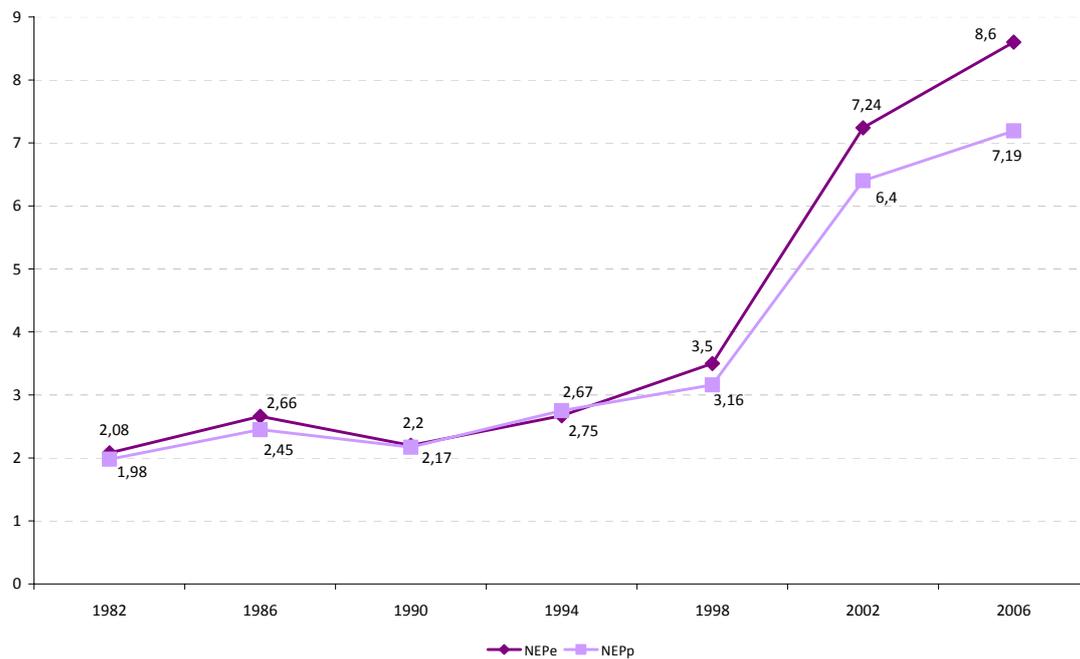
Su principal objetivo era pacificar al país y aunque estaba planteado como medida provisional durante un periodo limitado de tiempo, se extendió más allá de lo acordado.

<sup>36</sup> Así, la peculiar estructuración de la competencia político-partidista junto con unas reglas e instituciones creadas y mantenidas por los políticos pertenecientes a estas dos agrupaciones políticas durante la vigencia del Frente Nacional y en los años posteriores provocó la exclusión de las terceras fuerzas y su continuo fracaso en los repetidos intentos de romper con el bipartidismo imperante durante casi todo el siglo XX. A estas dos características se sumó la consolidación de redes de caciquismo regional y de clientelismo que tanto conservadores como liberales utilizaron para mantenerse en el poder haciendo aún más compleja la emergencia de terceras fuerzas en el sistema.

Las tentativas de abrir el juego con la conformación de nuevos partidos vinieron principalmente de la izquierda del espectro ideológico, bien como consecuencia de la escisión de líderes personalistas del PL descontentos con las

El Frente Nacional mantuvo su vigencia hasta 1974, año en el que este sistema constitucional se desarticuló con relación a la composición del Congreso y a la alternancia en el Ejecutivo. Los años que siguieron a su desmonte presagiaban grandes cambios en el sistema de partidos y en las lógicas legislativas. Sin embargo, éste logró asimilar relativamente bien el primer campanazo de fraccionamiento de la clase política (Ungar y Arévalo, 2004: 54) manteniendo hasta bien entrada la década de 1990 una alta concentración de votos y escaños en torno al eje liberal-conservador. Si se observan los datos del Gráfico 4, en el que aparece el número efectivo de partidos tanto electoral como parlamentario y del Gráfico 5 en la que se muestra la concentración del voto de los dos partidos tradicionales se puede apreciar cómo a partir de las elecciones de 1998 las etiquetas liberal y conservadora pierden peso en pro de terceras fuerzas y otros movimientos que comienzan a ingresar de forma creciente al Congreso.

**Gráfico 4: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario para las elecciones de la Cámara de Representantes de Colombia (1982-2006)**



Elaboración propia a partir de OIR.

políticas más conservadoras implementadas por el partido, bien por grupos organizados de izquierda. En todos los casos, estas tentativas fracasaron.

**Gráfico 5: Concentración electoral y parlamentaria de los partidos tradicionales (PLC y PCC) para la Cámara de Representantes de Colombia (1982-2006)**



Elaboración propia a partir de OIR.

Sin embargo, es necesario matizar las anteriores afirmaciones ya que el mencionado bipartidismo era sólo formal si se atiende a la alta competencia intrapartidista existente en las dos organizaciones<sup>37</sup>. La frustración de todos los intentos de participar por fuera de los dos grandes partidos incentivó la competencia al interior de las organizaciones provocando una alta fragmentación interna fundada en fracciones institucionalizadas que en los últimos años se convirtieron en facciones personalistas<sup>38</sup>, o como han sido denominadas por Pizarro (2001) “microempresas electorales”<sup>39</sup>. La competencia intrapartidista ha sido, entonces, una constante en la vida partidista colombiana que se ha visto reforzada por la

<sup>37</sup> Este tremendo fraccionalismo interno ha llevado a algunos autores a afirmar que el bipartidismo colombiano ha funcionado en la práctica como un verdadero multipartidismo (Oquist, 1980).

<sup>38</sup> Escobar-Lemon y Moreno (2004) afirman que las raíces de la aparición del espíritu emprendedor en los políticos colombianos pueden rastrearse en el final del período del Frente Nacional. Pizarro (2001) analiza los factores que coadyuvaron a la eroción progresiva de las fracciones partidistas (y su reemplazo por las facciones). Entre ellas destaca: la no-reelección presidencial, la elección popular de los alcaldes y gobernadores, la separación del calendario electoral, la circunscripción nacional para el Senado, el “tarjetón”, la guerra de residuos y la consulta liberal.

<sup>39</sup> Gutiérrez Sanin y Dávila (2000) ponen en duda la utilidad de la noción de microempresas electorales acuñada por Pizarro. Advierten que ha servido para describir la desorganización interna de los partidos y para hacer una periodización que reflejara el tránsito del fraccionalismo (tres o cuatro fracciones en el ámbito nacional) hacia el fraccionalismo personalista (centenares de siglas y listas) pero que es necesario buscar otras categorías para caracterizar la nueva situación partidista de Colombia, para lo cual proponen la noción de redes de poder.

falta de agregación del voto a partir de 1974<sup>40</sup>, por el proceso de descentralización política a partir de la década de 1980 y por las reformas constitucionales de 1991, que la llevaron a niveles inéditos (Cárdenas, Junguito, y Pachón, 2006). Y que se constata con claridad si se observa el incremento notorio del número de listas que se presentaron bajo el paraguas de los partidos políticos con el paso de los años en el contexto de elaboradas estrategias para conseguir más curules<sup>41</sup> (Tabla 3).

**Tabla 3: Evolución del número de listas para el Congreso de Colombia (1991-2002)**

Años	Senado	Cámara de Representantes	Total
1958	67	83	150
1960	-	113	-
1962	97	143	240
1964	-	192	-
1966	147	215	362
1968	-	221	-
1970	206	316	522
1974	176	253	429
1978	210	308	518
1982	225	343	568
1986	202	330	532
1990	213	351	564
1991	143	487	630
1994	254	674	928
1998	314	692	1.006
2002	321	962	1.283
2006*	22	73	95

\*En las elecciones del 2006 se observa el efecto reductor en el número de listas producto de la reforma del sistema electoral.

Fuente: Pizarro (2001) para las elecciones hasta 1990 y Guzmán (2008) para las elecciones posteriores.

El faccionalismo personalista extremo de los partidos tradicionales<sup>42</sup> se unió, a partir de las elecciones de 1994, y de forma creciente, con un campo de terceras fuerzas dividido en una multiplicidad de micro-partidos y movimientos de diversa índole (política, regional,

<sup>40</sup> A partir de 1974 el sistema electoral colombiano determina que los votos se agreguen al nivel de listas partidistas y no de partidos políticos.

<sup>41</sup> La *operación avispa* fue el nombre que se le dio a la estrategia electoral de enjambrar la competencia mediante la presentación de un elevado número de listas en las elecciones, abusando del sistema de cuota simple y residuos mayores. Si se contabilizan las listas como partidos, Rodríguez Raga y Botero (2006) afirman que para las elecciones al Senado de 2002 el número efectivo de pactos legislativos fue de cerca de 91 partidos, prácticamente cada una de las cien curules contaba como un partido.

<sup>42</sup> La atomización partidista ha disminuido, al menos en términos electorales, en las legislativas de 2006. Ello se debe a la reforma política de 2003 que le impide a los partidos presentar múltiples listas y por lo tanto imposibilita a los candidatos a seleccionar un partido para que le otorgue su aval. De esta manera, la noción de “partidos de alquiler” (Pizarro Leongómez, 2001) también está perdiendo su capacidad como categoría descriptiva en el nuevo escenario político colombiano.

étnica y religiosa)<sup>43</sup> (Pizarro Leongómez, 2001). Como puede observarse en la Tabla 4, la composición de la Cámara de Representantes albergó a un número mayor de fuerzas políticas en las últimas legislaturas al mismo tiempo que veía aumentar la heterogeneidad ideológica de las organizaciones que la conformaban (Gráfico 6). Nuevas fuerzas de diferente tamaño y potencial ingresaron en el Congreso tanto por la izquierda como por la derecha del espectro ideológico. Especialmente relevantes fueron, por la derecha, el Partido Cambio Radical, Movimiento Alas Equipo Colombia y el Partido Social de Unidad Nacional<sup>44</sup> y, por la izquierda, el Polo Democrático Alternativo<sup>45</sup>.

**Tabla 4: Evolución de la composición de la Cámara de Representantes de Colombia (1982-2006)**

	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
P. Liberal	99	104	119	88	86	55	35
P. Conservador	84	82	62	40	26	21	29
Galanistas	15	7					
Partido Social de la Unidad Nacional (Partido de la U)							29
F. Democrático	1						
Cambio Radical						7	21
Unión Patriótica		6	1				
Movimiento Alas Equipo Colombia						4	8
Convergencia Ciudadana							8
Polo Democrático							7
Apertura Liberal					1	5	5
Mov. Nacional Conservador			3	6	4		
Coaliciones			10	1	16	17	
Fuerza Progresista				4	4	2	
Nueva Colombia				2	1		
Conservatismo Independiente				1	2	1	

<sup>43</sup> La mayoría de ellos son “partidos efímeros”, es decir, movimientos o partidos que sólo tienen como horizonte de vida la participación en una o, a lo sumo, en dos elecciones (Laurent, 1997). Cabe resaltar, sin embargo, que en las elecciones de 2006 el Partido Social de Unidad Nacional o Partido de la U –fundado el año anterior–, consigue 29 escaños y se ubica como la segunda fuerza con más escaños en la Cámara de Representantes. Este partido está estrechamente vinculado al Presidente Uribe y fue su vehículo electoral.

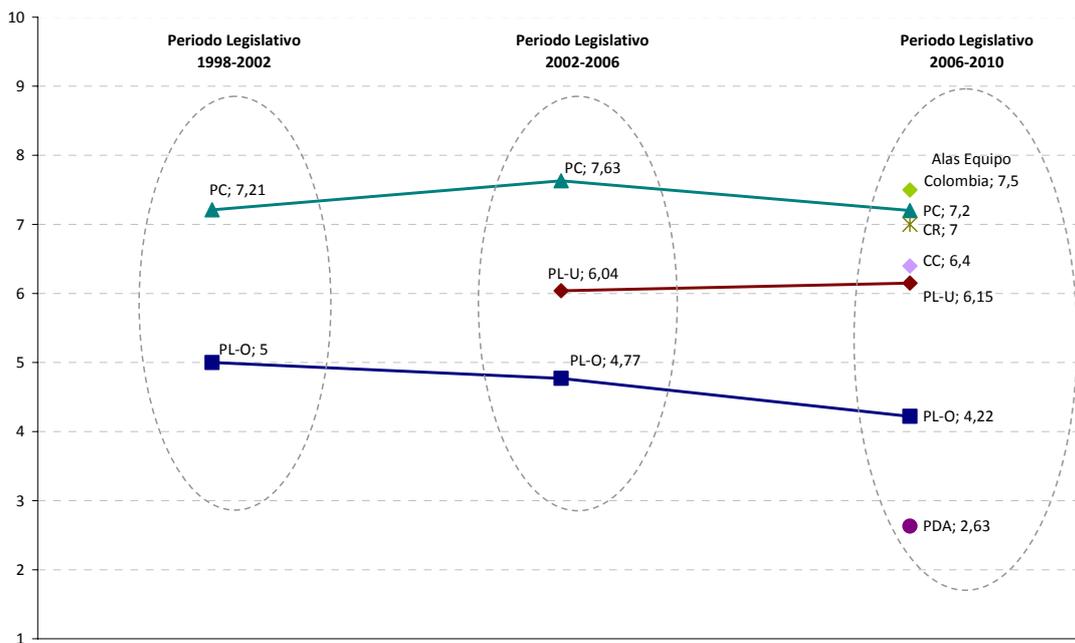
<sup>44</sup> Todos estos partidos respaldan y están aliados, en mayor o menor medida, al Presidente Álvaro Uribe. Cambio Radical nació en 1997 y está liderado por el senador Germán Vargas Lleras, quien ha hecho parte de lo que podría llamarse el ala derecha del Partido Liberal. El Movimiento Alas Equipo Colombia surgió de la fusión del Partido Alas y del Movimiento Equipo Colombia en 2005. El Partido Social de Unidad Nacional o Partido de la U fue creado bajo los auspicios del gobierno del Presidente Uribe con la dirección del ex Ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos. Se trata de una coalición *ad hoc* compuesta por políticos de diferentes regiones y corrientes, mayoritariamente miembros del PL, que optaron por la disidencia con el fin de apoyar al Presidente (Rodríguez Raga y Botero, 2006).

<sup>45</sup> El Polo Democrático Alternativo es una coalición conformada por el Polo Democrático Independiente y Alternativa Democrática (integrada por el Frente Social y Político, el MOIR la Unidad Democrática, el Movimiento Ciudadano, la AICO y otros movimientos de izquierda). Se unieron en 2005 pero han estado, por separado y desde sus inicios, en oposición al gobierno uribista.

Mov. Convergencia Pop. Cívica					2	4	
Mov. Integración Regional				1	2	3	4
MORAL						2	1
Progresismo Democrático						2	
Mov. Nueva Fuerza Democrática					2	1	
Mov. Participación Popular						2	1
Voluntad Popular						2	
Alianza Social Indígena					2		
Movimiento Unionista						2	
Nuevo Liberalismo						2	2
Colombia Siempre						3	
Movimiento Popular Unido						2	2
Otros			4	20	13	29	14
Total	199	199	199	163	161	166	166

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcántara (2003) y Registraduría Nacional del Estado Civil.

**Gráfico 6: Ubicación ideológica de los partidos políticos colombianos, según sus propios legisladores**



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA.

A todos los rasgos expuestos hasta el momento hay que sumar cuatro singularidades presentes en el Legislativo colombiano; por una parte, un transfuguismo<sup>46</sup> particularmente virulento; por otra, el carrusel de suplencias y, finalmente, la falta de disciplina partidista en la votaciones del Congreso y la moderada tasa de reelección de los diputados.

Con respecto a la primera cuestión, el mapa de las filiaciones partidistas en el Congreso se ha caracterizado por ser caótico. Por ejemplo, durante el periodo 2002-2006, cerca del 40% de los miembros de la Cámara de Representantes y el 67% de los miembros del Senado cambiaron de partido<sup>47</sup> (Congreso Visible, 2006).

Relacionado con la segunda, es decir, los reemplazos en el Congreso, es interesante destacar como muestra que de los 268 representantes que lo conforman, en ese cuatrienio, 150 congresistas dejaron su curul a 218 suplentes. Ello significa que, como consecuencia de los reemplazos ocupados por los renglones inferiores de las listas, 486 parlamentarios pasaron por el Congreso colombiano en esos cuatro años (Congreso Visible, 2006). Si se analiza el período anterior, 1998-2002, la cifra es incluso mayor: 534 congresistas ocuparon los escaños<sup>48</sup>.

Con referencia a la disciplina partidista en las votaciones, son pocos los trabajos que han abordado esta cuestión; sin embargo los datos aportados por Moreno y Escobar Lemmon (2004) son elocuentes: en el Congreso de 1986 el índice de Rice para el Partido Liberal y el Conservador arrojó los valores de 54 y 51, respectivamente, y en el de 1994, 51 y 55<sup>49</sup>. Esto significa no sólo que la unidad partidista entre los miembros de los partidos es baja en el Congreso colombiano sino también que no distingue por partidos, ya que ambos presentan valores similares.

---

<sup>46</sup> Los parlamentarios son elegidos bajo la etiqueta de un partido y terminan sin ningún respeto hacia sus electorales adhiriendo a otro, o vinculándose a un grupo parlamentario contrario a su partido o simplemente declarándose independientes. Este fenómeno también se aprecia claramente en otros sistemas políticos latinoamericanos, como es el caso brasileño y el ecuatoriano.

<sup>47</sup> Del Informe sobre el Congreso de la República en el cuatrienio 2002-2006 (Congreso Visible, 2006) se desprende que la mayoría de los senadores pasaron a engrosar las filas de los partidos cercanos al Gobierno del Presidente Uribe, tales como Cambio Radical –el 90% de sus miembros provenía de otros partidos-, Alas Equipo Colombia y el Partido de la U –la totalidad de sus miembros provenía de otros partidos-. De este modo, las fuerzas uribistas han sido las principales receptoras de senadores. En el caso de la Cámara de Representantes, el partido más afectado ha sido el PL, que perdió el 20% de sus parlamentarios mientras que los principales beneficiados han sido el uribismo y la izquierda democrática. En este sentido, la totalidad de los representantes del Partido de la U y el Polo Democrático pertenecían a otras agrupaciones, al igual que el 70% de los legisladores de Cambio Radical y el 40% de los Conservadores.

<sup>48</sup> Si bien en algunos casos las suplencias están justificadas, en otras son simples mecanismos de pago de favores recibidos durante la campaña electoral (Congreso Visible, 2002: 6).

<sup>49</sup> Sólo se produjo una votación nominal en 1990 y una en 1991 lo cual hace imposible sacar conclusiones sólidas sobre la disciplina en el Congreso (Escobar-Lemmon y Moreno, 2004: 33).

Por último, a pesar de que en Colombia la reelección de los legisladores está permitida, el número de representantes de la Cámara que la busca es moderado. En el periodo 1994-1998 un 52% de los representantes se presentaron a la siguiente elección buscado revalidar su escaño (un 69% de estos lo consiguió) y en el periodo 1998-2002 lo hizo un 51,5% (ganándolo un 60,2%) (Botero y Rennó, 2007). Según los datos de Duque Daza (2008) el porcentaje de nuevos diputados en la Cámara ha oscilado alrededor del 60% desde las elecciones legislativas de 1994, siendo en las de 1998 de 57,1% y en las de 2002 de 63,4%<sup>50</sup>.

### 2.3 La Asamblea Legislativa de Costa Rica

Costa Rica es la democracia más duradera de toda la región. Este país, que tiene un régimen presidencial y un modelo de estado unitario, ha funcionado de manera ininterrumpida desde 1949<sup>51</sup> con altas dosis de estabilidad social y alternancia político partidista en el poder, características que la diferencian notablemente del resto de los sistemas políticos de América Latina. Su sistema surgió de una guerra civil librada en 1948<sup>52</sup> y de la promulgación de la Constitución Política de 1949, que sentó las bases de la dinámica política y dibujó el formato de unas instituciones caracterizadas más por las continuidades que por las alteraciones.

Entre estas instituciones se encuentra la Asamblea Legislativa, de diseño unicameral y conformada por 57 miembros cuyo mandato dura cuatro años. La Constitución de 1949 estableció un sistema electoral proporcional donde el territorio se divide en 7 distritos –que corresponden con los límites provinciales– con magnitud variable de acuerdo al total poblacional<sup>53</sup>. Las elecciones legislativas se realizan simultáneamente a las presidenciales<sup>54</sup> y

---

<sup>50</sup> Los datos que presenta Duque Daza (2008) desde sobre nuevos congresistas que ingresan en la Cámara de Representantes son: 1962 (76,6%); 1966 (69,5%); 1970 (59%); 1974 (57,8%); 1978 (56,3%); 1982 (46,2%); 1986 (49,7%); 1990 (48,2%); 1991 (52,8%); 1994 (57,8%); 1998 (57,1%); 2002 (63,4%); 2006 (60,2%).

<sup>51</sup> Las elecciones de febrero de 2006 constituyeron el decimoquinto proceso electoral consecutivo desde 1949, convirtiendo a Costa Rica en una de las democracias más estables de América Latina.

<sup>52</sup> Se gestó sobre la exclusión de una parcela muy importante de la clase política nacional predominante en la década de 1940, lo cual no fue óbice para que se articulase un juego político que, ya a partir de 1958, llevó al poder a algunos de los sectores antes marginados, aunque se mantuvo la exclusión de los afines al partido comunista hasta la década de 1970 (Alcántara, 2003).

<sup>53</sup> Cada vez que se realizan elecciones la Constitución exige que se revise la proporción de diputados con arreglo al último censo general. Durante las elecciones de 1990 y 1998 el distrito de menor magnitud fue Limón y en la de 2002 fue Guanacaste –en ambos casos con cuatro representantes–. Durante todas las contiendas electorales, el distrito de mayor magnitud fue San José, oscilando entre 20 y 21 diputados.

<sup>54</sup> La forma de elección del Presidente y Vicepresidente es mediante el sistema mayoritario por voto directo, teniendo que superar el umbral del 40% del total de sufragios válidamente emitidos. Si ninguna de las fórmulas alcanza

municipales<sup>55</sup>, durante el primer domingo del mes de febrero, y sus diputados son elegidos a partir de listas cerradas y bloqueadas con un mecanismo de asignación de escaños por el sistema de cociente y subcociente<sup>56</sup>.

La reelección inmediata de los representantes está prohibida en Costa Rica<sup>57</sup> por lo que las perspectivas de carrera parlamentaria son comparativamente sombrías, siendo los niveles de reelección históricamente muy bajos. Ni siquiera son frecuentes los casos en los que ex diputados regresan a la Asamblea después de haber estado fuera un periodo. Los datos aportados por Carey (2006), que corresponden al tiempo transcurrido entre 1949-1990 muestran que un 87% de los diputados que ocuparon escaños durante esas legislaturas lo hicieron sólo durante un periodo<sup>58</sup>. De esta manera, la veda a la reelección inmediata de los miembros del Congreso dificulta el desarrollo de carreras parlamentarias y la profesionalización (especialización) de los legisladores incrementando los costos de aprendizaje de la función parlamentaria (Straface, 2008: 20).

La vida legislativa costarricense se caracterizó por una singular estabilidad de sus actores, dominada históricamente por dos grandes organizaciones partidistas: el Partido de Liberación Nacional<sup>59</sup> (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana<sup>60</sup> (PUSC) (Tabla 5) que concentraron, hasta las elecciones parlamentarias de 1998, más del 76% del voto y más del 87% de los escaños (Gráfico 7).

---

esa mayoría, se establece una segunda vuelta –dos meses más tarde- entre los dos candidatos más votados (art.138 de la CN).

<sup>55</sup> Las elecciones municipales que se realizan de forma simultánea son sólo las de regidores municipales. Hay otros cargos creados después de la reforma del Código Municipal en 1998 cuya elección se celebra de forma no-simultánea (Alfaro, 2002).

<sup>56</sup> Se emplea la fórmula Hare. En el primer reparto se adjudican a cada partido tantos escaños como cuotas Hare estén contenidas en el total de votos válidos obtenidos por estos partidos. Los escaños que al terminar este proceso quedan pendientes de adjudicación son asignados a aquellos partidos con restos de votos sobrantes más altos. En este segundo reparto entran también los partidos que aún no habiendo obtenido ninguna cuota hayan alcanzado un número de votos igual o superior al subcociente, es decir, a la mitad de los votos de la cuota Hare (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2005). Véase art. 137 y 138 del Código Electoral.

<sup>57</sup> Artículo 107 de la Constitución Política de Costa Rica: “los diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva”.

<sup>58</sup> Un 11% lo hizo durante dos periodos y un 3% durante tres (Carey, 2006: 146). Estos datos los confirma Taylor-Robinson (1992) cuando afirma que sólo un 13,7% de los miembros de la Asamblea han servido durante más de un periodo legislativo desde 1949.

<sup>59</sup> Fundado en 1951, de tradición socialdemócrata y hoy día catalogado como centrista (Alfaro, 2006). Desde su surgimiento, en la coyuntura que produjo la guerra civil, y bajo la dirección de José Figueres Ferrer, se transformó de inmediato en la primera fuerza política del país hasta mediados de 1980, momento en que el antiliberalismo concentró sus fuerzas en el PUSC (Alfaro Salas, 2001). A partir de estas fechas, el PLN dio un giro hacia la defensa de política más neoliberales. Para un análisis de la organización y funcionamiento de este partido, véase Alfaro Salas (2001).

<sup>60</sup> Fundado en 1983, de centro-derecha, fue el producto de una fusión de cuatro partidos: el Republicano Calderonista, Renovación Democrática, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Unidad Social Cristiana (Alfaro Salas, 2001: 72). Se conformó para contrarrestar el efecto del liberacionismo y asumió la ideología impulsada por la doctrina social de la Iglesia. Para un examen en profundidad de este partido, véase Alfaro Salas (2001).

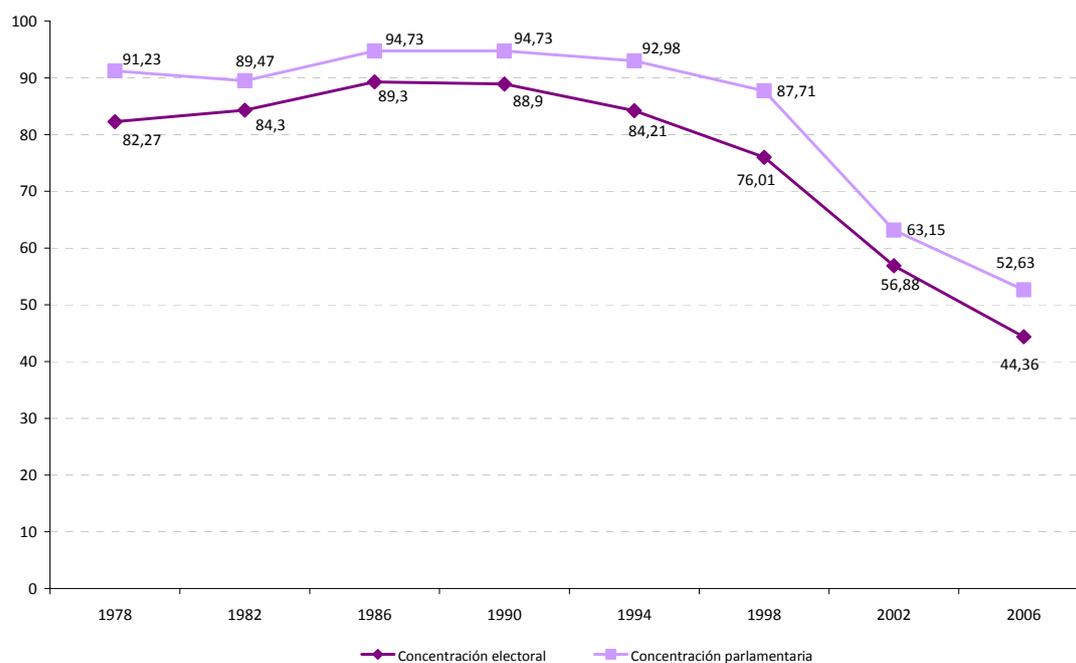
**Tabla 5: Evolución de la composición de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (1978-2006)**

Partido	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
PLN	25	33	29	25	28	23	19	25
PUSC	27		25	29	25	27	17	5
Partido Fuerza Democrática					2	3		
Pueblo Unido		4	1	1				
Alianza Popular			1					
Coalición Unidad		18						
Movimiento Libertario						1	6	6
Acción Ciudadana							14	17
Otros <sup>1</sup>	5	2	1	2	2	3	1	4
Total	57	57	57	57	57	57	57	57

Elaboración propia a partir de Alcántara (2003) y OIR.

<sup>1</sup>Otros: Para 1978: 4 diputados de partidos de izquierda. Para 1982: Movimiento Nacional (1 escaño) y Acción Alajueense Democrática (1 escaño). Para 1986: Partido Unión Agrícola Cartaginesa, de índole provincial. En 1990: Partido Unión Agrícola Cartaginesa y Partido Unión Generaleña, ambos igualmente de alcance provincial. En 1994: Partido Unión Agrícola Cartaginesa y Partido Agrario Nacional, de alcance provincial los dos. Para 1998: Partido Integración Nacional, Partido Acción Laborista Alajueense y Partido Renovación Costarricense (cada uno 1 diputado). Para 2002: Partido Renovación Costarricense (1 diputado). Para 2006: Accesibilidad sin exclusión, Restauración Nacional, Frente Amplio y Unión Nacional (cada uno 1 diputado).

**Gráfico 7: Concentración electoral y parlamentaria de los partidos tradicionales (PUSC y PLN) para la Asamblea Legislativa de Costa Rica (1978-2006)**



Este tradicional bipartidismo imperante, sin embargo, se ha visto transformado a partir de la última década, pero con mucha más fuerza en las elecciones de 2002 y 2006, en un pluralismo moderado no polarizado producto de la irrupción de otras fuerzas políticas de nueva creación: el Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Movimiento Libertario (Gráfico 8). Constituido, el primero, a partir de una facción del PLN<sup>61</sup> y con inclinaciones de centro-izquierda y el segundo como movimiento político de derecha<sup>62</sup>, estos dos partidos han contrarrestado el predominio de las dos fuerzas mayoritarias, marcando el fin de dieciséis años de alternancia del PLN y el PUSC como grupos dominantes en la Asamblea. En este contexto, el partido más perjudicado ha sido el PUSC que ha mermado su contingente parlamentario hasta quedarse sólo con cinco legisladores en las últimas elecciones.

Así, las elecciones de 2002 han dado lugar a un Congreso más fragmentado (Gráfico 8), que desde 1994 y de manera cada vez más acentuada ha tenido que recurrir a los procesos de negociación para aprobar las iniciativas legislativas ya que ningún partido desde entonces tiene mayoría absoluta<sup>63</sup>.

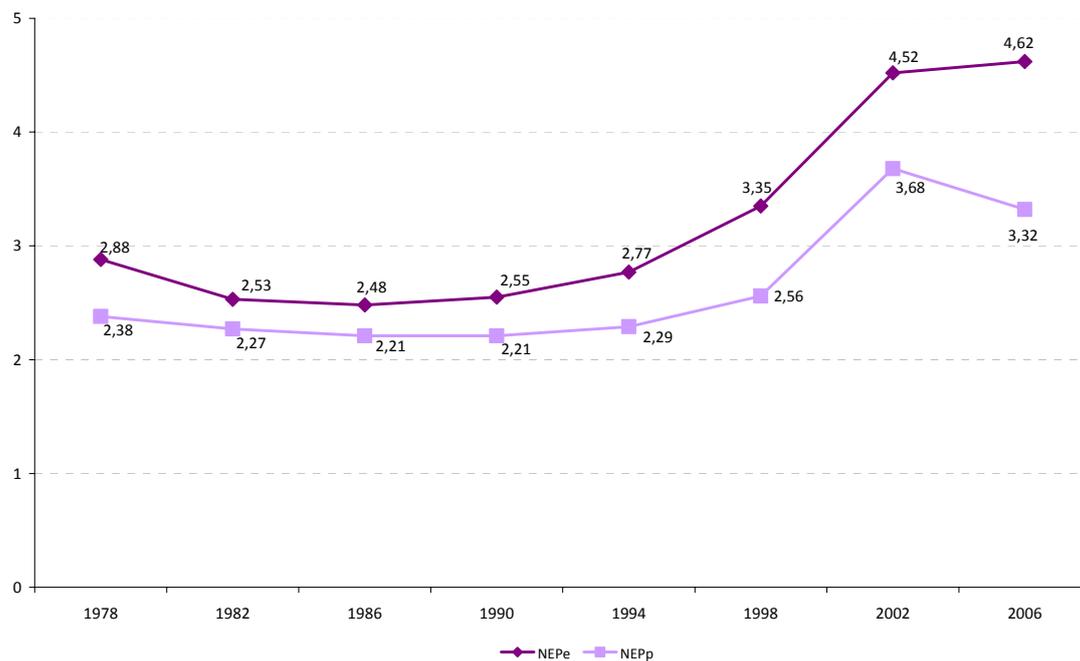
---

<sup>61</sup> El PAC fue fundado en diciembre de 2000 bajo el liderazgo de Ottón Solís Fallas –ex miembro del PLN; ministro de Planificación durante la administración del Presidente Arias Sánchez y diputado durante el periodo 1994-1998-. De acuerdo con Solís “el PAC se presentó al electorado como una nueva opción para todos los ciudadanos cansados de los partidos y los políticos tradicionales” (Sánchez, 2003: 124). El mensaje del partido enfatizaba la rendición de cuentas y la transparencia en el sector público –la lucha contra la corrupción-, la participación ciudadana, y mayor justicia social para los sectores económicos desfavorecidos.

<sup>62</sup> El ML fue formado por Otto Guevara –ex miembro del PUSC- suscribiendo políticas no intervencionistas, propias del credo liberal (Sánchez, 2003: 126).

<sup>63</sup> La tendencia hacia una mayor integración multipartidista del Legislativo se confirmó con el proceso electoral de 2006, donde el peso numérico de los partidos cambió significativamente sin que ninguno consiguiera la mayoría absoluta. El PLN aumentó en número de diputados al igual que el PAC, mientras que el ML conservó la misma fuerza y el PUSC corroboró su tendencia a la baja consiguiendo sólo 5 diputados (Tabla 5). RN mantuvo su escaño e ingresaron en el Parlamento, con una curul cada uno, Accesibilidad sin exclusión, Frente Amplio y Unión Nacional.

**Gráfico 8: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario para las elecciones de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (1978-2006)**

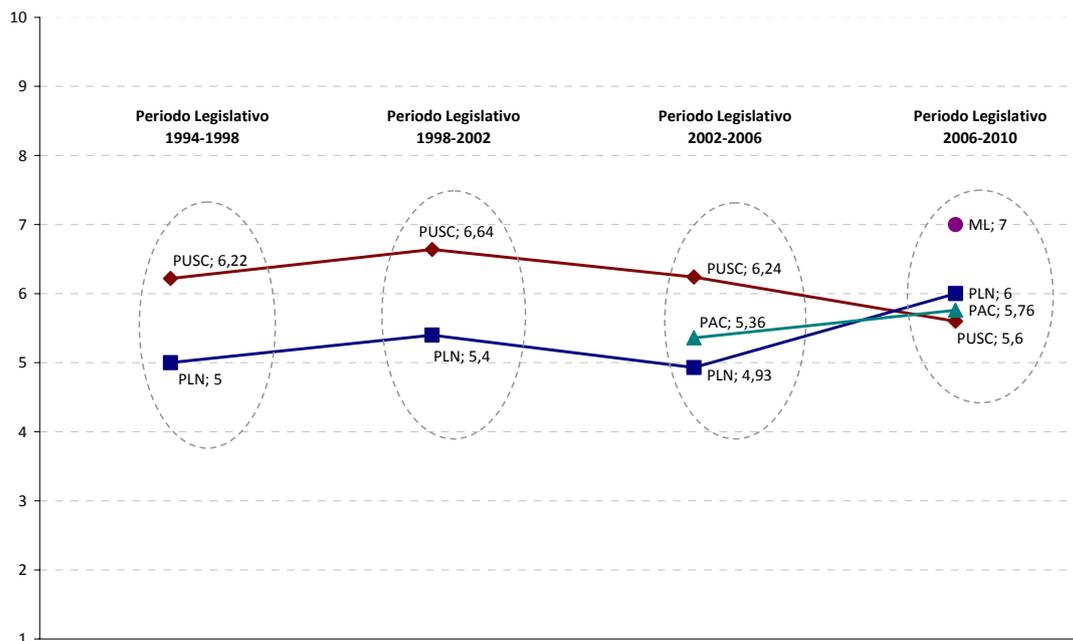


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OIR.

Este incremento en el número de actores en el Legislativo en las últimas elecciones ha propiciado desplazamientos en el eje ideológico provocando una competencia más centripeta. En cualquier caso, el sistema sigue corrido hacia el espacio de la centro-derecha, según muestran las posiciones ideológicas en las que los diputados han ubicado a sus propios partidos. Ninguno de ellos se coloca en una posición inferior al 5 en la escala izquierda-derecha<sup>64</sup> (Gráfico 9).

**Gráfico 9: Ubicación ideológica de los partidos políticos costarricenses, según sus propios legisladores**

<sup>64</sup> A pesar de esto, el sistema ha sufrido una modificación sustancial en términos ideológicos, si a las ubicaciones ideológicas se les suma el peso de cada partido en la Asamblea. Alfaro (2006) afirma que con la nueva configuración se ha pasado del eje centro/centro-derecha personificado en el PUSC-PLN, hacia un nuevo eje esta vez centro/centro-izquierda, con el protagonismo del PLN-PAC. Sin embargo, los datos que se presentan en el gráfico desmienten esta afirmación.



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA

## 2.4 La Cámara de Diputados de Chile

Chile es un Estado unitario dividido territorialmente en regiones<sup>65</sup> que opera bajo una forma presidencial de gobierno. Su Congreso Nacional es bicameral; compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado. La Cámara de Diputados está conformada por 120 miembros y se renueva totalmente cada cuatro años mientras que el Senado estuvo integrado hasta 2005 por 48 miembros elegidos para un mandato de ocho años y con renovación por mitades cada cuatro<sup>66</sup> y con posterioridad a este año por 38 senadores. Este cambio en la conformación del Senado se debe a la reforma constitucional de 2005 que eliminó a los senadores designados<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> En la actualidad las regiones que componen el Estado chileno son quince. Estas regiones, a su vez se dividen en provincias.

<sup>66</sup> Los senadores se eligen escalonadamente: la mitad de los distritos senatoriales elige dos senadores cada cuatro años. Una mitad la conforman las regiones impares y la otra mitad las regiones pares más la metropolitana.

<sup>67</sup> Los senadores designados eran: los expresidentes de la República, dos exministros de la Corte Suprema, un excontralor general, cuatro militares que hubieran ocupado el mando supremo de su Arma, un exrector de universidad y un exministro de Estado elegidos; estos dos últimos por el Presidente de la República.

Como en la mayoría de los casos latinoamericanos, Chile sufrió durante la década de 1970 un golpe militar<sup>68</sup> que implantó un régimen autoritario que duró dieciséis años (1973-1989). Una vez recuperada la democracia tres características merecen ser destacadas por su impacto en la institución legislativa: una institucionalidad heredada del gobierno militar que impregnó el desarrollo político del país en los años posteriores; una continuidad multipartidista bajo un formato de dos alianzas –la Alianza y la Concertación- estables y cohesionadas producto del posicionamiento de los partidos en torno a la dictadura y del sistema electoral aún vigente; y una continuidad de gobiernos de coalición del mismo color político –de la Concertación- que han logrado dar estabilidad al sistema político.

La transición pactada a la democracia dejó algunos efectos de largo alcance en el sistema político chileno al introducir múltiples enclaves autoritarios, modificar radicalmente las instituciones electorales con el objetivo de dismantelar los ‘vicios’ del sistema de partidos anterior e incorporar garantías institucionales que protegían al nuevo modelo económico (Alcántara y Luna, 2004). Así, desde la recuperación democrática, la vida política chilena estuvo encorsetada en la formalidad impuesta por la Constitución de 1980 - y su reforma de 1989-<sup>69</sup>, elaboradas ambas bajo el régimen autoritario de Pinochet. Este legado autoritario dejó asentadas, entre otras<sup>70</sup>, dos particularidades que recorrieron buena parte de los años post-dictatoriales: la figura de senadores designados no electos y vitalicios y un sistema electoral binominal de carácter fuertemente mayoritario.

Estos senadores, que eran aproximadamente una cuarta parte de la Cámara Alta, fueron incorporados en el diseño institucional para evitar que una mayoría incontrarrestable se apoderara del Senado (Navia, 2005). La estrategia parece haber tenido el éxito que esperaba el gobierno pinochetista ya que la Concertación, que gobernó desde el inicio de la democracia con mayoría en la Cámara de Diputados (Tabla 6), no logró

---

<sup>68</sup> El golpe militar del 11 de septiembre de 1973 derrocó al gobierno constitucional de Salvador Allende poniendo fin a una de las historias democráticas más prolongada de América Latina.

<sup>69</sup> El texto constitucional fue aprobado primero por la Junta Militar de Gobierno y fue sometido después a ratificación en un plebiscito popular celebrado el 11 de septiembre de 1980 (Alcántara, 2003: 162). En 1989, una vez derrotado el proyecto de continuismo del General Pinochet en otro plebiscito, se alcanzó un acuerdo de reforma constitucional entre la Concertación Democrática –el conglomerado en el que se integraron los componentes del “Comando del No” que habían apoyado el rechazo a Pinochet en dicho referendun-, Renovación Nacional –partido de la derecha distanciado del régimen militar- y el General Pinochet. Dicho acuerdo también fue sometido a un plebiscito, que lo ratificó el 30 de julio de 1989 con una mayoría del 85% (Alcántara, 2003: 165).

<sup>70</sup> También sobrevivieron como enclaves autoritarios, producto de la Constitución de 1980 y su reforma de 1989, el poder de seguridad en las FFAA, la integración y las atribuciones del Tribunal Constitucional y el procedimiento de reforma de la Constitución. Para más información sobre esta cuestión véanse los trabajos de Cumplido Cereceda (2000; 2006).

controlar el Senado hasta las elecciones de 2005, después de que la figura de los senadores designados desapareciera con la reforma constitucional<sup>71</sup>.

**Tabla 6: Evolución de la composición de la Cámara de Diputados de Chile (1989-2005)**

Partido Político	1989	1993	1997	2001	2005
Partido Demócrata Cristiano	40	37	38	23	21
Partido por la Democracia	17	15	16	20	21
Partido Socialista	8	16	11	10	15
Partido Radical Social-Demócrata	6	2	4	6	7
Independientes Concertación			1	4	1
SUBTOTAL CONCERTACIÓN	71	70	70	63	65
Renovación Nacional	32	29	23	18	21
Unión Democrática Independiente	13	16	21	31	33
Independientes Alianza	3	4	4	8	
SUBTOTAL ALIANZA	48	49	48	57	54
Otros	1	1	2		1
TOTAL	120	120	120	120	120

Fuente: Mardones (2007).

Contrariamente, el sistema electoral se ha mantenido inalterado desde aquellos años y no se ha llegado a un consenso en torno a su reforma<sup>72</sup>. Como se ha dicho, para las elecciones legislativas, se trata de un sistema binominal –cada distrito o circunscripción elige dos representantes<sup>73</sup>–, que utiliza la fórmula proporcional D’Hont para la asignación de escaños y las listas abiertas, y permite la formación de coaliciones a nivel nacional. En la práctica esto significa que los partidos o coaliciones que reciben los dos mayores porcentajes de voto en cada distrito se llevan cada uno un escaño, a menos que el partido o coalición más votado duplique en sufragios al segundo, caso en el que gana las dos curules.

Este sistema fue diseñado para reducir el número de partidos y sobrerrepresentar la votación de los partidos de derecha<sup>74</sup>. Sin embargo, y a pesar de sus fuertes tendencias

<sup>71</sup> Tuvieron que pasar quince años para que los legisladores llegaran a un acuerdo en torno a este tema y culminaran el proceso de democratización del régimen político.

<sup>72</sup> Navia (2005: 239) afirma que la imposibilidad de llegar a un consenso entre los actores políticos con respecto al cambio del sistema electoral radica en el desacuerdo existente sobre el número óptimo de partidos que deberían existir en el país.

<sup>73</sup> Son 19 las circunscripciones para la elección de los senadores y 60 los distritos para las de diputados.

<sup>74</sup> Los distritos fueron diseñados para favorecer la votación favorable a Pinochet. Esta es una de las premisas que pone a prueba el trabajo de Rojas (2005). Siavelis (2005), por su parte, afirma que el régimen militar era hostil a las políticas partidistas y se dispuso a transformar el sistema ideológico multipartidista chileno a través de la ingeniería electoral. Lo lógico para conseguir este efecto de reducir el número de partidos hubiese sido adoptar un sistema de mayoría simple, pero los asesores de Pinochet sabían que con el nivel de apoyo que tenían ese sistema probablemente hubiera dejado fuera del Parlamento a la derecha. Por ello, para acomodar la meta de reducir el número de partidos, con el

reductoras, no consiguió cambiar el formato numérico del sistema –el NEP tanto electoral como parlamentario se ha mantenido bastante estable a lo largo de las elecciones (Gráfico 10)-. Pero lo que sí falló –si no obligó- fue el ordenamiento del sistema de partidos en dos grandes coaliciones<sup>75</sup> (Navia, 2005: 239) que ha tenido importantes efectos sobre la dinámica legislativa.

De este modo, la vida parlamentaria se desarrolla sobre la base de un sistema multipartidista, con un número efectivo de partidos parlamentarios en torno a cinco (Gráfico 10), que en la práctica opera bajo la lógica de dos coaliciones estables; una ubicada ideológicamente a la derecha y la otra a la izquierda. Los partidos más relevantes del sistema son el Partido Demócrata Cristiano<sup>76</sup> (PDC), el Partido Radical Social Demócrata<sup>77</sup> (PRSD), el Partido Socialista<sup>78</sup> (PS), el Partido por la Democracia<sup>79</sup> (PPD), la Unión Demócrata Independiente<sup>80</sup> (UDI) y Renovación Nacional<sup>81</sup> (RN). Las cuatro primeras

---

objetivo adicional de beneficiar a la derecha, sus asesores finalmente recomendaron un distrito de dos miembros –o binominal–, como sistema para ser usado en las elecciones de una Cámara de Diputados de 120 miembros, y para los puestos elegibles del Senado (Siavelis, 2005: 45).

<sup>75</sup> El sistema electoral chileno genera fuertes incentivos para que se forjen coaliciones electorales (Aninat, Londregan, Navia, y Vial, 2006; Nolte, 2003) como base de alianzas gubernamentales.

<sup>76</sup> El PDC fue fundado en 1957; momento en el que diversas fuerzas políticas socialcristianas (principalmente Falange Nacional, Partido Social-Cristiano y Partido Agrario Laborista) decidieron unificarse (Picazo Verdejo, 2001). Inspirado en principios católicos y con un peso político muy importante en el periodo anterior a la dictadura, es la fuerza partidista ubicada más a la derecha de la Concertación y ha sido la más votada hasta las elecciones de 2001, obteniendo la primera mayoría en todas ellas. Los dos primeros Presidentes –Patricio Aylwin (1989-1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)- posteriores a la dictadura han sido de este partido.

<sup>77</sup> El PRSD se origina con este nombre en 1994 pero es heredero directo del Partido Radical (PR) –fundado en 1863-. Nace de la fusión del PR y del Partido Social Democracia Chilena y se ubica ideológicamente en una posición de centro-izquierda. Ha formado parte, desde entonces, de la Concertación.

<sup>78</sup> El PS fue fundado en 1933 como resultado de la fusión de varias agrupaciones socialistas. De los partidos relevantes que integran el Congreso, es el que se encuentra ideológicamente más a la izquierda. Ha tenido una larga trayectoria desde entonces con fuertes tensiones internas, escisiones y continuados procesos de reorganización. Desde la década de 1990 ha permanecido relativamente unido e integrado en la Concertación. En las últimas elecciones de 2005, Michelle Bachelet, dirigente de este partido, fue elegida Presidenta de Chile.

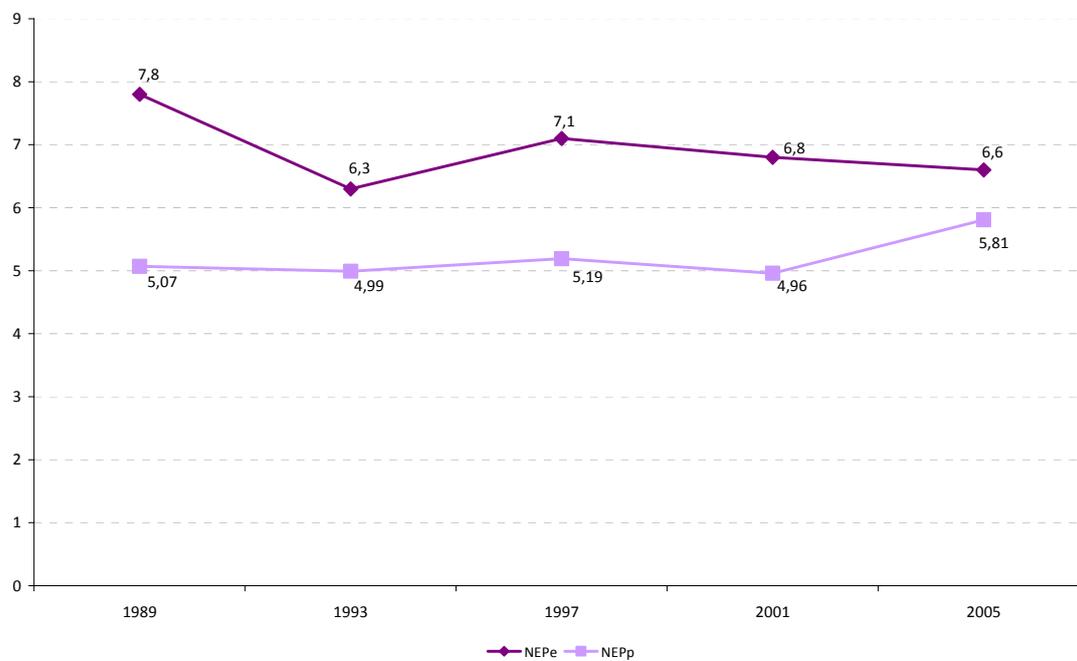
<sup>79</sup> El PPD fue creado en 1987, desde el mundo de la izquierda y del Comité de Izquierda por las Elecciones Libres (Alcántara, 2003; Picazo Verdejo, 2001). Concurrió a todas las contiendas electorales bajo el paraguas de la Concertación y en las de 2000, Ricardo Lagos, su fundador y principal líder, fue elegido Presidente de Chile.

<sup>80</sup> La UDI nació en 1983 con el empuje y apoyo del gremialismo de la década de 1960 –integrado por un grupo de alumnos de la Pontificia Universidad Católica de Chile-. Ha sido el máximo representante del autoritarismo de Pinochet tras su salida del gobierno, aunque ha sabido modificar su propio discurso hasta convertirse en 2001 en el primer partido del país. Ha formado parte, desde las elecciones de 1989, de la Alianza.

<sup>81</sup> RN fue fundado en 1987, bajo la conducción de André Allamand. Tiene su antecedente en un movimiento articulado entre 1982 y 1983 por un grupo de simpatizantes de centroderecha que no se sentían interpretados por el gobierno pinochetista. Con el apoyo de 351 militantes fundadores, fue el primer partido nacional inscrito desde la pérdida de la democracia en 1973 (Picazo Verdejo, 2001: 248). Forma parte, desde las primeras elecciones democráticas, de una coalición con la UDI y otros partidos minoritarios, que hoy tiene el nombre de Alianza por Chile.

organizaciones conforman la Concertación Democrática<sup>82</sup> y las dos últimas la Alianza por Chile<sup>83</sup>.

**Gráfico 10: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario para las elecciones de la Cámara de Diputados de Chile (1989-2005)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Siavelis (2005) y OIR. Para todas las elecciones anteriores a 2001: Siavelis (2005); Para las elecciones de 2005: OIR.

En términos ideológicos, la peculiaridad de los partidos presentes en el Legislativo chileno es que cubren la totalidad del espectro ideológico<sup>84</sup> (Gráfico 11). Como afirma Ruiz Rodríguez (2006: 79), frente a otros sistemas donde las opciones partidistas discurren en torno al centro, los partidos chilenos presentan un alto margen de diferenciación ideológica entre sí, lo que sugeriría la continuidad de las tres grandes opciones de izquierda, centro y

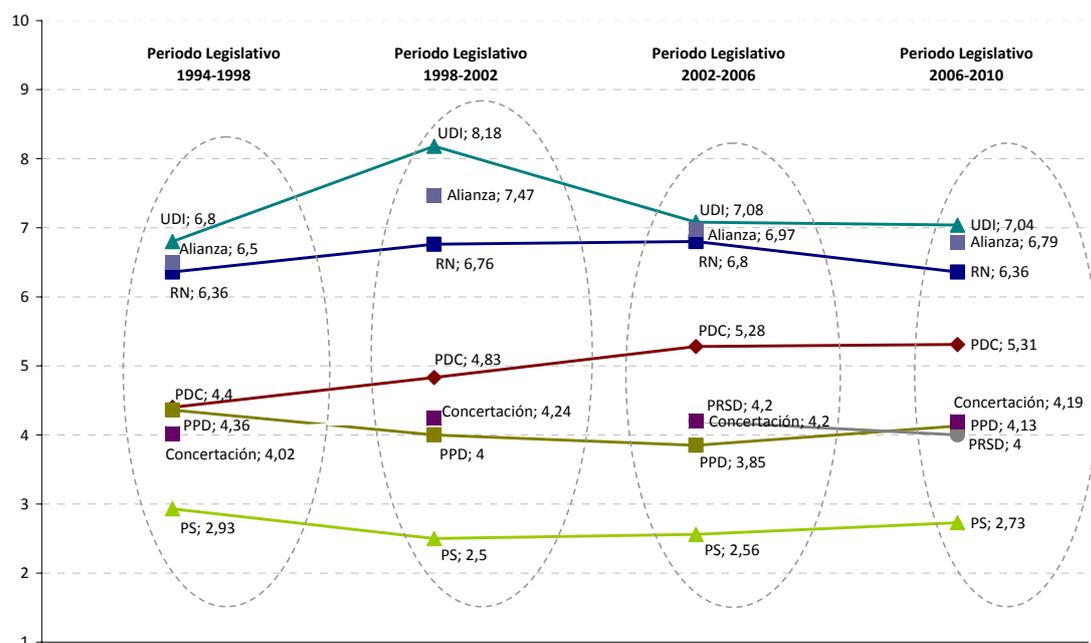
<sup>82</sup> Esta coalición, nacida originalmente como “Concertación de Partidos por el No” para el plebiscito de 1988, tuvo diferentes nombres en distintas citas electorales: “Concertación por la Democracia” para las elecciones de 1989; “Concertación de Partidos por la Democracia” entre 1993 y 2005 y “Concertación Democrática” a partir de 2005.

<sup>83</sup> Esta Alianza tuvo diferentes nombres en las distintas citas electorales: “Pacto Democracia y Progreso” para las elecciones de 1989; “Unión por el Progreso de Chile” para las de 1993; “Unión por Chile” para las de 1997; “Alianza por Chile” a partir de 2001.

<sup>84</sup> Para un estudio pormenorizado de esta temática pueden consultarse los trabajos de Alcántara y Luna (2004), en el que estudian las dimensiones que dan contenido a la competencia partidista, y de Ruiz Rodríguez (2006), en el que analiza el grado y tipo de estructuración ideológica y la relación de ésta con las posiciones de los partidos chilenos en cuestiones programáticas.

derecha<sup>85</sup>. De esta manera, cada partido tiene la tendencia a ocupar un espacio único, sin grandes traslapes ideológicos, salvo en el caso de los partidos de derecha –donde RN comparte todo su espacio ideológico con UDI- (Llamazares y Sandell, 2001).

**Gráfico 11: Ubicación ideológica de los partidos políticos chilenos, según sus propios legisladores**



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA

Puede decirse que el sistema de partidos chileno es uno de los más estructurados de América Latina<sup>86</sup> ya que, comparativamente con otros casos, cuenta con organizaciones políticas que mantienen posiciones similares a lo largo del tiempo en el continuo izquierda-derecha y las posiciones ideológicas y programáticas mantienen una relación bastante sostenida<sup>87</sup>. Esta estructuración se complementa con una fuerte disciplina en el Congreso y con marcados niveles de profesionalización de los legisladores. Tanto los partidos políticos

<sup>85</sup> Se refiere a la “continuidad” por la afirmación que alude a los tres tercios con la que tradicionalmente se ha descrito a la política chilena.

<sup>86</sup> El sistema de partidos chileno goza también de un alto grado de institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995; Payne, Zovatto, Carrillo-Flórez, y Allamand, 2002); uno de los más altos de la región.

<sup>87</sup> El estudio de Ruiz Rodríguez (2006) advierte sobre un incipiente proceso de desestructuración ideológica en los últimos años cuya principal característica parece ser un proceso de divergencia entre las posiciones ideológicas de los partidos y las programáticas. Sin embargo, comparado con otros casos latinoamericanos, Luna y Zechmeister (2005) concluyen que Chile, junto a Uruguay, posee los niveles más altos de estructuración ideológica relativa (tanto en términos simbólicos como sustantivos) de la región.

como las coaliciones legislativas muestran altos grados de unidad en los comportamientos de votación<sup>88</sup> (Carey, 1999; Morgenstern, 2004) mientras las tasas de renominación y reelección para la Cámara de Diputados rondan el 75% y 60% respectivamente<sup>89</sup>.

## 2.5 El Congreso de los Diputados de España

Existe un acuerdo generalizado en el mundo académico y político acerca del papel central que jugó el Parlamento español en el proceso de transición a la democracia, donde funcionó como principal foro de negociación y toma de decisiones entre las principales fuerzas políticas<sup>90</sup> (Oñate y Martínez, 1998: 72). La Constitución de 1978, vigente hasta la actualidad, es producto del consenso al que llegaron las fuerzas políticas presentes en él<sup>91</sup>.

Esta Constitución establece que la forma de gobierno en España es la monarquía parlamentaria y que el Parlamento español –denominado Cortes Generales– estará conformado por dos Cámaras: el Congreso de los Diputados y el Senado<sup>92</sup>. El Congreso de los Diputados está integrado por 350 miembros<sup>93</sup>, con un mandato de cuatro años, elegidos en circunscripciones electorales –que se corresponden con los límites geográficos de las provincias– siguiendo el principio de representación proporcional y la fórmula D'Hont. El número de escaños que le corresponde a cada circunscripción se calcula sobre la base poblacional, asignando por lo menos dos escaños por distrito (mientras que las ciudades de Ceuta y Melilla reciben sólo uno cada una). El umbral electoral es del 3% de los votos en la circunscripción.

El Senado está compuesto por dos tipos de miembros. El grupo más numeroso está formado por 208 senadores de elección directa por los ciudadanos mediante un sistema

---

<sup>88</sup> La cohesión interna de los partidos es mayor que la de las coaliciones, aunque en ambos casos alta (Morgenstern, 2004). La disciplina que mantiene la Concertación frente a las propuestas legislativas del gobierno es, sin embargo, mayor que la que mantiene la oposición (Toro Maureira, 2007).

<sup>89</sup> La tasa de renominación para el periodo 1989-1993 es del 77% y para el periodo 1993-1997 del 71% (Carey, 1999). La tasa de reelección para el periodo 1989-1993 y para el periodo 1993-1997 es del 60%, (Carey, 1999); para el periodo 1997-2001 es del 62,5% y para el periodo 2001-2005 de 64,2% (OIR, 2007).

<sup>90</sup> Véanse, por ejemplo, los trabajos de Capo *et. al.* (1990), Montero (1989) y Delgado, Martínez y Oñate (1998).

<sup>91</sup> Durante esa legislatura se redactó la Constitución, que el 6 de diciembre de 1978 fue aprobada con el 88% de los votos.

<sup>92</sup> Oñate y Martínez (Oñate y Martínez, 1998: 77) advierten que se trata de un parlamentarismo bicameral de carácter asimétrico con claro predominio de la Cámara Baja. Aunque en la Cámara Baja prima el principio de representación de la población y en el Senado el principio de representación territorial, ésta última funciona en la práctica como Cámara de segunda lectura y su reforma, para darle un carácter territorial, es una de las asignaturas pendientes desde hace tiempo en la agenda política española. La misma posición mantiene López Nieto (2001).

<sup>93</sup> El art. 68 de la Constitución estableció que el Congreso estaría conformado por un mínimo de 300 diputados y un máximo de 400. La Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985 fijó el número en 350.

mayoritario que se aplica, como regla general, sobre circunscripciones plurinominales de base provincial. De este modo en cada una de las provincias peninsulares se eligen directamente, con independencia de su población, cuatro senadores; en las provincias insulares se eligen tres senadores en cada una de las islas mayores<sup>94</sup> y uno en las restantes islas o agrupaciones<sup>95</sup>. Asimismo en las ciudades de Ceuta y Melilla se eligen también dos senadores en cada una de ellas. El otro grupo está formado por los senadores escogidos por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas<sup>96</sup>, que pueden designar un senador y otro más por cada millón de habitantes de su territorio.

En las elecciones al Congreso de los Diputados los partidos presentan listas cerradas y bloqueadas para cada uno de los distritos plurinominales mientras que para el Senado se utiliza un sistema mayoritario simple con voto múltiple limitado y listas abiertas y no bloqueadas<sup>97</sup>.

Durante estos años, el Congreso de los Diputados ha pasado por diferentes etapas que coinciden con los gobiernos de mayoría y minoría<sup>98</sup>. Según Crespo y Calvet (1998: 97), López Nieto (2001: 219) y Delgado et. al. (1998: 11-15) éstas son: una primera etapa de centralidad y vitalidad del Parlamento que coincide con el periodo de la transición política<sup>99</sup> (1977-1982); una segunda fase de crisis que coincide con la mayoría socialista en la Cámaras (1982-1993) y una tercera fase de revitalización que se inicia con los gobiernos de minoría del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) (1993-1996) y del Partido Popular (PP) (1996-2000).

Durante el periodo analizado por esta investigación –la legislatura 1996-2000- el gobierno estuvo en manos del Partido Popular, de centro derecha, que tuvo que pactar con distintos grupos políticos al no disponer de mayoría absoluta en el Congreso (Tabla 7).

---

<sup>94</sup> Son: Gran Canaria, Mallorca y Tenerife.

<sup>95</sup> Son: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

<sup>96</sup> En la actualidad ascienden a 56.

<sup>97</sup> Es un sistema de *panachage* donde el elector puede distribuir sus votos entre candidatos presentados por distintos partidos, confeccionando de esta manera su propia lista.

<sup>98</sup> Delgado, Martínez y Oñate (1998: 10-11) afirman que los estudios en los que se ha analizado el papel desempeñado por las Cortes Generales se han vertebrado en torno a dos líneas argumentales. Por una parte, un grupo de autores que señalan que las fases que ha atravesado el Parlamento español, en cuanto a su papel dentro del sistema político, no manifiestan diferencias significativas con respecto al proceso que ha afectado a otras instituciones parlamentarias de países del entorno. Es decir, que no se explica por razones “particulares” del sistema. Por otra parte, otros autores que señalan que el proceso de cambio en la trascendencia del Congreso ha sido significativamente propiciado por la consecución de mayorías parlamentarias absolutas de un solo partido entre 1982 y 1993. Véase el trabajo de Delgado, Martínez y Oñate (1998) para una enumeración de los autores que sostienen cada una de las posturas.

<sup>99</sup> López Nieto la denomina “de protagonismo del Congreso”. A la segunda etapa, que subdivide en dos periodos, la llama “de declive del Parlamento”.

En otros momentos de la historia reciente española, sin embargo, los partidos sí contaron con mayoría absoluta en el Parlamento y no necesitaron de los votos de otras organizaciones políticas<sup>100</sup> para poder investir Presidentes de gobierno a sus candidatos ni para aprobar sus iniciativas legislativas<sup>101</sup>.

**Tabla 7: Evolución de la composición del Congreso de los Diputados de España (1979-2004)**

Partido	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004
Unión del Centro Democrático	168	12						
Socialista	121*	202	184	175	159	141	125	162
CD/Partido Popular	9	106	73	107	141	156	183	148
Comunista/Izquierda Unida	23	4**	7***	17	18	21	8	5
G. Catalán	8	12	18	18	17	16	15	10
G. Vasco		8	6	5	5	5	7	7
Centro Democrático y Social		2	19	14				
Ag. Partido Demócrata Popular			21					
Ag. Partido			11					
Andalucista	5			2**				
Coalición Canaria			1**	1**	4	4	4	5
Esquerra Republicana								8
Mixto.	9	4	10	9	6	7	5	5

\*Incluye a socialistas catalanes y vascos.

\*\*Miembros del Grupo Mixto.

\*\*\* IU era una agrupación parlamentaria.

Fuente: Para las elecciones entre 1979 y 1996: Sánchez de Dios; para las de 2000 y 2004: Congreso de los Diputados de España

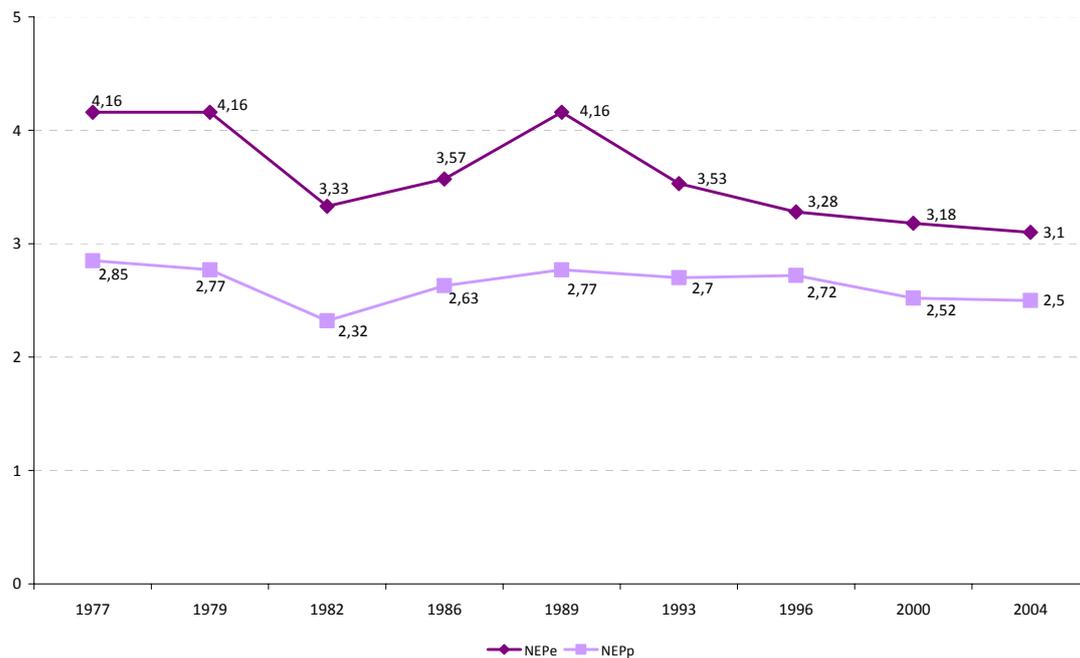
Estas diferentes composiciones del Congreso de los Diputados desde las elecciones constituyentes de 1977 hasta las generales de 2004 –periodo en el que se llevaron a cabo nueve contiendas legislativas- fueron el resultado de transformaciones en el sistema de partidos pero también de cambios en las preferencias y apoyos de los electores. La crisis más evidente del sistema partidista tuvo lugar a principios de la década de 1980 por la decomposición sufrida por el partido en el gobierno, la UCD. Pero a partir de entonces ha existido una relativa estabilidad en los actores que compiten en la arena electoral nacional.

<sup>100</sup> Contaron con mayorías propias para ser investidos Presidentes de Gobierno: Felipe González (PSOE) en 1982, 1986 y 1989 (en esta última, sin embargo, firmó el llamado pacto constitucional con los parlamentarios de CiU y PNV) y José María Aznar (PP) en 2000. A pesar de ello, en todos los casos –excepto en la elección de 1986-, contaron con el voto favorable en la votación de investidura de otras fuerzas políticas. Necesitaron y contaron con el apoyo de otras fuerzas políticas porque no disponían de mayoría absoluta en el Congreso: Adolfo Suárez (UCD) en 1979, Felipe González en 1993, José María Aznar en 1996 y José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) en 2004. Finalmente, Leopoldo Calvo Sotelo (UCD), candidato a Presidente del Gobierno después de la salida anticipada de Adolfo Suárez en 1981, no obtuvo la mayoría necesaria en la primera votación en el Parlamento, por lo que tuvo que recurrir a la segunda votación tal como lo establece la Constitución. Para un análisis completo de este tema, véase: Renniu Vilamala (2001).

<sup>101</sup> Por ejemplo, a la actuación del Parlamento durante periodo transcurrido entre 1982 y 1993 de hegemonía socialista se le ha denominado “rodillo parlamentario” porque se transformó en un mero órgano ratificador de las decisiones del Ejecutivo (Colomer, 1997; Crespo Martínez y Calvet Crespo, 1998).

En el Gráfico 12 aparece el número efectivo de partidos para las elecciones al Congreso de los Diputados y en él se observa que la cantidad de actores relevantes en esta arena ha sido relativamente estable desde la restauración democrática, fundamentalmente a nivel parlamentario. Así, el sistema de partidos español puede ser clasificado como multipartidista moderado<sup>102</sup>, con una leve tendencia a la reducción del número de actores con el paso de los años.

**Gráfico 12: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario para las elecciones del Congreso de los Diputados de España (1977-2004)**



Elaboración propia a partir de Delgado (2000)

En el marco de este pluralismo moderado han existido dos grandes partidos nacionales –no siempre los mismos<sup>103</sup>– que actúan como hegemónicos dentro del sistema (López Nieto, 2001; Ocaña y Oñate, 2006; Sánchez López, 2004). Desde las elecciones de

<sup>102</sup> Ocaña y Oñate definen tres periodos en función de las características que adoptó el sistema (los sistemas) de partidos desde 1977. El primero, comprendido entre las elecciones de 1977 y las de 1979 y caracterizado por la configuración de un sistema de partidos de pluralismo moderado; el segundo, que abarcó las elecciones de 1982, 1986 y 1989 en las que el formato del sistema partidista fue el de partido predominante; y el tercer periodo, que incluye las elecciones de 1993 y 1996 cuando el formato del sistema volvió a ser el de pluralismo moderado. Para más detalles sobre esta cuestión véase Oñate y Ocaña (2000) y Ocaña y Oñate (2006).

<sup>103</sup> En las elecciones de 1977 y 1979 los ejes del sistema fueron la Unión de Centro Democrática (UCD) y el PSOE. Este escenario cambia a partir de 1982 con la supremacía del PSOE y del PP, que por entonces se llamaba Alianza Popular (AP). En las elecciones de 1996 se invierte el orden de la hegemonía a nivel nacional pasando en PP al primer lugar y el PSOE al segundo (Sánchez López, 2004).

1982, estos partidos han sido el Partido Socialista Obrero Español<sup>104</sup> (PSOE) y el Partido Popular<sup>105</sup> (PP), y han concentrado, desde entonces, más del 65% de los votos y más del 80% de los escaños<sup>106</sup> (Gráfico 13). Junto con estos dos partidos nacionales existen otros medianos y pequeños, que han tenido continuidad representativa en el Congreso de los Diputados y que pueden dividirse en dos grupos: los partidos de ámbito estatal o nacional y los partidos de ámbito no estatal, de base territorial, o partidos nacionalistas o regionales<sup>107</sup>. Entre los primeros y al margen del PSOE y el PP, el más importante electoralmente y que ha conseguido escaños en el Congreso en los últimos años, es Izquierda Unida<sup>108</sup> (IU). Entre los segundos, los dos más importantes electoralmente han sido Convergencia i Unió<sup>109</sup> (CiU) y el Partido Nacionalista Vasco<sup>110</sup> (PNV). Existen, además, otros partidos que

---

<sup>104</sup> El PSOE nace en el siglo pasado, en 1879, aunque no obtiene representación parlamentaria hasta 1910. Tras la recuperación democrática se convirtió en uno de los dos partidos más importantes del sistema y asumió el gobierno en cinco oportunidades: cuatro veces entre 1982 y 1996 -con mayoría absoluta en las tres primeras elecciones y con el apoyo de CiU en la última y en todos los casos con un gobierno presidido por Felipe González-, y nuevamente en 2004 -bajo la conducción de José Luis Rodríguez Zapatero-. Para un análisis de la organización de este partidos, véase el trabajo de Méndez Lago (2000).

<sup>105</sup> El PP surge en el Congreso de refundación de Alianza Popular (AP) celebrado en Sevilla en enero de 1989. AP había sido creada durante la transición, bajo el liderazgo del ex ministro franquista Manuel Fraga y estaba ubicada a la derecha de espectro ideológico. Había conseguido 106 escaños en las elecciones de 1982, principalmente como consecuencia de la pérdida de votos de la UCD -que fue víctima de divisiones internas y pugnas políticas que la llevaron a una abrupta caída- y de una estrategia de alianza con grupos afines de ámbito no estatal, pero había descendido en las elecciones de 1986 a los 73 escaños. Por ello, para la contienda legislativa de 1989, el Partido se embarcó en un proceso de reforma profunda que, entre otras cosas, entregó el liderazgo a José María Aznar. A partir de ese momento y hasta las elecciones de 2004, el PP no dejó de crecer electoralmente, consiguiendo la Presidencia del Gobierno en 1996 -con el apoyo de otras fuerzas políticas- y en 2000 -con mayoría propia-, en ambos casos invistiendo a José María Aznar como Presidente. Para un estudio profundo de esta organización política, véanse los estudios de López Nieto (1988; 1999).

<sup>106</sup> La concentración “está influida por el sistema electoral que se aplica para la elección del Congreso de los Diputados, un sistema electoral fuerte del que se derivan considerables sesgos desproporcionales que benefician a los dos partidos más votados en cada circunscripción. Ello, necesariamente, refuerza la concentración electoral (como consecuencia de los efectos psicológicos) y, en menor medida, la concentración parlamentaria (como consecuencia de los mecánicos) (Ocaña y Oñate, 2006: 37).

<sup>107</sup> Grau y Méndez (2006: 148) afirman que los partidos territoriales suelen ser el resultado histórico de conflictos étnicos, lingüísticos y/o culturales entre distintas comunidades, pero también de los propios incentivos que genera el proceso de descentralización. Por ello, el surgimiento de partidos territoriales de nuevo cuño puede resultar de los incentivos institucionales que ofrece la existencia de arenas políticas subestatales.

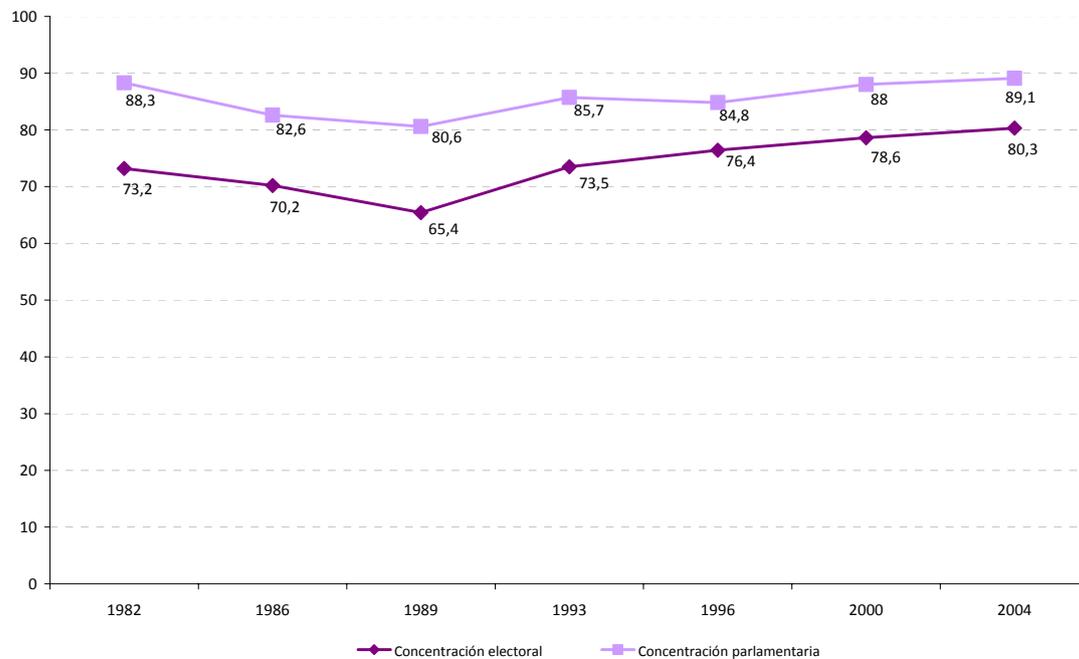
<sup>108</sup> IU es una coalición de izquierda compuesta para las elecciones de 1986 por el Partido Comunista de España, el Partido Comunista de los Pueblos de España de Ignacio Gallego, la Federación Progresista de Ramón Tamames, el Partido de Acción Socialista y los partidos Humanistas, Carlista y de Izquierda Republicana y algunos independientes (Delgado, 2001). A pesar de haber tenido un caudal considerable de votos en la mayoría de las elecciones, ha sido víctima del sistema electoral que penaliza a los partidos con un electorado territorialmente disperso y como consecuencia siempre ha sido sistemáticamente perjudicado en la relación votos-escaños. Para un estudio completo de esta organización, véase Ramiro Fernández (2000).

<sup>109</sup> CiU es una coalición conformada 1977 por Convergència Democràtica de Catalunya -de línea liberal- y Unió Democràtica de Catalunya -partido demócrata cristiano cuyo nacimiento se sitúa poco antes de la República-. Es un partido nacionalista que opera en el ámbito catalán, de vocación centrista y de orientación *catch-all* que mantiene su protagonismo en el escenario político desde la restauración democrática: su hegemonía en el gobierno regional durante largos periodos y la estabilidad a nivel nacional le ha permitido convertirse, durante 1993 y 1996, en una pieza clave de la gobernabilidad en España, consiguiendo proyectar los intereses de Cataluña en el plano nacional (Delgado, 2001: 415).

<sup>110</sup> El PNV fue fundado en 1883 por Sabino Arana. El discurso de este partido se orienta a la defensa de la nación vasca con una marcada reivindicación de su autonomía y ocupa una posición hegemónica en este subsistema que le ha permitido dirigir el gobierno autonómico en todas las legislaturas -aunque con diversos apoyos parlamentarios- (Delgado,

han conseguido escaños a lo largo de los años pero que se han caracterizado por su discontinuidad y/o por su poco peso electoral<sup>111</sup>.

**Gráfico 13: Concentración electoral y parlamentaria (PSOE y PP) para el Congreso de los Diputados de España (1982-2004)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Así, la existencia de partidos de base territorial con otros nacionales ha generado distintos sub-sistemas regionales dotando de mayor complejidad al sistema partidista español. La emergencia de partidos nacionalistas o regionales se explica fundamentalmente por la presencia del clivaje centro periferia que opera en este contexto (Hamman, 1999; Montero y Torcal, 1990; Pallarés, Montero, y Llera, 1997).

Todavía hoy, 32 años después de la recuperación de la democracia en España continua sin acordarse la definición de la articulación territorial óptima para el sistema político entre los principales actores. De esta manera, como advierte Uriarte, de los dos ejes

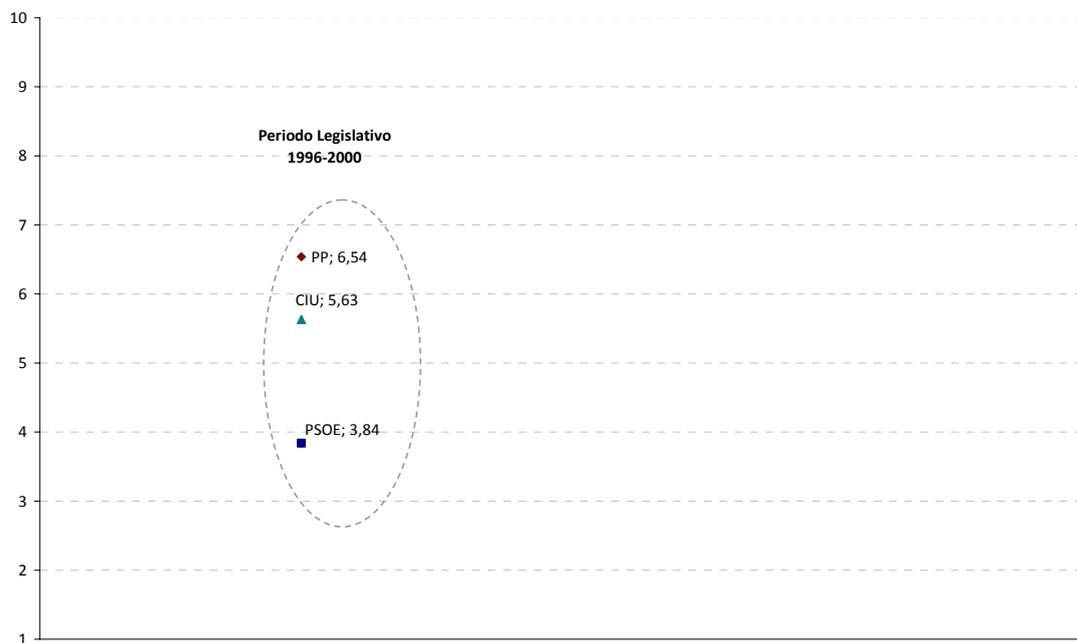
2001: 416-417). En las elecciones nacionales ha mantenido apoyos estables que le han significado entre 5 y 7 escaños en las distintas legislaturas del Congreso de los Diputados desde la recuperación democrática.

<sup>111</sup> Desde 1979 están presentes en el Parlamento otros partidos nacionalistas o regionalistas más pequeños: Euskadiko Ezkerra (EE); Partido Andalucista, Herri Batasuna (HB), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Union del Pueblo Canario (UPC), Coalición Canaria (CC), Partido Aragonés Regionalista (PAR), Coalición Galega (CG), Bloque Nacionalista Galego (BNG), Unió Valenciana (UV), entre otros. Ninguno de ellos, ha conseguido más de cinco escaños desde entonces.

sobre los que se ha fundamentado la construcción de la democracia española tras la dictadura, la configuración de las instituciones democráticas se ha completado exitosamente mientras que los problemas derivados del Estado de las Autonomías siguen aún sin resolverse definitivamente.

A pesar de que en esta investigación no se dispone de más información que la ubicación ideológica de los partidos por los legisladores para el periodo legislativo 1996-2000 y sólo para tres grupos parlamentarios (socialistas, populares y catalanes)<sup>112</sup> (Gráfico 14), utilizando los datos de Ocaña y Oñate (2006) sobre polarización ponderada (Gráfico 15) se puede afirmar que el espacio ideológico de la política española está poco polarizado y se caracteriza por su concentración en el centro del espectro como consecuencia de una dinámica centrípeta entre los principales partidos<sup>113</sup>. Sin embargo, ello no ha impedido que se hayan alternado etapas de consenso y confrontación en el seno del Congreso, principalmente como consecuencia del tipo de mayorías existentes en cada legislatura (Román Marugán, 1995).

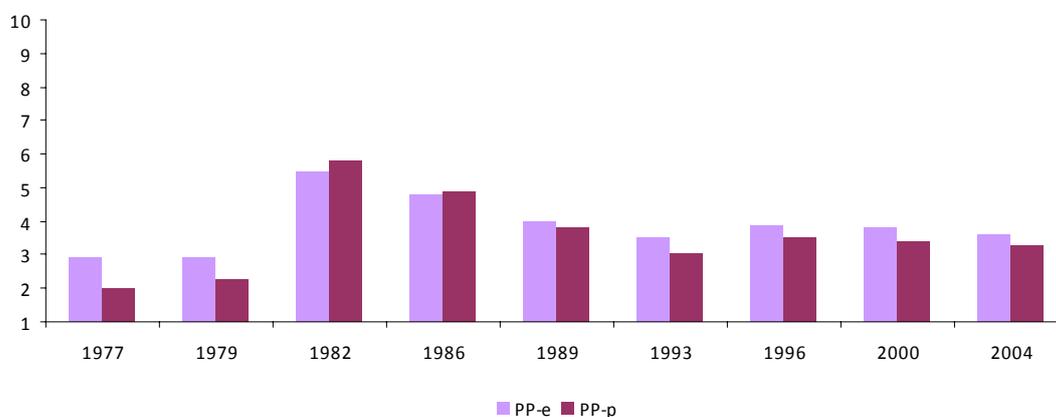
**Gráfico 14: Ubicación ideológica de los partidos políticos españoles, según sus propios legisladores**



<sup>112</sup> El resto de los datos están codificados como “otros partidos” en el estudio del CIS.

<sup>113</sup> Según Román Marugán (1995: 81) este juego centrípeta “es en parte consecuencia de la existencia de una clase media mayoritaria, que no existía en la etapa republicana y que ha contribuido a desbaratar los pronósticos de polarización que se presumieron”.

**Gráfico 15: Polarización ponderada en las elecciones generales, 1977-2004**



---

Fuente: Ocaña y Oñate, 2006

Durante el quehacer parlamentario son los partidos (sus correspondientes grupos parlamentarios) los principales actores que organizan y dominan el juego político y legislativo. Ellos ejercen un fuerte control sobre los parlamentarios, tanto en su nominación<sup>114</sup> como en toda la actividad representativa<sup>115</sup> (López Nieto, 2001: 216). En este sentido, la labor parlamentaria se caracteriza por un sistema jerárquico decisonal en torno a los líderes de las organizaciones partidistas, por una fuerte disciplina interna partidista de comportamiento en la Cámara, y una organización de trabajo clara en torno a los grupos parlamentarios (y los partidos) más que a los legisladores individuales o a las comisiones (Caballero Miguez, 2006).

En esta línea, Oñate (2000) explica cómo las normas del Congreso fueron diseñadas para -y han conseguido- dar primacía a los grupos parlamentarios sobre los diputados individuales y autónomos. Desde la forma en la que deben constituirse los grupos parlamentarios, pasando por la composición y funciones de los órganos que conforman la

---

<sup>114</sup> Según Caballero (2006: 652-653) “la dirección del partido es el ‘principal’ en la relación de agencia del diputado y suponiendo que éste busca la reelección, se verá motivado a seguir las instrucciones del partido político”.

<sup>115</sup> López Nieto (2001: 216) afirma que “los débiles partidos españoles de los inicios de la transición se dotaron de una sólida ingeniería institucional para desempeñar sus tareas, lo que les ha llevado a convertirse en los actores principales del sistema político”. Y Cascajo advierte que los problemas de estabilidad política de aquella época llevaron a que el estatuto jurídico del parlamentario, individualmente considerado, retrocediera frente a la necesidad de potenciar los grupos parlamentarios (2000: 22).

estructura interna de la Cámara, hasta las atribuciones de índole legislativa y no legislativa que poseen, todo contribuye a reducir el número de “sujetos” relevantes y a fomentar el poder de los grupos parlamentarios (de carácter estrictamente partidista) frente al de los legisladores individuales.

La fuerte disciplina de voto de los diputados coopera en el fortalecimiento de los partidos como actores principales de la política parlamentaria. Oñate (2000) afirma que los enfrentamientos en el seno de los grupos han sido episodios esporádicos en la vida habitualmente pacífica, homogénea y cohesionada de los partidos y que los pocos casos en los que sucedieron se debieron más a errores o despistes que a muestras de rebeldía<sup>116</sup>.

Por otra parte, la renovación de diputados es moderada en términos comparativos<sup>117</sup> y el perfil de los diputados está delineado por la existencia de políticos profesionales pero legisladores *amateurs*<sup>118</sup>. Según Gurrero Salom (2004) el porcentaje de diputados que dejan de serlo en la siguiente legislatura posterior a su mandato ronda el 55% para las dos últimas elecciones<sup>119</sup> y la mayoría de los que han sido diputados desde la llegada de la democracia lo han sido durante una única legislatura<sup>120</sup>. Al mismo tiempo, el transfuguismo constituye una práctica verdaderamente excepcional<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> “El comportamiento de los diputados en las votaciones con respecto a medidas legislativas o en relación con el sostenimiento de coaliciones de gobierno (o acuerdos de legislatura) es poco relevante para el estudio de las relaciones entre partidos y grupos parlamentarios, dada la homogeneidad y la disciplina de voto que se registra en su seno” (Oñate, 2000: 137).

<sup>117</sup> Caballero (2006: 656) afirma que “el modelo de organización industrial del Congreso español no convierte la antigüedad en la Cámara en un activo que otorgue derechos de permanencia ni liderazgo en las comisiones, y los parlamentarios individuales están supeditados a la dirección de su grupo, por lo que el sistema no motiva la permanencia en el Parlamento durante largos periodos (así, los diputados pueden valorar más el acceso a otros puestos políticos en el partido, en el gobierno o en otras administraciones)”.

<sup>118</sup> En este aspecto se parece al caso argentino pero con menor intensidad ya que en España sí existe una minoría parlamentaria que se profesionaliza en el Parlamento, dirigiendo a su grupo parlamentario o ejercitando la tarea legislativa (Caballero Míguez, 2006: 658).

<sup>119</sup> Las tasas de “mortalidad” de los diputados, como la denomina Guerrero, fueron las siguientes: 1979 (47,2%); 1982 (63,6%); 1986 (19,1%); 1989 (48,9%); 1993 (45,5%); 1996 (46,7%); 2000 (56%); 2004 (54,8%).

<sup>120</sup> Esta tendencia ya se observaba en el trabajo de Morán (1996), en su análisis de la clase parlamentaria española entre 1977 y 1993, en el que se afirmaba que durante este periodo de tiempo el 52,1% de los diputados habían permanecido en el Congreso sólo durante una legislatura.

<sup>121</sup> El cambio de partido (o grupo parlamentario) es muy bajo y es severamente castigado por los partidos. El reglamento del Congreso prohíbe los cambios de grupo parlamentario (excepto pasando al Grupo Mixto) fuera de los cinco primeros días de cada periodo de sesiones, lo que restringe claramente la posibilidad de hacerlo (Ajenjo y Molina, 2008: 11; Oñate, 2000).

## 2.6 La Cámara de Representantes de Uruguay

Como en el caso costarricense, Uruguay ha sido constantemente señalado como un caso excepcional en el marco latinoamericano en lo referente a su régimen político democrático. A pesar de que ha sufrido rupturas institucionales -en 1934 y 1973-, en la actualidad los índices que evalúan su grado de democracia y de respeto a los derechos humanos y libertades individuales lo ubican en un lugar privilegiado dentro de la región (*Freedom House, Polity Project, Latinobarómetro, Banco Mundial*). Es, además, el país latinoamericano que más tiempo ha vivido bajo regímenes democráticos<sup>122</sup>.

La transición pactada con la que Uruguay retornó a la democracia después del interregno autoritario, y que puede ubicar su inicio en el referéndum convocado por los militares en 1980 en el que triunfó el “no”<sup>123</sup>, demostró que a pesar de los años de dictadura los partidos tradicionales (Partido Nacional y Partido Colorado) continuaban siendo centrales en la política uruguaya. Desde las primeras elecciones post-dictadura, en 1984, hasta las de 2004 el gobierno estuvo en sus manos. El Partido Colorado (PC) obtuvo tres veces la presidencia<sup>124</sup> y el Partido Nacional (PN) una<sup>125</sup>. Sin embargo, las últimas elecciones presidenciales fueron ganadas por el Frente Amplio<sup>126</sup> y significaron un cambio político de magnitudes históricas ya que por primera vez un partido diferente a los otros dos mencionados llegaba al poder por mecanismos democráticos.

Durante los cuatro primeros periodos de gobierno, ninguna agrupación política tuvo mayoría absoluta en el Congreso y el PN y el PC debieron ensayar acuerdos multipartidistas para garantizar niveles mínimos de gobernabilidad, tendencia que se profundizó a partir de 1990 y sobretodo luego de la reforma constitucional de 1996 que estableció dispositivos institucionales para la formación y mantenimiento de las coaliciones (Chasquetti, 1999, 2006). Por el contrario, en la elección de 2004, el partido en el gobierno cuenta con mayoría absoluta en ambas Cámaras –fenómeno inédito desde antes de la recuperación

---

<sup>122</sup> Con sólo once años de dictadura militar que constituyen el único período del siglo XX en el que los gobiernos uruguayos no fueron electos y los partidos quedaron desplazados del poder (Chasquetti y Buquet, 2004: 222).

<sup>123</sup> El referéndum buscaba, entre otras cosas, dar un lugar privilegiado a las Fuerzas Armadas a través del Consejo de Seguridad Nacional asumiendo funciones tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. Este fue desfavorable para los militares, abriendo así el camino a cuatro años de negociación que desembocaron en la restauración de la democracia. Durante este periodo los militares desarrollaron negociaciones con los partidos políticos autorizados que culminaron en el Pacto del Club Naval que permitió la realización de elecciones en noviembre de 1984.

<sup>124</sup> En 1984 y 1994 con Julio María Sanguinetti (con el 41,2% y el 32,3% de los votos respectivamente) y en 1999 con Jorge Batlle (32,3% en la primera vuelta y 54,1% en la segunda).

<sup>125</sup> Luis Lacalle, del Partido Nacional, consiguió la presidencia en 1989 con el 38,9% de los votos.

<sup>126</sup> Las elecciones de 2004 dieron la Presidencia a Tabaré Vázquez, que triunfó con el 51,7% de los votos, una mayoría que ningún partido había obtenido desde la transición democrática.

democrática- al tiempo que el formato del sistema partidista parece haber retornado a la estructura bipartidista (esta vez con otros actores) que tenía antes de la formación del FA (Buquet y Chasquetti, 2004: 147) (Tabla 8).

**Tabla 8: Evolución de la composición de la Cámara de Representantes de Uruguay (1984-2004)**

Partido	1984	1989	1994	1999	2004
Partido Colorado	41	30	32	33	10
Partido Nacional	35	39	31	22	36
Frente Amplio	21	21	31	40	52
Nuevo Espacio	2	9	5	4	
Independiente					1
Total	99	99	99	99	99

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Corte Electoral.

No sólo las organizaciones políticas sobrevivieron a la interrupción autoritaria sino también algunas instituciones reaparecieron ilesas. Por ejemplo, el Congreso uruguayo (Asamblea General) mantuvo el mismo diseño y el sistema electoral recuperó intactas algunas de las características más relevantes que funcionaban desde su establecimiento en el periodo 1910 y 1925<sup>127</sup>.

El Poder Legislativo uruguayo es bicameral; integrado por la Cámara de Representantes y la de Senadores. Ambas comparten la misma duración de mandato de sus miembros<sup>128</sup> -cinco años- aunque difieren en su composición y forma de elección. La Cámara de Representantes está conformada por 99 miembros y la de Senadores por 30. En los dos casos se eligen por un sistema de representación proporcional integral y de doble voto simultáneo, aunque en el caso de la Cámara de Representantes la adjudicación de los escaños para listas y sublemas se realiza en 19 circunscripciones, que corresponden

<sup>127</sup> Según Chasquetti y Buquet (2004: 235) la primera experiencia democrática uruguaya (1918-1933) sentó las bases del sistema electoral que iba a regir durante casi todo el siglo XX. Las bases sobre las que se conformó el sistema electoral uruguayo son: la Ley del DVS de 1910, las disposiciones electorales de la Constitución de 1918, la Ley de Elecciones de enero de 1925 y la Ley Complementaria de Elecciones de octubre del mismo año; todas ellas soportadas en la ley de Registro Cívico Nacional de 1924, que otorga credibilidad al sistema. Sin embargo, con el transcurso de los años operaron modificaciones que, sin afectar la estructura básica del sistema, generaron efectos significativos. Fueron básicamente cinco: el voto conjunto, la vinculación del voto entre la elección nacional y la elección municipal, las leyes de lema, la restricción del empleo del múltiple voto simultáneo como derecho exclusivo de los lemas permanentes, y la extensión a la cámara alta del principio de proporcionalidad integral (Bottinelli, 1993).

<sup>128</sup> Las elecciones uruguayas se realizan todas, simultáneamente, cada cinco años. En ellas se eligen: Presidente y Vicepresidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Representantes. Además se eligen en los diecinueve departamentos a las siguientes autoridades municipales: Intendente Municipal, Junta Departamental y Junta Electoral Departamental (Buquet, Chasquetti, y Moraes, 1998: 9).

territorialmente con los límites de los departamentos en los que está dividido administrativamente el país, mientras que en el caso del Senado, en una única circunscripción nacional. Es decir, a nivel de lemas (partidos) las bancas de senadores y diputados se distribuyen por el método D'Hont en circunscripción única nacional pero a nivel interno de los partidos (entre listas y sublemas) la circunscripción nacional se mantiene para el Senado pero para la Cámara de Representantes la adjudicación se realiza en las 19 circunscripciones<sup>129</sup> (Buquet et al., 1998: 10).

El sistema electoral uruguayo para las elecciones legislativas fue instaurado a principios del siglo XX<sup>130</sup> y se caracteriza por: 1) representación proporcional para la distribución de los escaños en ambas Cámaras; 2) las listas cerradas y bloqueadas; 3) el doble voto simultáneo<sup>131</sup> (DVS) (González, 1993: 41)<sup>132</sup>. La modalidad de listas bloqueadas y cerradas, sin embargo, puede resultar imprecisa ya que, como señalan Buquet, Chasquetti y Moraes (1998) el DVS permite al elector seleccionar entre una serie de listas al interior de los partidos. Es decir, habilita al elector a escoger al partido de su preferencia al mismo tiempo que le da la posibilidad de elegir opciones al interior de éste. Sin embargo, no le permite votar por partidos diferentes para distintos cargos debido a que las elecciones a los órganos nacionales están vinculadas entre sí por el voto conjunto<sup>133</sup>. Por ello, estos autores (Buquet et al., 1998: 15) sintetizan las características del sistema electoral uruguayo para las legislativas señalando tres componentes: 1) representación proporcional a nivel parlamentario; 2) múltiple voto simultáneo y 3) voto conjunto (o en bloque) para los cargos.

---

<sup>129</sup> Previamente a cada elección se adjudican los 99 diputados entre los 19 departamentos en proporción al número de habilitados para votar en cada uno, con la única restricción de que debe existir como mínimo 2 cargos por departamento.

<sup>130</sup> Fue implementado para permitir la competencia al interior de los partidos y evitar, al mismo tiempo, su ruptura (Piñeiro, 2004: 16).

El sistema electoral fue modificado en 1997 mediante una enmienda constitucional que establecía la elección presidencial por balotaje, candidatura presidenciales únicas por partidos (eliminación del DVS para la Presidencia), y realización de primarias en todas las organizaciones partidistas para elegir a los candidatos presidenciales. Como puede observarse, sólo modificó el procedimiento relativo a la elección presidencial, dejando intacto el referente al legislativo.

<sup>131</sup> Además del DVS, que implica la posibilidad de presentar diversas listas bajo el mismo lema, también se puede utilizar el triple voto simultáneo (TVS) que habilita a que varias listas formen alianzas denominadas “sublemas”.

<sup>132</sup> González agrega una cuarta característica que corresponde al sistema electoral para la elección del Presidente: la mayoría simple. Esta modalidad rigió hasta 1996, cuando se produjo la reforma, y se pasó al balotaje.

<sup>133</sup> El elector puede realizar “combinaciones” pero dentro de un mismo partido. Las hojas de votación contienen impresas las listas de candidatos para todos los órganos de gobierno nacionales (y una misma fórmula presidencial puede estar acompañada por diferentes listas al Senado). Pero como el registro de las hojas de votación es privativo de los grupos políticos, el elector no puede efectuar sus propias combinaciones sino tan sólo optar por alguna que ya esté previamente confeccionada (Buquet et al., 1998: 11).

En el marco de este diseño electoral, el sistema de partidos uruguayo ha sido uno de los más estables e institucionalizados de América Latina (Mainwaring y Scully, 1995; Payne et al., 2002). La continuidad en el número de partidos relevantes (Gráfico 16), que se ha mantenido relativamente constante desde la recuperación democrática, da cuenta de ello. Si se descarta la última elección, la de 2004, queda claro que el sistema partidista uruguayo estaba integrado por tres partidos, de los cuales dos el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC) se configuraron paralelamente a la construcción del Estado Nacional y el tercero, el Frente Amplio, lo hizo a partir de 1971<sup>134</sup>.

El PC y el PN –o Blanco-, como se lo conoce popularmente- son dos de los partidos más antiguos del mundo. En ambos casos su fundación data de 1836 y en ambos casos se trata de organizaciones policlasistas *catch all* en todos los sentidos del término (Moreira, 2006) con fuertes raíces en la sociedad<sup>135</sup> (Bergara et al., 2006: 26). El PC ha sido un partido hegemónico, que ha estado ininterrumpidamente en el poder durante la mayor parte de la historia política uruguaya, mientras que el PN ha jugado el papel de eterno opositor<sup>136</sup> (Martínez Barahona, 2001b). El Frente Amplio, por su parte, surge como una alianza electoral de partidos de izquierda y con el paso del tiempo desarrolla un proceso de tradicionalización (Lanzaro 2004, Yaffé 2005) que lo transforma en un verdadero partido político con rasgos ideológicos bien definidos.

---

<sup>134</sup> Todo el periodo anterior, que recorre la mayor parte del siglo XIX y XX, se había caracterizado por un sistema bipartidista: “la disputa entre blancos y colorados cruza toda la historia del país y determinó, hasta el año 1971, la existencia de un sistema bipartidista cuyo predominio nunca fue puesto en duda, pese a la aparición de distintos agrupamientos políticos en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX” (Chasqueti y Buquet, 2004: 224).

<sup>135</sup> Los votantes uruguayos han estado identificados con blancos y colorados por décadas y lo mismo puede decirse del creciente electorado del Frente Amplio. Estas profundas raíces en la sociedad están asociadas con los bajos niveles de volatilidad presentes en la historia electoral del país (Bergara et al., 2006: 26).

<sup>136</sup> Sin embargo, antes de la última dictadura, estuvo en el gobierno en 1958 y 1962.

**Gráfico 16: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario para las elecciones de la Cámara de Representantes de Uruguay (1984-2004)**

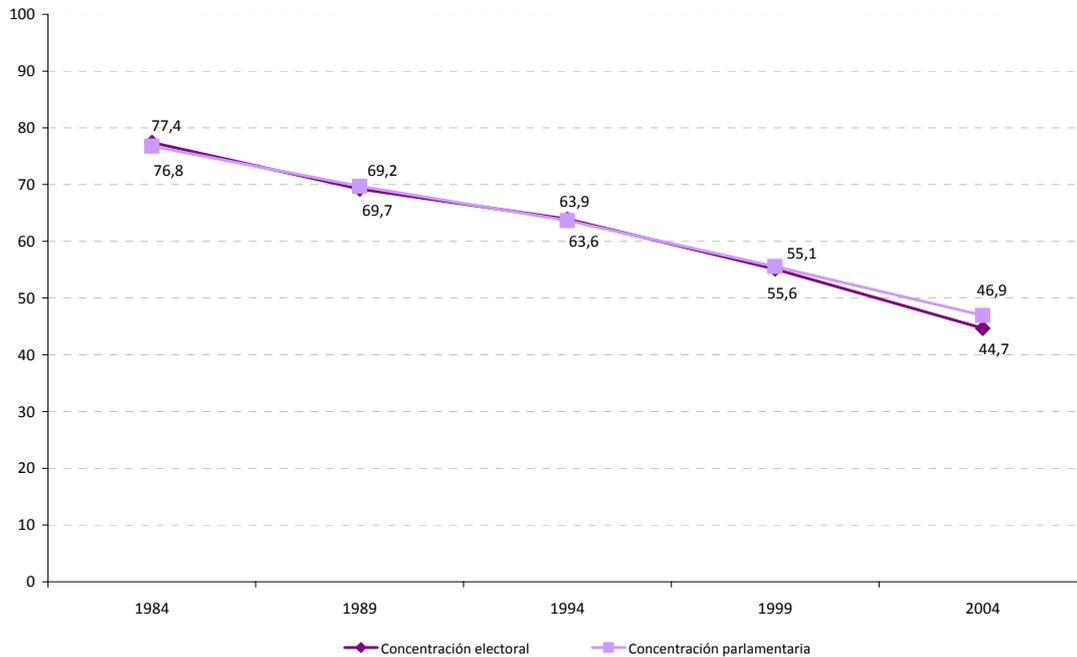


Elaboración propia a partir de OIR.

De este multipartidismo moderado se ha pasado, en las elecciones de 2004, a un formato bipartidista. La pérdida de votos del PC en esta contienda y una inusual transferencia al Frente Amplio han dejado al Poder Legislativo –y al Ejecutivo- bajo su control. A pesar de este cambio radical, el comportamiento electoral de los uruguayos ya mostraba desde hacía tiempo una tendencia evidente: una merma de votos y escaños de los partidos tradicionales (Gráfico 17) de igual magnitud que las ganancias de la coalición de izquierdas<sup>137</sup>.

<sup>137</sup> Según Buquet y Chasqueti el crecimiento electoral de los partidos no tradicionales a partir de 1971 es permanente y prácticamente lineal y muestra la presencia de un proceso político de largo aliento.

**Gráfico 17: Concentración electoral y parlamentaria de los partidos tradicionales (PC y PN) para la Cámara de Representantes de Uruguay (1984-2004)**



Elaboración propia a partir de OIR

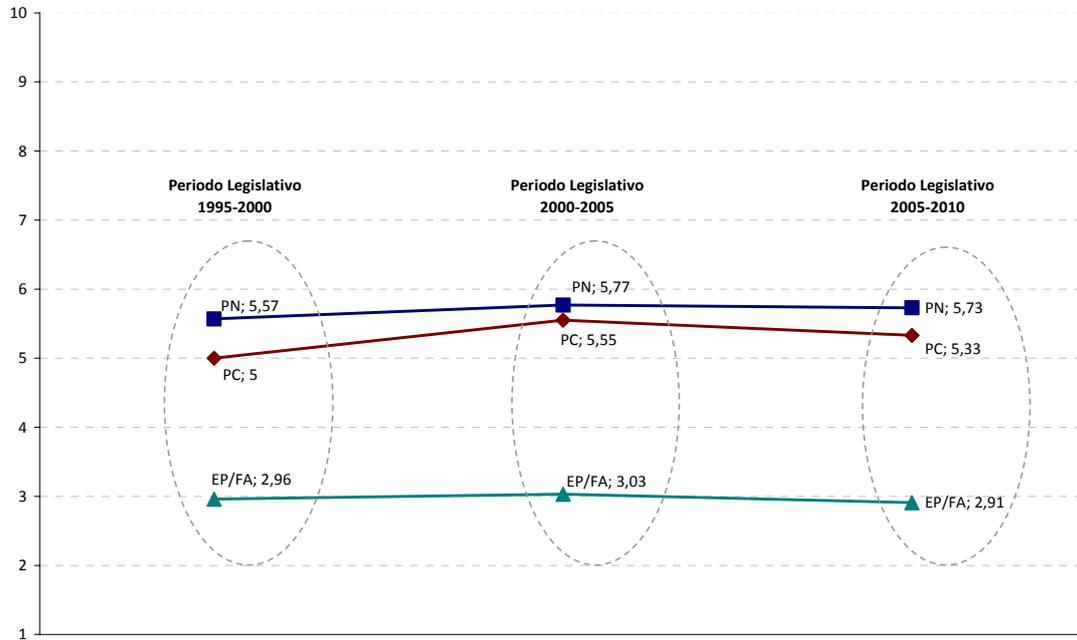
El crecimiento del Frente Amplio empujó a los partidos tradicionales a la derecha del espectro ideológico, ya que fracciones y líderes de los partidos tradicionales identificados como de izquierda resolvieron trasladarse a este partido (Moreira, 2006). De esta manera, el espacio de la izquierda que había estado ocupado por distintas fracciones de los partidos tradicionales quedó en manos del Frente mientras que el PC y el PN compartieron el espacio del centro derecha<sup>138</sup>. Como muestra el Gráfico 18, estas posiciones se han mantenido a lo largo de las tres últimas legislaturas –aquellas para las que existen datos– atestiguando la presencia de dos familias ideológicas<sup>139</sup>: una conformada por los partidos tradicionales -PC y PN- y otra por los partidos de izquierda –FA y Nuevo Espacio<sup>140</sup> (NE)-

<sup>138</sup> Bergara *et al* (2006: 41) advierten que durante muchos años los investigadores de la política uruguaya argumentaron que las diferencias ideológicas entre los colorados y los blancos no eran relevantes. En la actualidad esta interpretación está siendo revisada aunque no es fácil establecer la ideología de estos partidos debido a que ambos han ido generando a lo largo de su historia fracciones con grandes diferencias en términos de preferencias. Aún así, definir ideológicamente a los dos partidos tradicionales no es imposible por dos razones: 1) en cada periodo hay una fracción más influyente dentro del partido, que cuando persiste en su dominio termina tiñendo a toda la organización y 2) bajo estas diferencias, hay una zona común de preferencias de todas las facciones dentro de cada partido.

<sup>139</sup> Ha habido importantes debates en torno a este tema. Véanse los trabajos de Lanzaro (2000a), Altman (2001), Martínez Barahona (2003) y Moreira (2000).

<sup>140</sup> El Nuevo Espacio es un partido minoritario, creado en 1989, de centro izquierda. Se constituyó por la escisión del Frente Amplio de dos grupos que constituían su ala más centrista. Para una caracterización detallada de este partido, véase el trabajo de Martínez Barahona (2001a).

**Gráfico 18: Ubicación ideológica de los partidos políticos uruguayos, según sus propios legisladores**



Elaboración propia a partir de PELA

A pesar de esta aparente simplicidad con la que se ha descrito al sistema de partidos uruguayo, éste incluye una peculiaridad que lo hace en la práctica más complejo y que influye en la dinámica legislativa: la fraccionalización (Tabla 9). Ya sea como consecuencia del sistema electoral<sup>141</sup> y/o de las características del proceso histórico-político uruguayo<sup>142</sup> (Solari, 1991) los partidos políticos generaron estructuras fraccionalizadas que aún perviven.

<sup>141</sup> El incentivo del sistema electoral para la fraccionalización del sistema de partidos estaría en que genera competencia interna dentro de las organizaciones partidistas a través del DVS. Esta es una posición que comparten casi todos los estudios sobre el sistema de partidos uruguayo.

<sup>142</sup> Sánchez López (2004) afirma que los autores que defienden al desarrollo histórico-político como causa del fraccionamiento de los partidos afirman que existían distintos grupos desde la fundación del sistema de partidos y que el sistema electoral fue el mecanismo institucional al que se recurrió para garantizar la supervivencia política de estos grupos, bandos y líderes y como forma de procesar las desavenencias al interior de los partidos y entre partidos.

Resulta difícil medir la variable fraccionalización y diferentes autores han optado por criterios distintos para contabilizarlas<sup>143</sup> (Buquet, 2000; Buquet et al., 1998; González, 1991; Monestier, 1999; Vernazza, 1989). En cualquier caso, importa resaltar aquí que la naturaleza fraccionalizada de los partidos uruguayos no se discute. En el interior de ellos conviven agrupaciones con importantes niveles de institucionalización, gran visibilidad pública y estructuras de liderazgo fuertes<sup>144</sup> (Buquet et al., 1998); la mayoría lideradas por candidatos presidenciales o por senadores.

**Tabla 9: Fraccionalización de los partidos uruguayos (número efectivo de fracciones)**

	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
PC	2,3	2,5	1,9	2	1,9
PN	1,8	2,9	4,2	1,7	2,7
EP/FA	2,6	2,3	3,5	4,8	4,5

Nota: Para el cálculo del número efectivo de fracciones se utiliza el número efectivo de partidos pero tomando como universo al partido.  
Fuente: Buquet y Chasquetti (2004)

La presencia de estas facciones no implica, sin embargo, que los partidos sean débiles sino simplemente que tanto unas como otros son agentes relevantes del sistema y que deben tomarse en consideración para analizar las dinámicas políticas al interior de los cuerpos colegiados de representación. En su análisis de la unidad partidista, Morgenstern (2004: 78) afirma que los partidos constituyen etiquetas reconocibles mientras que las facciones son más identificables en términos de comportamiento legislativo, puesto que éstas exhiben un nivel más alto de disciplina en las votaciones que los partidos<sup>145</sup>.

Estas características en la dinámica político-legislativa de varios niveles de agregación decisional y de disciplina partidista y faccional en las votaciones en el Congreso conviven con unas altas las tasas de renovación de las elites parlamentarias. Ya sea como

---

<sup>143</sup> Dependiendo de la forma de medirla, los diagnósticos oscilan entre dos posturas: los que afirman que la fraccionalización es alta y de tendencia creciente –son los que miden la evolución de la oferta electoral- y los que la califican de moderada y estable –son los que miden el número de agentes relevantes- (Piñeiro, 2004: 17).

<sup>144</sup> Según estos autores, los partidos carecen de jefes partidistas al estilo europeo u órganos de dirección capaces de imponer decisiones al conjunto del partido. A cambio presentan jefes de fracción que controlan únicamente el comportamiento de sus respectivos seguidores (Buquet y Chasquetti, 2004: 148).

<sup>145</sup> Para un estudio profundo de la disciplina de los actores en el Congreso uruguayo, véanse Morgenstern (2004) y Buquet *et. al.* (1998).

consecuencia de la deserción legislativa<sup>146</sup> o del fracaso en la búsqueda por ser reelegidos, la tasa de renovación de los diputados, en las últimas elecciones, ronda el 69%<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> Aquellos que deciden no buscar la reelección.

<sup>147</sup> Para el periodo 1989-1994 la Cámara de Diputados mostró una tasa de renovación cercana al 70%, un nivel de recambio muy alto si se lo compara con el periodo anterior (1942-1966), en el que la tasa se ubicaba en torno al 30% (Bottinelli, 1995).

### 3. La representación política

Una vez analizadas las características generales de los Congresos en los que los legisladores desempeñan sus funciones el paso siguiente es abordar el marco teórico en el que se asienta esta investigación. El análisis de los intereses que los representantes dicen defender y defienden durante su labor parlamentaria y los factores que contribuyen a definirlos se insertan en el campo de los estudios sobre representación política. La consideración del componente representativo ha dado lugar a un ingente caudal de literatura politológica que, con objetivos diferentes, ha intentado definir sus características salientes, sus límites concretos y su vinculación con otros temas<sup>148</sup>. En este caso sólo interesa aquella que, por su carácter sustantivo<sup>149</sup> indaga en la actuación de los representantes, en sus actitudes y comportamientos, como forma de determinar el criterio que guía su accionar y en los factores que han sido esgrimidos, desde diferentes perspectivas, para explicarla.

El marco teórico de esta tesis se estructura en dos grandes apartados que contienen diferentes elementos indispensables para la comprensión del fenómeno analizado y para la ubicación del tema en el contexto más amplio de los estudios desarrollados con

---

<sup>148</sup> Los estudios sobre representación democrática han estado mayoritariamente ligados a la temática de las elecciones y los sistemas electorales, especialmente a los procedimientos o arreglos institucionales mediante los cuales los votos se transforman en escaños, pero también se han relacionado con otras cuestiones como la legitimidad de los regímenes y de los órganos de gobierno, la gobernabilidad o la participación de las minorías, por nombrar sólo algunos.

<sup>149</sup> Powell (2001: 1) afirma que los estudios sobre representación pueden ser organizados en dos grandes cuerpos de investigación: los de representación procedimental y los de representación sustantiva. Los primeros aluden fundamentalmente a la relación que se genera entre los votos y los representantes, poniendo especial énfasis en la proporcionalidad que producen las fórmulas electorales al traducir los votos en escaños, en la distribución geográfica de los sufragios y su relación con la magnitud de los distritos, y en el número de partidos políticos que compiten electoralmente. Los segundos indagan en el vínculo que se establece entre las preferencias de los votantes y las preferencias o comportamientos de los representantes. En esta investigación se pone el acento en la segunda parte de la articulación, la que alude a la actuación de los representantes.

anterioridad sobre la misma cuestión. El primer apartado está dedicado íntegramente a exponer los aportes que han emergido desde los estudios sobre la representación política y que engloban tanto la dificultad por establecer definiciones sobre el concepto como la complejidad de medirlo empíricamente. En este sentido, contextualiza la variable dependiente del trabajo poniéndola en el centro de un debate más amplio sobre el complejo tópico de la representación política en el que confluyen una variedad verdaderamente notable de elementos que se superponen. Mientras tanto, en el segundo apartado, la atención vira hacia las teorías que, desde diferentes enfoques, se han manejado para explicar los intereses que los representantes están dispuestos a defender durante sus mandatos legislativos, es decir, en los factores que se han utilizado para interpretarlos y que servirán de base para la formulación de las variables independientes de este estudio.

Así, en la primera parte se abordan tres cuestiones. Al inicio se analizan escuetamente las distintas concepciones de la representación, basándose principalmente en el trabajo de Pitkin (1982) que plantea un estudio lingüístico del concepto<sup>150</sup>. Las interpretaciones del término representación importan en este trabajo ya que de ellas surge el interés por comprender y determinar quiénes son los representantes, quiénes los representados y qué relación se entabla entre ellos. A pesar de que, como ya se ha dicho anteriormente –y se ha explicado en la introducción-, esta tesis no aborda en esencia el vínculo que se establece entre ambos sino que fija la mirada sólo en los representantes, aún así resulta ineludible encuadrar los interrogantes que plantea este estudio en el marco más amplio de lo que se ha dicho sobre el tema.

Una vez examinadas las variantes diferenciadas por Pitkin, el segundo punto traza las problemáticas que enfrentan la mayoría de estudios sobre esta materia y que ha llevado a innumerables controversias, principalmente entre los autores que han medido empíricamente la representación política. Estas problemáticas guardan relación con la definición de cómo se supone que deben actuar los representantes y qué intereses se supone que deben defender; problemáticas que han estado enmarcadas, tradicionalmente, en los trabajos que se preocupan por los *roles representativos*, pero que también emergen de forma continuada en las investigaciones que abordan el vínculo representativo desde la

---

<sup>150</sup> En la introducción al texto “El concepto de la representación”, Pitkin (1982: 2) afirma: “al interesarse por la representación, este libro trata de una idea, de un concepto, de una palabra. Es ante todo un análisis conceptual, no un estudio histórico de cómo ha evolucionado el gobierno representativo, ni tampoco una investigación empírica del comportamiento de los representantes contemporáneos o de las expectativas que los votantes ponen en ellos” (Pitkin, 1982: 2)

medición de la congruencia entre las opiniones, actitudes y preferencias de los representantes y las de los representados<sup>151</sup>.

Enmarcadas, entonces, en la teoría de los roles, en la segunda parte de este apartado se analizan las principales controversias a las que ha estado sometido el concepto de representación, pasando superficialmente por la cuestión de cómo deben actuar los representantes, ya que no es el objetivo de esta tesis, y prestando especial atención a cómo definen los intereses a representar.

Una vez comprobadas las dificultades para medir la representación surge otro obstáculo añadido, abordado en el tercer ítem, que viene dado por la posibilidad de evaluarla en muchos campos diferenciados. La oportunidad de calcular hasta qué punto los representantes son receptivos y responsables ante los ciudadanos únicamente en términos de congruencia de posiciones sobre determinados *issues* ha llevado muchas veces a concluir lisa y llanamente que los representantes no representan. Y con ello, han contribuido a opacar la comprensión de un fenómeno a todas luces complejo.

El trabajo de clasificación de la representación en cuatro componentes de Eulau y Karps (1977) ha intentado subsanar este déficit, poniendo orden sobre esta cuestión mediante la formulación de arenas en las que se desarrolla. Estos cuatro componentes – *service responsiveness*, *allocations responsiveness*, *policy responsiveness* y *symbolic responsiveness*– determinan ámbitos específicos en los que los legisladores buscan satisfacer los intereses de los ciudadanos mediante acciones de diferente tipo. Así, este tercer punto del primer apartado del marco teórico explica y desmenuza cada uno de estos componentes con el objetivo de construir un mapa general del que surgirá la particular forma de construcción de la variable dependiente de este trabajo.

A este mapa complejo sobre la representación que enmarca el tema de estudio de esta tesis le seguirá el segundo apartado, que incluye un recorrido por los argumentos teóricos y las comprobaciones empíricas que otras investigaciones han utilizado para explicar el comportamiento de los legisladores en otros contextos. Ellas serán la base de apoyo de las hipótesis que este trabajo planteará en el capítulo 4.

---

<sup>151</sup> Para conseguir una foto clara de la presencia o ausencia de vínculo representativo entendido como congruencia, es necesario conocer primero, entre quiénes debe existir. Es decir, quiénes son los representantes (cada uno de los legisladores individualmente, los partidos políticos a los que pertenecen esos legisladores, todo el Congreso) y quiénes son los representados (todos los ciudadanos de un país, los electores del distrito, los votantes del partido, grupos sociales específicos, grupos de interés, etc.).

Cabe destacar que las variables aquí mencionadas conforman un universo heterogéneo de posibles causas de la concepción y del comportamiento representativo de los legisladores. En este sentido, la importancia de las instituciones como factor explicativo ha sido, en los últimos tiempos, un lugar común en las investigaciones sobre los procesos políticos y sus consecuencias. Después de años de desinterés en los que el foco de atención estuvo centrado en otras cuestiones, las instituciones –tanto formales como informales– han ido ganando terreno e incorporándose en los estudios politológicos como una variable ineludible en la explicación de los fenómenos políticos<sup>152</sup>.

Por ello, el debate en torno a los diseños institucionales (y en este caso principalmente las reglas electorales) y los efectos que estos generan en el comportamiento de los actores políticos ha sido central y la profusión de investigaciones sobre el impacto que éstas suscitan ha dado lugar a la idea de que cualquier explicación a la actuación de los políticos en los sistemas contemporáneos requiere de la inclusión de las instituciones que la enmarcan para poder ser entendidas en toda su magnitud.

Sin embargo, las instituciones no lo explican todo. De la misma manera que el contexto político en el que se insertan estas instituciones produce o puede producir impactos diferentes sobre las prácticas políticas de los actores, éstas, a su vez, no son inertes. Las acciones políticas y sus interacciones contribuyen a moldear nuevos escenarios, reconfigurando el entorno y postulando nuevas posibilidades de funcionamiento del sistema político. Así, igual que importan las instituciones, también importan los contextos y los actores.

### **3.1 El concepto de representación política**

El trabajo seminal de Pitkin (1967), en una comprobación teórica del carácter multidimensional del concepto, ha diferenciado cinco variantes que definen a la representación: a) la representación como autorización; b) la representación como responsabilidad; c) la representación como espejo o reproducción de una determinada realidad –representación descriptiva–; d) la representación como evocación simbólica; e) la representación como actuación sustantiva. Antes de abordar con más detalle estas cinco variantes, es necesario advertir sobre la imbricación de las diferentes concepciones,

---

<sup>152</sup> El nuevo institucionalismo puso el acento en los incentivos que proveen las reglas sobre la estructuración del comportamiento de los actores políticos, redefiniendo los enfoques dominantes hasta el momento, en los cuales las instituciones eran meros campos en los que se producía la práctica política.

destacando que este solapamiento<sup>153</sup> ha llevado a una ambigüedad conceptual que ha imposibilitado en muchas ocasiones la acumulación del conocimiento científico. A pesar de ello, es posible resaltar las características determinantes de cada una de ellas.

### **3.1.1 Las perspectivas formalistas: la representación como autorización y como responsabilidad**

- *La representación como autorización*

Pitkin ha denominado a esta forma de concebir la representación ‘la visión de la autorización’, interpretando al representante como alguien que *ha sido autorizado para actuar*. Todos los estudios que definen la representación en estos términos son herederos de la definición *hobbseana* del concepto. Esto significa que al representante le ha sido otorgado un derecho por parte de otra u otras personas para actuar -que no poseía antes- y donde el representado es responsable por las consecuencias de esas acciones como si él mismo las hubiese llevado a cabo. En este sentido, los derechos del representante aumentan mientras que sus responsabilidades decrecen, contrariamente a lo que sucede con el representado<sup>154</sup>.

Esta forma de entender la representación se centra en las formalidades de la relación, es por eso que Pitkin se refiere a ella como aproximación formalista, definiéndola en términos de un acuerdo o transacción que tiene lugar con anterioridad a que comience la verdadera representación. Por ello sus límites o restricciones son coextensivos con los límites de la autoridad que le ha sido otorgada<sup>155</sup>.

La crítica de Pitkin (1967) a esta postura parte principalmente del hecho de que utilizando esta definición, los autores tienen a asumir que toda autoridad es representativa y

---

<sup>153</sup> La falta de claridad en los estudios sobre representación acerca de lo que significa realmente es el reflejo de lo que ocurre en la realidad ya que todas estas acepciones aparecen en alguna medida en la experiencia política con una cierta dosis de interferencia (Cotta, 1994: 267).

<sup>154</sup> La representación como autorización ha sido desarrollada por muchos autores. Pitkin (1982) toma en consideración tres versiones: 1) la desarrollada por los teóricos alemanes y centrada en el concepto de *Organschaft*, 2) la de los teóricos de la democracia representativa basada en el concepto de *accountability*, y 3) la articulada en el trabajo de Eric Voegelin. Dos elementos son compartidos por todas ellas: 1) la manera de entender a los representantes como individuos que han sido autorizados a actuar en nombre de otro u otros individuos y 2) la idea de que los representados son responsables de las decisiones y actuaciones de sus representantes.

<sup>155</sup> Pitkin (1982) se refiere a estos límites utilizando la imagen de una caja negra: “la representación es una especie de caja negra conformada por el inicial otorgamiento de autoridad, mediante el cual el representante puede hacer lo que le plazca. Si se sale de la caja, si se excede de los límites, ya no representa. No puede existir algo parecido a representar bien o representar mal; o representa o no representa. No existe la actividad de representar o los deberes de un representante: cualquier cosa que haga después de habersele concedido la autorización adecuada y dentro de sus límites es, por definición, representar. (Pitkin, 1982: 42).

que todo representante tiene la autoridad sobre aquellos para los que actúa<sup>156</sup>. Por otra parte, la transferencia de autoridad, el acuerdo mediante el cual una persona está autorizada a actuar en nombre de otra, no explica por sí mismo cuál es la sustancia de la representación; es decir, el contenido. No dice nada acerca de lo que sucede después de que los ciudadanos han cedido sus derechos, ni cuál es o debe ser la relación entre las dos partes que constituyen el vínculo<sup>157</sup>.

El conocido trabajo de O'Donnell (1994) para algunos de los países latinoamericanos sobre la “democracia delegativa” descansa, fundamentalmente, sobre esta concepción. Este término con el que el autor caracteriza a las democracias de la región está concebido en contraposición con las democracias representativas de las sociedades industriales avanzadas. El argumento que subyace es que en las democracias representativas los políticos representan a los ciudadanos, pero en las democracias delegativas la gente elige líderes que harán lo que les plazca: “el presidente es considerado la encarnación de la nación y el guardián y defensor más importante de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan asemejarse a sus promesas de campaña —¿no ha sido el presidente autorizado para gobernar como considera que es mejor?—” (O'Donnell, 1994: 59-60).

- *La representación como responsabilidad*

Otra aproximación formalista al concepto discutido por Pitkin en su trabajo es el que lo define en términos de *responsabilidad*. Para los teóricos de esta postura, “un representante es alguien que ha de ser tenido como responsable, que habrá de responder a otro de lo que haga. El hombre u hombres a quienes debe rendir cuentas eventualmente son aquellos a quienes representa” (Pitkin, 1982: 60). Desde esta perspectiva, la representación es concebida como *accountability*. Y en este sentido, el significado es opuesto al que plantea la representación como autorización - los representantes tienen obligaciones especiales con

---

<sup>156</sup> Tanto es así que a ello recurre Hobbes en su obra el Leviatán para explicar un régimen político bien distinto, la monarquía absoluta (Cotta, 1994: 268).

<sup>157</sup> Cotta argumenta que “este concepto de representación ha sido utilizado ampliamente en la teoría política y *inspublicista* a partir del medioevo para interpretar todas aquellas situaciones en las cuales al no poder una colectividad, a causa de su naturaleza, actuar en primera persona debe recurrir a sujetos que actúen legítimamente para ella, y así extiende su radio de aplicación mucho más allá de las instituciones y los regímenes que se suelen definir como representativos” (1994: 268).

sus representados- al mismo tiempo que complementario -ya que esta variante conduce implícitamente a la anterior, a la concesión previa de autoridad<sup>158</sup> -.

Para aquellos que plantean la representación en términos de responsabilidad, las elecciones tiene un significado especial: equivalen a un proceso por el cual los representantes adquieren responsabilidad y por el que deberán rendir cuentas; donde los electores podrán premiar o castigar al político reeligiéndolo o removiéndolo de su cargo al final de su mandato.

Como apunta Pitkin, los defensores de esta interpretación introducen la responsabilidad como correctivo a la teoría de la representación como autorización. De este modo, los controles o la obligación de rendir cuentas que se imponen al representante se convierten en un recurso, un medio, para lograr un determinado comportamiento por parte de éste, para obligarlo a tener en cuenta sus intereses<sup>159</sup>. La presunción que subyace en este razonamiento es que mediante las elecciones los electores pueden “castigar” a aquellos que no actuaron responsablemente en pos de sus intereses o deseos y elegir a otros candidatos que los reemplacen.

Para los teóricos de la representación como responsabilidad los controles y la rendición de cuentas que los ciudadanos imponen al representante son meramente un recurso, un medio para conseguir su propósito último: esto es, un determinado comportamiento –tener en cuenta a sus electores o hacer lo que ellos desean- (Pitkin, 1982: 62).

Muchos estudios tanto teóricos como empíricos<sup>160</sup> han abordado las relaciones representativas entre gobernantes y gobernados en términos de responsabilidad o *accountability*. Han utilizado como marco de estudio la teoría de la agencia, que se ocupa de aquellas relaciones en las que un actor, el agente, actúa por cuenta de otro, el principal, y se supone que el primero ejecuta las preferencias e intereses del segundo. Considerando que

---

<sup>158</sup> Para el teórico de la autorización, ser representante significa estar exento de la usual responsabilidad por las acciones de alguien; para el teórico de la responsabilidad, ser representante significa precisamente tener nuevas y especiales obligaciones (Pitkin, 1982: 60).

<sup>159</sup> De este modo, como los representantes deben rendir cuentas por sus acciones, y esta rendición de cuentas se lleva a cabo periódicamente cuando los electores evalúan la actuación de aquellos que se han desempeñado como sus “representantes”, deben por lo tanto ser responsables ante los ciudadanos, con sus necesidades y sus demandas, con las obligaciones implícitas que les han sido asignadas.

<sup>160</sup> Numerosas investigaciones en las últimas décadas procuraron indagar en qué medida las elecciones funcionan de este modo, arribando a resultados desiguales (Cheibub y Przeworski, 1999; Maravall, 2003; Przeworski y Maravall, 2001; Przeworski, Stokes, y Manin, 1999; Stokes, 2001). Las investigaciones más recientes que respaldan la hipótesis del control retrospectivo del gobierno a través de las elecciones, se encuentran fundamentalmente en los trabajos sobre voto económico (Alvarez, Nagler, y Willette, 2000; Fraile, 2005; Lewis-Beck y Paldam, 2000).

los intereses de unos y otros, en este caso los ciudadanos y los políticos, pueden ser divergentes, las elecciones son el instrumento con el que los primeros pueden asegurarse que los políticos actúan en su nombre y que llevan a cabo las políticas que prefieren<sup>161</sup>.

Las concepciones de representación como autorización y como responsabilidad proponen dos formas de entender la representación. En la primera se define por la autoridad que se le otorga a un individuo para representar a aquellos que se la han conferido; en la segunda la representación se entiende por la posibilidad de ser removido de su cargo si no cumple con las expectativas de los ciudadanos, es decir, por la eventualidad de dar cuenta de sus actos en las siguientes elecciones. Lo que ninguna de estas interpretaciones hace, y eso es lo que Pitkin critica, es explicar que sucede *durante* la representación, cómo *debe* actuar un representante, o qué se espera que haga, ni tampoco sirven para evaluar si los cargos políticos han representado bien o mal. En este sentido, como afirma Pitkin (1982) ambas definiciones adolecen de los mismos problemas –al igual que la planteada en el Leviatán de Hobbes–: son plausibles y tentadoras, pero insuficientes e incompletas.

### **3.1.2 Las dos formas de suplir: la representación descriptiva y la simbólica**

- *La representación descriptiva*

La perspectiva descriptiva del concepto concibe la idea de que la representación se manifiesta en una correspondencia o semejanza precisa del representante con respecto a aquello que representa. Aplicado al Congreso lo entiende como un espejo de la nación o de la opinión pública. Contrariamente a lo que postulan las dos perspectivas formalistas antes mencionadas, para los autores de esta corriente de pensamiento, la representación depende de las características del representante, de lo que es o de lo que parece ser; es decir, del ‘*ser algo*’ antes que ‘*hacer algo*’ (Pitkin, 1982: 67). Así, el representante no actúa por otros sino que los sustituye en virtud de una correspondencia o conexión, y como consecuencia lo que interesa es la composición del cuerpo legislativo porque de ello se derivará su

---

<sup>161</sup> Puesto que en las democracias los políticos sufren las consecuencias de sus políticas y las que son impopulares les hacen perder elecciones, los gobiernos atenderán a los intereses y preferencias de los ciudadanos (Maravall, 2003: 14).

accionar<sup>162</sup>. Esta representación como “espejo”, como reproducción de las características de los sujetos representados, obliga a concebir a las instituciones parlamentarias como microcosmos que reflejan las especificidades de cuerpo político<sup>163</sup> (Cotta, 1994: 270).

La hipótesis que subyace a esta convicción es que si la asamblea es descriptivamente representativa, actuará en representación de los intereses de los representados<sup>164</sup>. En consecuencia, las investigaciones acerca de las instituciones representativas se centran, bien en los sistemas electorales, mediante el apoyo a sistemas proporcionales que busquen asegurar una reproducción más exacta de las orientaciones políticas societales y la creación de instituciones parlamentarias con mayor similitud con la sociedad, bien en la preocupación por la representatividad de ciertos grupos minoritarios o tradicionalmente excluidos de la política (Phillips, 1991) y en la forma en la que ciertos clivajes societales (género, etnia, clase, lengua o religión) aparecen o no reflejados en la composición de los cuerpos legislativos.

Todos los trabajos -que han sido muchos en los últimos tiempos- que plantean el tema de las cuotas o cupos de género<sup>165</sup>, de la presencia de grupos minoritarios en el

---

<sup>162</sup> Si una larga tradición de estudios sugería que el impacto del *background* social de los legisladores -incluyendo clase, género, generación y educación- no determinaba diferencias de comportamientos, los más recientes análisis afirman lo contrario (Essaiasson y Holmberg, 1996; Norris, 1996; Thomas, 1994). En este sentido, además del simbolismo, en términos de legitimidad que plantea la participación de estos colectivos en la vida política de un sistema (Phillips, 1991), estos estudios apuntan a que la representación social tiene el potencial de influir en las políticas sustantivas que se promueven (Norris y Franklin, 1997).

<sup>163</sup> Como argumenta Cotta, “naturalmente, una concepción de este tipo implica necesariamente, aunque no siempre se explicita este problema en la discusión, una drástica selección de las características del cuerpo político a reproducir” (1994: 270). La dimensión de representación a la cual se hace referencia con más frecuencia cuando se utiliza esta definición es la sociológica -la reproducción de características de la población como la clase, el estatus, la etnia, la religión, etc.-.

<sup>164</sup> Esta fue la concepción que defendían los antifederalistas en los debates de ratificación de la Convención de Filadelfia, aunque lo hicieron principalmente refiriéndose al tamaño de los distritos electorales para la asamblea de representantes. Como apunta Manin (1998: 137), “la principal objeción que los antifederalistas presentaron a la Constitución era que la proporción propuesta entre elegidos y electores era demasiado reducida para permitir una semejanza correcta”. Y como apunta este autor, se equivoca Ball (1987) cuando caracteriza esta visión de los antifederalistas como “teoría del mandato” ya que “claramente, los antifederalistas pensaban que los representantes debían compartir las circunstancias, actitudes y sentimientos de sus representados [...]. La acusación que los antifederalistas dirigían constantemente no era que, con la Constitución propuesta, los representantes no fuesen a actuar según sus instrucciones, sino que no serían parecidos a quienes le eligieron” (Manin, 1998: 138).

Desde este punto de vista, el propósito es que la Asamblea, como pueblo en miniatura, actúe como lo haría el propio pueblo reunido en asamblea: “en este sentido, los objetivos de la visión ‘descriptiva’ y de la ‘teoría del mandato’ son los mismos. No obstante, en el segundo caso, la identidad entre la voluntad de los representantes y la del pueblo queda asegurada mediante disposiciones legales formales (instrucciones o mandatos imperativos); mientras que la concepción ‘descriptiva’ presupone que los representantes harán espontáneamente lo que el pueblo haría, puesto que son reflejos del pueblo, comparten las circunstancias de sus votantes y están próximos a ellos, en los dos sentidos del término, el metafórico y el físico” (Manin, 1998: 140).

<sup>165</sup> Thomas (1994) plantea que la amplia literatura sobre este tema puede dividirse en tres grandes *corpus*: los que examinan las diferencias entre las características sociodemográficas de las mujeres y los hombres; los que abordan las actitudes, opiniones y comportamientos de las mujeres sobre diferentes *issues* (Bratton y Ray, 2002; Breuning, 2001; Broughton y Palmieri, 1999; Erickson, 1997; Lovenduski y Norris, 2003; Mansbridge, 1999; Norris y Lovenduski, 1989; Sanit-Germain, 1989; Swers, 2002; Tremblay, 1998), y los que examinan el impacto que la actuación de las mujeres puede tener en la escena política en general (Sawer, 2000; Skjeic y Siim, 2000). Sin embargo, hay también otros estudios que

Congreso<sup>166</sup>, de la creación de distritos electorales especiales<sup>167</sup> –como las circunscripciones indígenas en algunos países de América Latina (Colombia<sup>168</sup> y Venezuela<sup>169</sup>)- plantean, en último término, la defensa a alguno de los postulados de esta forma de entender la representación.

- *La representación simbólica*

Los autores que utilizan esta concepción juzgan a la representación como una especie de simbolización, de modo que “un representante político ha de ser entendido en función del modelo de una bandera que representa a una nación, o de un emblema que representa un culto” (Pitkin, 1982: 101). Al igual que en el caso de la representación descriptiva, la simbólica asume que una cosa puede ser sustituida por otra y, por lo tanto, presupone la idea de suplencia. Desde esta perspectiva, no es una actividad sino un estado de cosas y, por definición, el líder político representa al pueblo en tanto y en cuanto el pueblo lo acepte y crea en él (Pitkin, 1982: 111). En esta aproximación al concepto cobra relieve el proceso a través del cual se construye la relación simbólica y remite, en consecuencia, al principio de legitimidad.

---

expanden el tema estableciendo otras conexiones como, por ejemplo, entre la representación de las mujeres y los sistemas electorales (Dahlerup, 2006; IDEA, 2007; Norris, 1985, 2000; Rule, 1987).

Son muchos los trabajos sobre sistemas electorales y cuotas de género para América Latina de forma comparada (Araújo y García, 2006; Barreiro, López, Soto, y Soto, 2004; Htun y Jones, 2000, 2002; IDEA, 2006, 2004; Méndez-Montalvo y Barrington, 2002) o como estudios de caso, como por ejemplo, sobre Argentina (Gallo y Giacobone, 2001; Jones, 1996, 1998a), sobre Brasil (Araújo, 1998, 2001; Malheiros Miguel, 2000), sobre Costa Rica (Camacho, 1996; Matland y Taylor-Robinson, 1997) o sobre Perú (Schmidt y Saunders, 2004) y muchos también los que examinan los efectos del género en las actitudes de los congresistas o en el tipo de iniciativas legislativas que promueven (Jones, 1997a; Schwindt-Bayer, 2006).

<sup>166</sup> La presencia y las consecuencias de grupos minoritarios, principalmente negros e hispanos en el Congreso estadounidense (Fenno, 2003; Lublin, 1997; Swain, 2006; Tate, 2003) o en sus legislaturas estatales (Miller, 1989) es un tema cada vez más debatido en la literatura politológica sobre representación.

<sup>167</sup> Para América Latina, varios trabajos han realizado una revisión de las reformas constitucionales y electorales para la incorporación de los indígenas a la política (Assies, Van der Harr, y Hoekema, 1999; González Guerra, ; Van Cott, 2000). La mayoría de los trabajos sobre circunscripciones especiales indígenas se centran en Venezuela y Colombia (Jaramillo y Sánchez Botero, 2000).

<sup>168</sup> Como ya se mencionó en el capítulo anterior, la Cámara de Representantes colombiana cuenta con dos representantes elegidos en circunscripción especial por las comunidades negras y un representante elegido por las comunidades indígenas. El Senado de la República está integrado por dos senadores elegidos en circunscripción nacional por comunidades indígenas.

<sup>169</sup> Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela eligen tres diputados, respetando sus tradiciones y costumbres y de acuerdo a las leyes vigentes.

### 3.1.3 La representación como actuación sustantiva

La representación concebida como actuación por otros se centra en la actividad de los representantes, en el rol de los representantes; es, en este sentido, una actividad a favor de, en el interés de, como agente de, otra u otras personas. La representación se define aquí sobre la base del interés del representado y significa, por lo tanto, una acción de protección de quien no puede o no quiere actuar en primera persona (Cotta, 1994: 268). Esta es la dimensión de la representación por la que opta Pitkin, definiéndola como

*“actuar en interés de los representados, de una manera sensible con ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representante debe ser también capaz de acción y de juicios independientes y no comportarse como necesitado de cuidado. [...] El representante tiene que actuar de manera que no haya conflicto [con el representado] y si este surge, se hace precisa una explicación. No debe hallarse persistentemente en disparidad con los deseos de los representados sin tener buenas razones en términos de los intereses de los representados, sin tener una buena razón de por qué sus deseos no están de acuerdo con el interés de ellos” (Pitkin, 1982: 233).*

Esta es la concepción de representación que adopta esta tesis. Aunque aún quedan muchos obstáculos por superar para llegar a una definición operativa, el concepto que inicia el recorrido de esta investigación es la comprensión de la representación como “un actuar en el interés de los representados”. En este sentido, se ha hablado mucho en la literatura -principalmente politológica- de la conexión, relación o atadura entre los representantes y aquellos por quienes se actúa, pero la dificultad radica en comprender qué significan estas vinculaciones (cuestión que este trabajo abordará en las páginas que siguen).

Representar significa en este contexto interceder, actuar, ocuparse de los intereses de aquellas personas a las que supone se está representando. Así, la sustancia de la representación es una actividad: alguien representa aquello que guía sus acciones. El criterio de representatividad reside, por lo tanto, en el respeto por parte del representante a los intereses del representado (Cotta, 1994: 268).

En esta concepción, actuar por otros significa que la cosa o persona representada aparece en la acción antes que en las características del actor o en los acuerdos formales que la preceden o suceden. Lo que tenemos entre manos, argumenta Pitkin (1967) es una idea de representación entendida como esencia, como contenido, o como principio guía de la acción.

### 3.2 Los trabajos empíricos sobre representación sustantiva

Los estudios sobre representación sustantiva en el marco de los Parlamentos asumieron desde sus inicios dos presupuestos que hasta tiempo más tarde no habrían de desmontarse. El primero era que la vinculación que se establecía entre representantes y representados, por la cual los últimos actuaban en el interés de los primeros, se concebía diádicamente entre las preferencias de los electores del distrito y las del legislador que habían elegido. Es decir, presuponían desde un inicio cómo se configuraba el vínculo y entre quiénes. El segundo presupuesto era que existía representación *únicamente* cuando las preferencias políticas de unos y otros eran congruentes. Esto es, cuando había un acuerdo entre ellas sobre los principales *issues* políticos.

El primer argumento fue desmontado con los trabajos que analizaron casos más allá de los límites de Estados Unidos y que incorporaron a los partidos políticos como actores relevantes encargados de encapsular preferencias y por otros estudios que, dando un paso atrás, examinaron el *focus* de la representación, preguntando a los representantes a quién creían representar, o dicho de otra manera, de quién se sentían representantes.

La inclusión de otros sistemas políticos, principalmente europeos, con características institucionales evidentemente diferentes a las estadounidenses y con actores políticos que exhibían otra organización, otro funcionamiento y otros patrones de interacción, junto a la consideración del modelo de partido responsable como forma alternativa de pensar las estructuras y las dinámicas del juego político, transformó el enfoque con el que se observaba a los vínculos representativos, quitando trascendencia al modelo distrito-representante como forma única de entender la representación e incluyendo, por lo tanto, otra variantes posibles (estas variantes se revisan en este capítulo en el epígrafe “Policy responsiveness: los estudios sobre congruencia”). El *corpus* de trabajos que emergieron bajo este paraguas que replanteaban su concepción tuvo su síntesis en el interrogante de Thomassen (1994) “Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models?” en el que planteaba abiertamente que la ausencia de representación que se observaba en el análisis empírico de la mayor parte de los casos estudiados se debía a un fallo en los modelos utilizados para medirla<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> El propósito de todos los estudios de representación política, advertía Thomassen (1994), no era desarrollar un modelo causal que explicara lo mejor posible la realidad empírica del proceso sino evaluar hasta qué punto la realidad política era consistente con un ideal normativo (de representación y de democracia) del que partían todas las investigaciones.

Al tiempo que el modelo distrito-legislador fracasaba como modelo de representación política al ser aplicado a casos diferentes al estadounidense apareció el primer estudio que indagaba sobre los roles legislativos (Whalke, Eulau, Buchanan, y Ferguson, 1962). Su objetivo, temporalmente anterior, planteaba clarificar cómo y a quién creían representar los legisladores, antes de abordar cualquier medición empírica.

El segundo argumento fue desmontado cuando Eulau y Karps (1977) ampliaron los campos en los cuales los representantes podían ser responsables, receptivos o sensibles ante los ciudadanos, es decir, los ámbitos en los cuales se podía ejercer la representación sustantiva y entre los que incluían otros tres además del de las preferencias políticas.

### **3.2.1 Desmontando el primer argumento: el modelo diádico legislador-distrito y el *focus* representativo**

En 1963, Miller y Skotes publicaron el primer artículo que medía la representación política en términos sustantivos. Su particular forma de evaluar empíricamente la vinculación entre representantes y representados concibiendo a los primeros individualmente y tomando como base de agregación de los segundos al distrito electoral cuajó en el ámbito académico norteamericano interesado en la temática de la representación sirviendo como modelo a los estudios posteriores (Cnudde y McCrone, 1966; Erickson, 1978b; Page, Shapiro, Gronke, y Rosenberg, 1984).

No resultaba extraña esta forma de medir la representación, dadas las características institucionales de Estados Unidos. Sin embargo, se vio pronto confrontada con la dificultad de viajar bien hacia otros contextos. Allí donde los partidos eran fuertes, los políticos eran disciplinados y se comportaban siguiendo las directrices de sus organizaciones, y los electores tenían fuertes lazos de identificación con ellos, los estudios de relación diádica entre las bases electorales geográficas y los representantes considerados individualmente no hallaban vínculos representativos entre las preferencias de unos y las actuaciones de los otros.

Es por ello que, desde temprano, los estudios más allá de las fronteras estadounidenses chocaron con el obstáculo que estaba presente en el trabajo pionero de Miller y Stokes (1963): la selección del distrito como espacio en el que los ciudadanos debían estar vinculados a los legisladores. Por este motivo, como afirma Powell (2001), la investigación en otros sistemas, fundamentalmente europeos, se centró casi exclusivamente

en los representantes de los partidos políticos y no en los representantes de los distritos como conceptualización apropiada de los agentes<sup>171</sup>. Esta nueva perspectiva dio lugar a numerosos estudios sobre legislatura nacionales<sup>172</sup> (Barnes, 1977; Essaiasson y Holmberg, 1996; Farah, 1980; Holmberg, 1989; Irwin y Thomassen, 1975; Matthews y Valen, 1999) que midieron el vínculo representativo focalizándose en los partidos políticos como forma de agregación y articulación de la política y no en el distrito electoral como unidad de análisis de las preferencias de los ciudadanos.

El aporte de estos nuevos estudios a nivel conceptual fue poner en entredicho la existencia de un paradigma único desde el que medir empíricamente el vínculo representativo y la necesidad de evaluar las características particulares de cada país antes de poner a prueba los niveles de congruencia entre agentes y principales.

Previamente, y a partir de otras aproximaciones más descriptivas, se habían planteado interrogantes sustantivos sobre esta manera de entender la vinculación. En el marco de la teoría de los roles, cuya primera aplicación a las legislaturas y a los legisladores fue el trabajo de Whalke *et. al.* (1962), se exponía la preocupación por conocer las posiciones, opiniones y orientaciones de los congresistas con respecto a los ciudadanos, ciertos grupos organizados de la sociedad y el público en general. El objetivo general era conocer cómo concebían sus roles los representantes, desde múltiples frentes<sup>173</sup>.

La trama de posibles roles que planteaba este primer trabajo fue sometido a una considerable simplificación en otro posterior en el que los mismos autores (Eulau, Wahlke, Buchanan, y Ferguson, 1962) reajustaron el enfoque uniendo varias de las formas analizadas bajo dos grandes dimensiones: el *focus* y el estilo de la representación. Aunque originales como categorías analíticas, estas dos dimensiones habían recorrido la teoría

---

<sup>171</sup> Esta nueva perspectiva aparece claramente en el trabajo pionero de Barnes (1977) sobre representación política en Italia donde observa que las preferencias agregadas de los ciudadanos de cada uno de los distritos electorales no tenían una relación significativa con las preferencias agregadas de los representantes que elegían. Sin embargo, si había coincidencia entre las preferencias de los legisladores de cada uno de los partidos políticos, lo que lo llevó a plantear su investigación en términos de congruencia entre las posiciones de los partidos y las de sus votantes.

<sup>172</sup> Algunos de estos estudios utilizan más de un enfoque -por ejemplo el de Matthews y Valen (1999)-. A estos se le suma el trabajo comparado de Dalton (1985), innovador en la forma de medición de la congruencia.

<sup>173</sup> El *rol* fue concebido en este primer trabajo como el conjunto de normas de comportamiento que una persona en la posición de legislador ha internalizado y que -consciente o inconscientemente- guía su comportamiento (Whalke *et al.*, 1962). Y fue subdividido en diferentes categorías que respondían a distintos aspectos del comportamiento de los legisladores, incluyendo, entre otras cuestiones, el *rol representativo*, que implicaba establecer cómo veía el legislador su trabajo de representante -con una orientación independiente o una orientación de delegado- y el *cliente-roles sector*, que contenían varios subtipos: entre ellos el *de partido* -cómo se relaciona con los líderes del grupo parlamentario y con la organización-, el *de área* -cuál era el *focus* de la representación: el acotado espacio del distrito o una concepción más sistémica- y el *de grupo de presión* -cómo se relacionan con los grupos de presión: como amigo, como enemigo o de forma neutral-.

política normativa desde tiempos remotos expresando dos grandes controversias sobre las que descansaba la discusión acerca del vínculo representativo.

La primera controversia la planteaba el estilo -que no será objeto de estudio en esta investigación- y se refiere a cómo actúa o debe actuar un representante para hacerlo en el mejor interés de los ciudadanos –siguiendo las instrucciones de sus representados, el mandato<sup>174</sup>, o siguiendo su propio juicio de lo que cree que es mejor para ellos, la independencia<sup>175</sup>. En un hipotético eje horizontal, las posiciones irían desde el más absoluto seguimiento u obediencia a los mandatos y las preferencias de los electores –una especie de mandato imperativo- hasta el extremo opuesto con una absoluta libertad por parte de los representantes para decidir qué es lo mejor para los ciudadanos sin importar lo que ellos opinen.

Esta vieja controversia, que surgió como consecuencia del paso de la concepción medieval de la representación a la más moderna de los parlamentarios<sup>176</sup> se actualizó y se

---

<sup>174</sup> La imagen del *mandato* tiene profundas raíces en los valores democráticos. Esta postura entiende a la representación como una delegación. Es decir, los representantes son delegados de los votantes de sus distritos que aguardan instrucciones explícitas de los electores para actuar. En sentido estricto, se espera que los legisladores limiten su actuación en la arena legislativa a las instrucciones de los electores; el representante se convierte, de esta manera, en un mero intermediario -en su sentido más neutral- sirviendo de forma pasiva como vínculo con los sentimientos del electorado. Su actuación se define, entonces, por la promoción de las políticas en el escenario parlamentario que sus votantes consideran más apropiadas -de acuerdo a sus intereses y voluntades- independientemente de cuáles él considere mejores.

Desde una comprensión más flexible de este modelo, es decir, una interpretación más amplia de sus enunciados, podemos decir algo más realista sobre este polo normativo. Los representantes son libres de usar su juicio hasta cierto punto, en parte porque las instrucciones no pueden cubrir todas las posibles acciones y en parte porque hay ciertas materias o temas en los que el electorado, por diferentes razones, no puede proveer ni siquiera instrucciones generales. Es decir, los parlamentarios no son meros mediadores que convierten las preferencias del electorado en políticas específicas, sino que tienen una cierta libertad de acción, precisamente allí donde los ciudadanos no pueden o no quieren aportar información. De todas maneras, aún en esta interpretación más prudente y razonable del modelo, las instrucciones del electorado, cuando son enviadas, deben ser preferidas a cualquier otra posición del representante. En este sentido, el principio que la teoría normativa del mandato define como guía de la acción representativa es la obediencia de los representantes a las preferencias de los ciudadanos.

<sup>175</sup> El modelo de *independencia*, por su parte, tiene sus orígenes en el discurso de Edmund Burke para las elecciones de Bristol en el que afirmaba que, una vez elegido, un buen representante ejerce sus decisiones legislativas con base en sus juicios o en su conciencia privada, sobre el contexto de los detalles de la deliberación legislativa. Con ello quería decir que el papel de un cargo electo consiste en promover las políticas que considere mejores, independientemente de cuáles sean las opiniones de sus votantes.

Llevado al extremo, el argumento de Burke –es decir, el modelo de independencia-, considera a los representantes libres de cualquier obligación particular con el electorado. Este tiene como única responsabilidad la selección de un puñado de buenos representantes. La responsabilidad de los ciudadanos es actuar en el proceso de selección que se pone en marcha con las elecciones; a partir de allí la tarea queda en manos de los elegidos en esos comicios. Para Burke, la obligación con el electorado “permanece” ya que el representante es la garantía de los intereses verdaderos del electorado. El punto central del discurso de Burke es que los juicios que los representantes hacen de esos verdaderos intereses pueden divergir de un tiempo a otro de las voluntades a corto plazo de los electores, y cuando ocurre esta divergencia, la obligación de los representantes es seguir los dictados de su conciencia más que las instrucciones de su distrito. Como explican Miller y Stokes (1963), Burke quiere que los representantes sirvan a los *intereses* de los ciudadanos, pero no a sus *voluntades*.

<sup>176</sup> Thomassen (1994) argumenta que esta relación ya era obsoleta en la época en la que Burke dio su famoso discurso. La idea de los representantes como delegados con instrucciones claras de sus distritos pertenece a otro tiempo y mantiene otra concepción del papel del Estado. Este autor afirma que las instituciones que precedieron a los parlamentarios modernos, en el primer escalón de la historia del gobierno representativo, comenzaron en muchos reinos

hizo más compleja en los últimos tiempos<sup>177</sup> con la centralidad de nuevos actores en el escenario de la política –fundamentalmente los partidos políticos- que fueron ganando importancia y control sobre los procesos. Así, en los últimos cuarenta años, los numerosos análisis aplicados a casos concretos sobre esta cuestión reprodujeron aquella primera operacionalización de lo que Whalke, Eulau, Buchanan y Ferguson (1962) denominaron primero el *rol representativo* y que más tarde pasó a popularizarse como el *estilo* de la representación.

El *focus*, que sí recorrerá el trasfondo de la variable dependiente de esta tesis y que plantea la segunda controversia, aborda cómo se definen esos intereses. Es decir, los representantes guían su acción atendiendo a criterios previos mediante los cuales establecen *quiénes* son sus representados y por lo tanto cuáles son sus intereses<sup>178</sup>. Los inicios de esta controversia se plantearon con una simple dicotomía que tomó cuerpo teórico y simbólico –al igual que en el caso anterior- en el discurso de Burke a los electores de Bristol de 1774 en el que se contraponían los intereses generales de toda la nación a los intereses particulares de los distritos geográficos. Esta fue la categorización asumida por Whalke *et. al* (1962) en sus dos primeros trabajos aplicado a tres tipos ideales: orientación hacia el distrito, orientación hacia el estado y orientación hacia el distrito y el estado<sup>179</sup>.

---

Europeos en los siglos XXIII y XIV, cuando los representantes de los diferentes estados o comunidades dentro de una sociedad fueron invitados a dar su consentimiento a las medidas adoptadas por el rey, en particular medidas que tenían que ver con los impuestos. Estas instituciones emergieron en sociedades feudales con derechos, poderes y privilegios que dependían de la tenencia de la tierra. Por ello, son una herencia del feudalismo, en el que el poder del rey estaba limitado y dependía del consentimiento y del apoyo financiero de los vasallos. Estos primeros cuerpos representativos estaban formados por representantes de diferentes regiones del país. Su función no era tanto deliberar sobre políticas nacionales como defender los intereses locales *vis-à-vis* el rey. Eran representantes en el sentido en el que pueden ser concebidos los diplomáticos de un país.

Sin embargo, el desarrollo de las relaciones entre los parlamentarios y el rey, especialmente en Inglaterra, convirtieron esta relación en obsoleta. Mientras más éxito tenía el Parlamento en establecer su soberanía por encima de la del rey, era menos un cuerpo de agentes de los distritos que se oponía al él. Mientras el Parlamento más se convertía en el centro de poder, se hacía más responsable del interés nacional y menos de los intereses geográficos. Fue por esta razón, que el discurso de Burke a los electores de Bristol en 1774 fue tan importante. Su concepción no era nada menos que los requisitos lógicos de un estado nación moderno que ya estaba en marcha desde hacía tiempo (Thomassen, 1994).

<sup>177</sup> Las formas de representación que se pueden identificar en la actual dinámica política de los países no encajan bien en esta vieja controversia del mandato-independencia. Ambas formas frecuentemente aparecen mezcladas en el comportamiento de los representantes –sin poder determinar claramente mediante su observación qué dinámica descansa detrás- y los nuevos conceptos de representación que aparecen en los recientes estudios empíricos no tienen una clara correlación con esta dicotomía (Mansbridge, 2003: 515).

<sup>178</sup> A pesar de que, como ya se ha mencionado en la introducción, en la mayor parte de los sistemas políticos en los que operan, los legisladores tienen un mandato definido constitucionalmente, en la práctica, ellos construyen formas propias de entender los intereses que defienden. Por ello, las investigaciones sobre el *focus* de la representación plantean en el fondo dos preguntas fundamentales: ¿qué o a quién representan los legisladores? ¿a qué grupos o colectivos tienen en cuenta cuando toman decisiones políticas?

<sup>179</sup> Este último se refería a aquellos casos en los que ambos intereses estaban equilibrados y no exhibían conflicto entre ellos.

Como resulta evidente, la transformación de las instituciones representativas, la aparición de nuevas formas de relación social y política y la incorporación de otros actores en las democracias contemporáneas condujo a diversificar aquella sencilla partición y a descomponerla en muchas más posibilidades. Especialmente importante en la redefinición de las categorías fue la inclusión de los partidos políticos -inspirada teóricamente en la versión del *responsible party model*<sup>180</sup> (APSA, 1950; Schattschneider, 1942)- pero también, en los últimos tiempos, de otros grupos sociales como las minorías o los grupos de interés.

Así, el resultado final de fracaso en la aplicación del modelo de congruencia de Miller y Stokes a otros casos diferentes del estadounidense junto a la tradición iniciada por Eulau *et. al.* en torno al estudio de los roles representativos (en particular al *focus* y al estilo de la representación) reconoció la necesidad de preguntarse primero qué o a quién representan los legisladores y a qué grupos o colectivos tienen en cuenta cuando toman decisiones políticas.

### **3.2.2 Desmontando el segundo argumento: los cuatro componentes de la representación**

A pesar de que la mayor parte de los estudios sobre representación nombrados concentran sus esfuerzos en explicar la existencia o no –y los grados- de representación poniendo el acento en las actividades relacionadas con la elaboración de políticas por parte

---

<sup>180</sup> En un intento por hacer efectiva y eficiente la representación de mandato bajo nuevas condiciones en las que los partidos ocupan una posición central, el modelo de gobierno de partido responsable redefine pautas y presupuestos (APSA, 1950; Schattschneider, 1942; Thomassen, 1994; Thomassen y Schmitt, 1997). En este caso, descansa sobre la premisa de que la política gubernamental debe estar ‘en línea’ con las preferencias de (la mayoría) el electorado. Estar ‘en línea’ es operacionalizado comúnmente en términos downsonianos de la menor distancia en el modelo de voto. De acuerdo con este modelo, los votantes deben tener opciones entre diferentes propuestas políticas ofrecidas por partidos cohesionados; y se asume que los votantes votan por el partido cuya propuesta política sea más cercana a sus propias preferencias (Thomassen y Schmitt, 1997: 113).

De este modo, cada partido político se presenta a las elecciones con su programa y compite con otros para lograr llegar al poder. En esas elecciones, los ciudadanos eligen al candidato cuyo partido tenga un programa político más cercano a sus preferencias. De esta manera, como establecen Thomassen y Schmitt (1997: 168), la efectividad del sistema de representación política depende de la interacción entre partidos políticos y votantes individuales y puede solamente existir bajo las siguientes condiciones: 1) los votantes pueden elegir en elecciones competitivas; pueden elegir entre, al menos, dos partidos con diferentes programas; 2) la cohesión interna, o la disciplina partidista, de los partidos políticos es suficiente para permitirles implementar su programa de políticas; 3) los votantes tienen preferencias en términos de políticas; 4) los votantes son conscientes de las diferencias entre los programas de los diferentes partidos políticos; 5) los electores votan de acuerdo con sus preferencias políticas; eligen al partido que mejor representa sus preferencias en términos de políticas.

Este modelo asume que el candidato –cualquiera sea el que llegue al poder- respetará el programa con el que fue elegido y que existe una fuerte disciplina partidista, que fomenta las votaciones en bloque (ya que la mayoría de los legisladores deben votar con arreglo a un programa partidista para respetar el pacto implícito establecido entre electores y representantes al momento de la elección). Si estos requisitos se cumplen, el modelo presupone que si (la mayoría) en el Parlamento está conformada por (la mayoría) del electorado y el gobierno está formado y controlado por (la mayoría en) el Parlamento, las políticas del gobierno serán consistentes con la voluntad de (la mayoría de) los ciudadanos (Thomassen y Schmitt, 1997: 15).

de los legisladores y sus relaciones con las preferencias del electorado, a partir del estudio de Eulau y Karps (1977), un número considerable de politólogos se han centrado en otros tipos de actividades periféricas diferentes a las subrayadas por la teoría democrática (Cain, Ferejohn, y Fiorina, 1979).

Hay cuatro posibles componentes que, como un todo, constituyen la representación (Eulau y Karps, 1977). Estos componentes son: *service responsiveness*, *allocation responsiveness*, *policy responsiveness* y *symbolic responsiveness*<sup>181</sup>. El primero hace referencia a los esfuerzos y actividades que realizan los representantes para asegurar beneficios particularizados para los individuos o grupos reducidos de individuos de sus bases electorales. Como se verá más adelante, este tipo de actividades incluye diferentes tareas y gestiones por parte de los representantes que no están ligadas específicamente a la tarea de legislar. El segundo componente, *allocation responsiveness*, define los esfuerzos por parte de los representantes de obtener beneficios para sus distritos a través de intercambios *pork-barrel* en el proceso de apropiación de recursos o a través de intervenciones administrativas.

*Policy responsiveness* se refiere a la congruencia (o incongruencia) en las posiciones políticas sobre diferentes *issues* que existe entre los representados y los representantes. Para que exista este tipo de *responsiveness* es fundamental que exista una conexión entre las preferencias o demandas de políticas defendidas por los ciudadanos y el comportamiento de los legisladores. Y por último, *symbolic responsiveness* involucra los gestos públicos para crear confianza y apoyo entre el representante y el representado.

A pesar de que esta tesis no incluye para el análisis todos estos componentes, a continuación se dedicarán algunas páginas a explicar con algo más de profundidad qué significan<sup>182</sup>. Un trabajo de investigación completo sobre la representación política debería ocuparse de medirlos todos; sin embargo, la dificultad de reunir información sistemática y comparativa sobre cada uno de ellos imposibilita la consecución de este objetivo.

---

<sup>181</sup> El trabajo de Rodríguez Díaz (1987) ha traducido estos términos como responsividad por servicios, responsividad por distribución, responsividad política y responsividad simbólica; en el trabajo de Crisp (2006) se han traducido como responsividad de servicios, responsividad de destinación, responsividad de políticas y responsividad simbólica.

<sup>182</sup> No se abordará la *symbolic responsiveness* ya que este componente, que tiene múltiples manifestaciones, alude a cuestiones psicológicas, simbólicas, gestuales, etc. que exceden el objetivo de este trabajo. Sin embargo, su análisis será de suma utilidad, por ejemplo, para poner a prueba los factores que influyen en el apoyo político (o la falta de) que ostentan los representantes.

### 3.2.2.1 Policy responsiveness: los estudios sobre congruencia

Para echar luz sobre la forma en la que se relacionan los congresistas con sus bases electorales, muchas investigaciones se han concentrado en el comportamiento de los representantes dentro de la legislatura, es decir, en su *bill style*. Han estudiado, por ejemplo, las votaciones, las preferencias políticas, las carreras en las comisiones legislativas, buscando analizar su congruencia con las necesidades y/o los intereses de los electores.

Según Eulau y Karps (1977: 242) la *policy responsiveness* refiere a la estructura en la cual las posiciones de los distritos sobre cada uno de los *issues* particulares, especificados en alguna medida de tendencia central o dispersión, están relacionados con la orientación de los representantes –en sus actitudes o percepciones- y con sus consecuentes decisiones en un campo determinado de las políticas.

El presupuesto que subyace es que, para satisfacer este componente, debe existir una conexión significativa entre las preferencias o demandas de políticas de los electores de un distrito y el comportamiento de los legisladores: “cualquiera sea el concepto, la definición operativa es la misma: si el representantes y su base electoral acuerdan sobre una política particular, sin importar como se llegue a este acuerdo, el representante será responsivo” (Eulau y Karps, 1977: 242).

En este sentido, el trabajo pionero de Miller y Stokes (1963) dio lugar a una larga lista de trabajos que, bien ciñéndose a sus postulados iniciales, bien reelaborándolos con base en otros contextos, tuvieron como finalidad comprobar hasta qué punto las preferencias, actitudes y posiciones de los representantes estaban en congruencia<sup>183</sup> con las de los ciudadanos. Los cambios en el modelo inicial de congruencia de Miller y Stokes se observaron en casi todos sus postulados: cómo se medía a los representados, cómo se medía a los representantes, qué cuestiones se medía y con qué indicador y sobre qué asuntos.

El primer aspecto, la consideración de bajo qué criterio se agrupaba a los electores para efectuar la comparación<sup>184</sup>, osciló entre los estudios que analizaban la relación en términos diádicos con base en los distritos electorales como un todo –observando también, en algunos casos a los electores de cada partido político en el distrito- (Barnes, 1977;

---

<sup>183</sup> En los trabajos de participación Verba y Nie utilizaron este mismo esquema para medir la concurrencia.

<sup>184</sup> También fueron diferentes las unidades de observación; en algunos casos se utilizaron las características socioeconómicas de los electores (Froman, 1963) que rápidamente fueron reemplazadas por otras unidades de observación como las opiniones de los ciudadanos, medidas a través de encuestas o las votaciones de los electores en los referendums,

Erickson, 1978a; Farah, 1980; 1978; Marsh y Wessels, 1997; McCrone y Kuklinski, 1979)<sup>185</sup>; con base en los votantes de los partidos políticos a nivel nacional (Forma, 2000; Thomassen y Schmitt, 1997; Widfeldt, 1999) o en términos colectivos para todos los ciudadanos de una nación<sup>186</sup> (Essaiasson y Holmberg, 1996; Holmberg, 1989; Huber y Powell, 1994; Kuklinski, 1978; McAllister, 1991; Weisberg, 1978).

Lo mismo sucedió con los representantes, que en algunos casos fueron considerados en forma individual (Erickson, 1978a) y en otros como conjunto, bien utilizando como criterio de agrupación al partido político en el distrito o al partido nacional<sup>187</sup> (Forma, 2000; Thomassen y Schmitt, 1997; Widfeldt, 1999) o a los legisladores del Congreso en su totalidad (Essaiasson y Holmberg, 1996; Holmberg, 1989; Kuklinski, 1978; McAllister, 1991; Weisberg, 1978).

Las cuestiones que se tomaban en consideración para medir la representación sustantiva también fueron variando de un caso a otro, buscando evaluar la congruencia en diferentes niveles, como por ejemplo entre las señales que generan los ciudadanos y las políticas públicas que se sancionan –*responsiveness*–; entre las promesas electorales o las plataformas programáticas de los partidos y las políticas –*reliability* (Downs, 1957) o *mandate-responsiveness* (Stokes, 1999)- o entre los resultados y las sanciones –*accountability*-<sup>188</sup>. Estos conceptos, que Manin, Przeworski y Stokes denominan cognados o ‘falsos amigos’ demuestran la complejidad de medir empíricamente la representación y ponen en el centro de la discusión la importancia de indagar sobre cómo se definen los intereses que los políticos deben representar, intereses que casi siempre están en conflicto.

Al mismo tiempo, si inicialmente el indicador de medición de la congruencia fue el coeficiente de correlación, con el paso del tiempo se fue combinando con otros que

---

<sup>185</sup> El trabajo de Marsh y Wessels (1997) analiza la representación en el Parlamento Europeo por lo que considera a cada uno de los países como si fueran distritos electorales cuyas posturas deberían estar en congruencia con las de los ciudadanos de sus respectivos países.

<sup>186</sup> En contraposición al abordaje de la representación diádica –un legislador con respecto a su base electoral-, la representación colectiva planteó cómo el Congreso como institución –como un todo- representaba a la totalidad de los ciudadanos de un país. Algunos de los estudios citados dentro de esta línea, como el de Kuklinski (1978), no abordan el estudio de las legislaturas nacionales sino las subnacionales, por lo cual, la representación colectiva se examina entre todos los electores del distrito y la Cámara de Diputados y Senadores del estado.

<sup>187</sup> En el caso del estudio de Huber y Powell (1994) se utilizó como unidad de análisis al partido político, medido por la ubicación en la escala ideológica izquierda-derecha, realizada por expertos. Allí la congruencia fue examinada entre todos los ciudadanos y el gobierno (si éste contenía sólo un partido, esa fue la medida utilizada, y si estaba conformado por un grupo de partidos, se empleó la posición media de todos los que integraban la coalición ponderada por el tamaño de las respectivas organizaciones). Lo que buscaba examinar este trabajo era la diferencia que se observaba entre los sistemas mayoritarios, los mixtos y los proporcionales, sobre la congruencia.

<sup>188</sup> Hay muchas formas de medir la representación sustantiva. Manin, Przeworski y Stokes (1999), que la han definido como “the relation between interests and outcomes”, aseguran que hay por lo menos once niveles que podrían denotar diferentes tipos de consistencia entre las distintas fases del proceso.

aportaban nueva información sobre la relación, como los indicadores de proximidad, centrismo y *responsiveness* desarrollados por Achen<sup>189</sup> (1977; 1978) e implementados en el estudio empírico y comparado de Dalton (1985) sobre nueve casos europeos.

Lo mismo sucedió con respecto a los *issues* a los que se les aplicaba la medición<sup>190</sup>; en algunos casos políticas sociales, en otros económicas, morales, de seguridad y orden o política exterior, por nombrar sólo algunas; si bien la mayoría incorporaba, como corolario, la escala izquierda-derecha para determinar en qué medida existía congruencia relativa.

Con formas tan diversas de analizar la representación, no es de extrañar la falta de acuerdo en los resultados de las investigaciones. Allí donde unos advertían que el modelo de mandato funcionaba bien –que había congruencia entre representantes y representados– otros la negaban completamente o la condicionaban al asunto o *issue* que se abordaba. De estos últimos casos surgió el planteamiento acerca de la relevancia o saliencia del *issue* analizado, que generó una explicación parcial a la constante aparición de resultados contradictorios<sup>191</sup>.

### 3.2.2.2 Service y allocation responsiveness

La diferenciación entre *service responsiveness* y *allocations responsiveness* también fue tomada por Searing (1985), que bajo la denominación de “good constituency member” definió a los legisladores cuyo interés principal era la representación frente al gobierno central de las cuestiones ligadas a los asuntos personales y colectivos de los miembros de su distrito. Con

---

<sup>189</sup> La mayoría de las investigaciones empíricas sobre representación política han utilizado coeficientes de correlación para establecer la vinculación entre representantes y representados –el grado de similitud-. El trabajo de Achen (1977; 1978) sobre los peligros en el uso del coeficiente de correlación para medir la representación lo llevaron a indagar en otras formas de aproximación a la relación representativa proponiendo la utilización de otras tres medidas, más oportunas para establecer la vinculación representativa: *proximity*, *centrism* y *responsiveness*. Véase, para más detalles: Achen (1977).

<sup>190</sup> No se explorará esta cuestión con detalle pero es importante advertir que el grado de congruencia parece ser completamente diferente para los diferentes *issues*. En general, las elites de los partidos políticos parecen ser bastante representativas de sus votantes en asuntos socio-económicos, como las políticas salariales o la relación entre el sector público y el privado, y en los asuntos morales, como el aborto. La representatividad es menor en cuestiones de política exterior y casi inexistente en ayuda a los países del tercer mundo y de seguridad y orden (Thomassen, 1994). Los diferentes niveles de congruencia ya habían quedado claros en el primer trabajo empírico de Miller y Stokes (1963) sobre la provisión gubernamental de bienestar social y económico, la participación de Estados Unidos en asuntos internacionales y la acción federal en la protección de los derechos civiles de los negros.

El momento del mandato también parecía impactar en el grado de congruencia entre los electores y sus representantes, siendo más representativos a medida que se acercaban las elecciones –una mayor proximidad electoral–, es decir, durante el último año del mandato (Kuklinski, 1978).

<sup>191</sup> Esta explicación consistía en atribuir una mayor probabilidad de congruencia entre representantes y representados en aquellos temas con mayor *saliencia* o relevancia. Y advertía que la *saliencia* de un *issue* era una precondition para que los representantes pudieran tener una percepción más acertada de lo que pensaban sus representados para poder seguir sus instrucciones (Kuklinski y Elling, 1977; McCrone y Kuklinski, 1979).

esta categoría en mente, Searing construyó una subtipología de roles dividiéndolos en *welfare officers* o *local promoters*, en la que los primeros son aquellos que conciben la representación en función de la defensa de los electores individuales y los segundos la conciben en el interés de los asuntos colectivos del distrito<sup>192</sup>.

- *Service responsiveness*

Las actividades de *service responsiveness* están destinadas a atender directamente a las demandas de los individuos y/o a solucionar los problemas planteados por los ciudadanos o grupos reducidos de ciudadanos. Existe un número de servicios que los electores esperan y que los representantes consideran una parte intrínseca de su labor; algunas de ellas entrañan sólo modestas peticiones, como responder a consultas escritas que plantean asuntos personales, organizar reuniones o viajes para los visitantes que provienen de sus distritos. Otras aluden a lo que la literatura estadounidense llama *case work*, que se refiere a solucionar problemas particulares de sus electores o a situaciones en las que el representante actúa como defensor -o incluso *lobista*- de intereses particulares de los ciudadanos frente a la legislatura, frente a las burocracias departamentales, o las agencias reguladoras (Eulau y Karps, 1977: 243).

En mayor o menor medida, todos los legisladores dedican parte de sus recursos a esta función. Algunos le dan una prioridad casi absoluta; fundamentalmente aquellos que creen que la principal función que deben cumplir es la de ayudar a los ciudadanos que han depositado en ellos su confianza a solucionar sus problemas más urgentes. En estos casos la trascendencia que le otorgan a la satisfacción de las necesidades individuales de la gente los lleva a minimizar otras funciones, como la de elaboración de las leyes o la de control o fiscalización del gobierno:

Diferentes enfoques y objetivos guiaron el interés de los estudios relacionados con el tema de la *service responsiveness*, aunque la mayoría se ocupó de analizar el accionar y la opinión de los legisladores sobre este tipo de actividades<sup>193</sup> —a través de la utilización de

---

<sup>192</sup> Ejemplos pioneros de este tipo de estudios son los trabajos de Fenno (1978) y Fiorina (1977). En sus páginas, Fenno explica detalladamente las actividades que desarrollan los diputados en sus distritos, identificando varios tipos de *home-style* diseñados sobre la base de la actuación que llevan a cabo para ganarse la confianza de sus bases electorales. Fiorina, por su parte, afirma que los representantes aseguran su reelección interviniendo con la burocracia para conseguir beneficios para los miembros de sus distritos y buscando favorecer a sus circunscripciones electorales a través del desembolso de fondos federales.

<sup>193</sup> Hay otros estudios que examinan la otra cara de moneda centrándose en la opinión de los ciudadanos con respecto a esta cuestión. El trabajo de Fiorina (1982) comparando datos de las encuestas de opinión de 1958 y 1978 fue pionero en este campo. A esta investigación le siguió otro estudio más completo (Cain, Ferejohn, y Fiorina, 1984b), en el

diferentes indicadores- y de explorar diacrónicamente el cambio –el incremento o disminución- de estos comportamientos<sup>194</sup>.

Estos estudios buscan comprender las concepciones de los representantes sobre la función que deben desempeñar, profundizando en el tema de los recursos que dedican a gestionar y solucionar los problemas individuales de sus ciudadanos, medidos a través de encuestas o entrevistas con los representantes o a través de otros indicadores -como el tamaño de la plantilla (el *staff*) que los legisladores tienen en sus distritos o el volumen de la correspondencia de estos hacia sus representados- (Cain, Ferejohn, y Fiorina, 1984a; Cain, Ferejohn, y Fiorina, 1987; Johannes, 1980; Norris, 2004; Searing, 1985; Studlar y McAllister, 1996). Para el contexto latinoamericano, los dos únicos trabajos que utilizan estos indicadores son el de Michelle Taylor-Robinson (1992) para Costa Rica en el que entrevista a más de la mitad de los legisladores que componen la Asamblea indagando sobre los tipos de servicios que realizan para beneficiar a sus electores y el de Moraes (2008b) para Uruguay en el que utiliza el número de horas por semana que los legisladores y sus equipos dedican a la atención de las demandas de los ciudadanos.

Otro indicador que ha sido utilizado bastante a menudo, y que se ha empleado en dos trabajos sobre Colombia, es el de los “patrones de viajes” que los representantes realizan hacia los distritos. Crisp y Desposato (2004) los utilizan en un análisis de los cien senadores colombianos -entre julio de 1998 y julio de 1999- en el que describen y explican las estrategias que estos despliegan para mantener cautivas a sus bases electorales más próximas; para evitar los costos de competencias con otros senadores, y para tratar de

---

que se medían las percepciones de los ciudadanos sobre las actividades de *constituency service* y se las relacionaba con las de los representantes.

No hay muchos trabajos para los países de América Latina que indaguen sobre las percepciones de los ciudadanos respecto de los servicios que prestan los representantes y los que existen las abordan sólo tangencialmente, en el marco de intereses más amplios. Destaca, en este sentido, el estudio de la asociación civil Suma Ciudadana sobre Perú que afirma que, dado que la población no tiene claras cuáles son las funciones del Congreso y que las expectativas sobre las mismas resultan a veces exageradas, el vínculo entre representantes y representados se construye básicamente sobre la base de demandas que reflejan las necesidades más elementales de la población como la construcción de carreteras, servicios de agua y luz y la provisión de medicamentos (Suma Ciudadana, 2003). También la encuesta sobre la imagen del Congreso de Chile (Biblioteca Nacional del Congreso de Chile y Data Voz, 2006) muestra que el perfil más valorado en un senador y en un diputado chileno es que esté muy presente en la circunscripción o distrito solucionando los problemas de la comunidad (48% y 39% respectivamente, en la encuesta de 2006).

<sup>194</sup> La mayoría de estas investigaciones parecen coincidir en un incremento de este tipo de actividades a través de los años y en un aumento de la importancia que tiene en el desempeño de la labor de los congresistas (Norris, 2004; Norton y Wood, 1993, 1994). Resulta fácil observar este patrón de incremento si se tienen en cuenta la expansión de los recursos ligados a este tipo de actividades, como por ejemplo, el aumento del tamaño de la plantilla permanente de trabajadores del legislador en el distrito, el volumen de correspondencia postal y de correos electrónicos de los legisladores hacia los electores y el número de días que estos pasan en sus distritos (Mezey, 1993).

arrebatar votos a los candidatos sin experiencia con el objetivo de conseguir la reelección<sup>195</sup>. Ingall y Crisp (2001) lo introducen en su análisis para el mismo caso pero en conjunción con otros indicadores -como cuántos empleados tienen en sus distritos y cuánto tiempo dedican al trabajo en sus departamentos<sup>196</sup>- y lo hacen tanto para los senadores como para los diputados.

Al margen de estos casos aislados, en el contexto latinoamericano y en el español la mayoría los análisis sobre lo que la literatura estadounidense denomina *constituency service* han estado mezclados con el tema del clientelismo, en los que se plantea examinar el intercambio directo o personalizado de favores de diverso tipo por votos o apoyo político (Auyero, 1997; Eisenstadt y Roniger, 1981; Graziano, 1974; Roniger, 1990; Roniger y Günes-Ayata, 1994). Esto se debe a una constante confusión entre conceptos, donde no se distinguen las prácticas particularistas de las clientelares<sup>197</sup>.

- *Allocations responsiveness*

Existe una amplia literatura que, en lugar de analizar las relaciones individuales que caracterizan a la *service responsiveness* -o, en términos de Searing, a los *welfare officers*- ponen el foco en la asignación de recursos y en los beneficios más generalizados que los representantes canalizan principalmente hacia sus distritos, es decir, en la *allocation responsiveness*. Estas asignaciones pueden beneficiar al distrito como un todo o a ciertas bases electorales más que a otras -debido a que sus productos le afectan de manera específica- aunque en ambos casos el legislador se comporta como un intermediario en la canalización.

Las políticas *pork-barrel* son las que definen con más claridad este tipo de comportamiento por parte de los representantes. Consideradas como un subtipo de las políticas distributivas (Lowi, 1964) las *pork allocations* son proyectos públicos

---

<sup>195</sup> El trabajo de Crisp y Desposato (2004) analiza los patrones de viajes que desarrollan los senadores colombianos como medida para comprender la importancia que cada uno de ellos otorga a los diferentes espacios geográficos. Para explicar la variabilidad de estos patrones, que operan como variable dependiente, los autores utilizan los siguientes factores: la cantidad de votos que el senador recibió en cada departamento, la seguridad con la que ganó la elección (esto es, el número de votos que el senador recibió dividido por el número mínimo de votos que necesitaba para ganar); la ambición de querer (o no) conseguir la reelección; la forma en la que se concentra o se dispersa el voto entre los candidatos que se presentaron a la contienda electoral y el tamaño del distrito electoral; entre otros.

<sup>196</sup> En el caso colombiano, los distritos electorales para los diputados coinciden con las subunidades administrativas, es decir, con los departamentos. Después de la reforma electoral de 1990, los senadores, que antes compartían el mismo esquema de circunscripciones, se eligen en un distrito plurinominal único.

<sup>197</sup> Brusco ejemplifica esta confusión con el siguiente ejemplo “en un país con políticas programáticas, una señora de 78 años podrá recibir también una silla de ruedas, pero por el hecho de ser mayor y de necesitarla, y porque hay un programa específico con la categoría “adultos mayores de 70 años con discapacidades”, y no porque el puntero político de su barrio le hizo el favor y se la consiguió esperando que ella le agradezca con el voto.

económicamente ineficientes que los legisladores direccionan hacia áreas geográficas específicas, generalmente el distrito de donde provienen (Lancaster y Patterson, 1990). La legislación *pork barrel* es, en este sentido, la apropiación de fondos públicos por parte del Congreso -y otras asambleas legislativas- para proyectos que no sirven a los intereses de todos los ciudadanos de un país pero que de todos modos son promovidos vigorosamente por pequeños grupos de legisladores ya que canalizan dinero y recursos hacia los espacios geográficos que ellos representan. .

La distribución de beneficios por parte de los legisladores para proyectos que protejan a los distritos, es decir, su rol de promotores locales, puede tener muchas fuentes, que dependen de las lógicas políticas autóctonas y, sobre todo, de las reglas formales que establecen su distribución. De manera genérica, entre las fuentes legales de donde surgen recursos para los territorios y que atañen a los legisladores destacan: 1) las leyes focalizadas hacia una región específica –una provincia o departamento-; 2) las partidas dinerarias que se presupuestan anualmente desde el Ejecutivo, pero que requieren la aprobación del Legislativo y por lo tanto la negociación previa entre ambos actores; 3) los programas nacionales –que abarcan todas las áreas de actuación del gobierno: educación, pobreza, sanidad, trabajo, infraestructuras, etc.- y que disponen de recursos que pueden utilizar y distribuir con criterios más o menos laxos y que, por lo tanto están sujetas a negociación; y 4) los fondos discrecionales que los gobiernos nacionales destinan a las unidades subnacionales y que los representantes se encargan de desviar hacia sus territorios<sup>198</sup>.

La primera forma mencionada, por la cual los congresistas procuran beneficios para sus distritos, es a través de la promoción de leyes particularistas. No han sido tantos los trabajos han utilizado las iniciativas legislativas para medir la atención que los legisladores prestan a los asuntos particularistas en contraposición a los problemas nacionales. Esto se debe a la dificultad de establecer criterios apropiados de clasificación de las leyes, cuyos intentos (Cantelli, Mortara, y Movia, 1974; Di Palma, 1976, 1977; Lowi, 1964, 1970, 1996; Wilson, 1973, 1974, 1980) parecen no haber sido del todo satisfactorios<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> La principal fuente de financiación para los territorios es, sin embargo, la transferencia de ingresos que el Ejecutivo Nacional hace hacia las unidades subnacionales. Producto de las diferentes lógicas de centralización-descentralización política, administrativa y fiscal y de los mecanismos formales que definen el sistema de trasferencias, los estados, departamentos o provincias perciben montos desiguales con los cuales hacer frente a las demandas de sus poblaciones. Sin embargo, este factor en sí mismo no tiene mucho interés para medir la *allocation responsiveness* ya que los gobiernos no tienen ningún poder de direccionamiento sobre ellos: los perciben y los liquidan de acuerdo con las leyes de fondo que le ordenan el reparto sin posibilidad de negociación con otros actores en su direccionamiento.

<sup>199</sup> Paolo Ricci (2002) revisa todos los intentos de clasificar las políticas públicas siguiendo diferentes criterios – basándose principalmente en los estudios estadounidenses e italianos- y las críticas a las que estos fueron sometidos para terminar estableciendo tres dimensiones a través de las cuales puede afrontarse la categorización de las leyes.

La idea original de codificar las iniciativas legislativas basándose en su nivel de agregación proviene de los trabajos de Di Palma (1976; 1977) sobre la organización y el funcionamiento del Parlamento Italiano. En América Latina, los análisis que utilizan las iniciativas legislativas como unidad de medición de las políticas *porke barrel* o del grado de particularismo legislativo presente en los Congresos han abordado los casos de Honduras (Taylor-Robinson, 2000, 2003; Taylor-Robinson y Diaz, 1999); Brasil (Ricci, 2003, 2006); Ecuador (Mejía Acosta, Araujo, Pérez Liñán, y Saiegh, 2006), Paraguay (Molinas, Pérez Liñán, y Saiegh, 2004), Colombia (Cárdenas et al., 2006; Escobar-Lemmon, Avellaneda, y Botero, en prensa; Escobar-Lemmon y Moreno, 2004) y de forma comparada entre Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras y Venezuela (Crisp, Escobar-Lemmon, Jones, Jones, y Taylor-Robinson, 2004). Si bien todos ellos las han clasificado siguiendo criterios diferentes, el objetivo común era establecer cómo se comportaban los diputados y qué tipos de intereses representaban.

El proceso de la formulación y aprobación de los presupuestos generales del Estado es otra de las fuentes de la que los legisladores pueden obtener privilegios para sus distritos. Los momentos y la intensidad con la que son capaces de introducir condiciones que establezcan ventajas para sus bases electorales dependen del formato de las disposiciones constitucionales<sup>200</sup>, del proceso legislativo con respecto a los presupuestos<sup>201</sup> y de las dinámicas internas entre los actores. Por ello, los diputados tienen diferentes márgenes de maniobra para negociar y conseguir beneficios de partidas presupuestarias destinadas a sus territorios.

En este sentido, los estudios sobre esta temática en Estados Unidos han estado ligados generalmente al comportamiento del Congreso<sup>202</sup> y particularmente a las acciones

---

<sup>200</sup> En casi todas las Constituciones, sin importar cuál sea el país, existen disposiciones que predeterminan asignaciones fijas para ciertas áreas o rubros o para determinados territorios, que restringen la capacidad de los actores de influir en distribución del gasto presupuestario.

<sup>201</sup> El presupuesto surge de un proceso de negociación que responde a la intención de diferentes actores con distintos niveles de responsabilidad y participación; niveles que dependen, entre otros factores, de las características institucionales del sistema políticos como de los tipos de relación entre los poderes del Estado y el grado de separación de los mismos (Alcántara, García Montero, y Sánchez López, 2005b). Para un estudio comparado de todos los procedimientos en los países latinoamericanos, véase el trabajo de Alcántara, García Montero y Sánchez (2005b) en el que analizan el papel de los Parlamentos en el proceso presupuestario. Para el caso argentino, véase trabajo de Rodríguez y Bonvecchi (2004) en el que examinan el papel del Poder Legislativo en el proceso de planificación, sanción y ejecución del Presupuesto en este país. Una parte de su contenido está dedicada a establecer el mecanismo para el tratamiento legislativo del presupuesto y los diferentes momentos y posibilidades que tienen los legisladores de influir en su diseño. Para el caso chileno, véase el trabajo de Baldez y Carey (1996) y el de Siavelis (2002b) en el que analiza el *lobby* que ejercen los legisladores sobre el Ejecutivo y la búsqueda de consensos por parte de este último para no ejercer los amplios poderes presidenciales que le garantiza la Constitución en esta materia.

<sup>202</sup> Sin embargo, también existen algunos estudios que examinan la distribución de fondos federales hacia los estados analizando el papel o la influencia del Ejecutivo en su distribución (Edwards, 1980; Kiewit y Krehbiel, 2002). Algunos atribuyen esa influencia al poder del veto (Copeland, 1983; Kiewit y McCubbins, 1988; McCarty, 2000). La

de sus miembros, en un análisis de las estrategias que despliegan y del tipo de negociación que se produce entre ellos<sup>203</sup>. La participación y el comportamiento de los representantes en las comisiones legislativas ha servido como indicador de la *allocation responsiveness* en algunos estudios sobre el caso estadounidense<sup>204</sup> (Fenno, 1978)

Contrariamente, en el caso de los países latinoamericanos, este tema se ha focalizado fundamentalmente –aunque no de manera exclusiva- en el manejo que el Ejecutivo hace de los fondos de los que dispone y las lógicas a través de las cuales los reparte. Ya sea con el objetivo de controlar al resto de los políticos, incluidos los legisladores, en las relaciones intergubernamentales –entre el gobierno nacional, los gobiernos departamentales o provinciales y los gobiernos locales o municipales- o ya sea para mantener cautivas a sus bases electorales o para cambiar las tendencias en aquellos distritos hostiles<sup>205</sup>.

Existen, sin embargo, algunos casos en los que se ha estudiado este tipo de política en el espacio legislativo midiendo la capacidad de transferir recursos vía enmiendas presupuestarias por parte de los congresistas, aunque esta posibilidad está fuertemente condicionada por las atribuciones que poseen los representantes para modificar o no –y de qué forma- el proyecto de presupuesto<sup>206</sup>. En este sentido, el caso más analizado es Brasil,

---

evidencia histórica de la influencia del presidente en la distribución de fondos federales ha sido puesto a prueba, fundamentalmente, en relación a los programas del *New Deal* (Anderson y Tollison, 1991; Couch y Shugart, 1998; Fleck, 2001).

<sup>203</sup> Una amplia literatura analiza por qué y cómo los legisladores llegan a acuerdos para aprobar políticas particularistas utilizando diferentes teorías –fundamentalmente la del universalismo y la de las mínimas coaliciones ganadoras- (Collie, 1988; Ferejhon, Fiorina, y McKelvey, 1987; Owens y Wade, 1984; Shepsle y Weingast, 1981, 1984; Weingast, 1979) y algunos han puesto el acento en la importancia del sistema de comisiones como institución que promueve el intercambio de votos entre los legisladores para asegurarse una acción favorable sobre los *issues* de especial interés para un miembro particular (*logrolling*) (Weingast y Marshall, 1988) o en la variable partidista como explicación a la distribución de beneficios a sus distritos (Balla, Lawrence, Maltzman, y Sigelman, 2002).

La otra hipótesis era que los programas distributivos organizados alrededor de partidos fuertes tenían más probabilidades de exhibir mayor eficiencia (Cox y McCubbins, 1993; Weingast, Shepsle, y Johnsen, 1981).

<sup>204</sup> La lógica que subyace a la utilización de este indicador es que los legisladores más interesados en ser responsables ante sus distritos buscan ocupar posiciones en las comisiones que manejan y distribuyen fondos y que permiten destinar asignaciones importantes hacia distintas subunidades territoriales (local o provincial/departamental).

<sup>205</sup> La mayor parte de estos estudios analizan la discriminación en el reparto de los recursos públicos buscando responder a la pregunta clave sobre el criterio en el que se cimienta la distribución –¿favorecen a sus bases electorales leales o a los votantes marginales que alterarían su voto a cambio de alguna forma de pago o beneficio?-. Este interrogante recorre las páginas de muchos trabajos sobre casos latinoamericanos (Brusco, Nazareno, y Stokes, 2005; Díaz-Cayeros, Magaloni, y Estévez, en prensa; Nazareno, Brusco, y Stokes, 2006).

<sup>206</sup> Alcántara, García Montero y Sánchez (2005b: 234-236) analizan las disposiciones referentes a las modificaciones de pueden realizar los Congresos latinoamericanos agrupándolos en cuatro escenarios posibles: 1) se puede reformar libremente el presupuesto; 2) se permite bajar las cantidades presupuestadas pero no aumentarlas; 3) se permite el incremento del gasto siempre que se consigan recursos para financiarlo o se bajen de otros rubros y 4) se permite el incremento de las partidas pero con el consentimiento gubernamental.

Aún así, aunque las legislaturas puede estar legalmente autorizada a realizar cambios al presupuesto ello no significa que en la práctica estos sean realizados. Sólo México (100), Venezuela (300-500) y Brasil (1.000) han pasado más de 50 enmiendas al presupuesto durante alguno de los dos años pasados (2005-2006). Al mismo tiempo, Bolivia y Perú tienen menos de 10 enmiendas al presupuesto realizadas por la legislatura en el presupuesto más reciente (Curristine y Bas, 2007). En el caso chileno existe un consenso generalizado entre los legisladores sobre la ventaja que significa el

quizá por la gran cantidad de enmiendas, que comparativamente con el resto de los países latinoamericanos, se presentan y se aprueban. El argumento que subyace en ellos es que, durante el proceso presupuestario, el Ejecutivo intercambia con los legisladores partidas para los distritos por apoyo a las políticas que propone con el fin de implementar su agenda y garantizar la gobernabilidad<sup>207</sup>.

La tercera fuente de donde surgen beneficios para las regiones o localidades y en la que los legisladores pueden tener cierta influencia en el reparto es la implementación de los programas nacionales. El margen de discreción con el que cuentan los gobiernos centrales para la distribución de partidas en el marco de diferentes programas está vinculado al nivel de agregación o detalle con el que se aprueban las asignaciones presupuestarias.

No hay estudios sobre la relación que se establece entre los congresistas y el Ejecutivo nacional en esta arena puesto que la mayoría se ha centrado en las relaciones inter-ejecutivos, es decir, entre gobiernos nacionales y subnacionales en los sistemas federales<sup>208</sup>. Sin embargo, en ellos aparece un vínculo implícito entre la actuación de los gobernadores y la de los legisladores elegidos en esos distritos por la cual estos últimos actúan como intermediarios de los primeros para defender los intereses de los territorios<sup>209</sup>.

La cuarta fuente son los fondos de transferencias discrecionales que maneja el Ejecutivo. En cada país toman denominaciones diferentes<sup>210</sup> y están estructurados siguiendo

---

monopolio de esta prerrogativa presidencial sobre el presupuesto. Un 93% de los entrevistados por Siavleis (2002b) acuerdan en que el Presidente debe mantenerla porque sin un control presupuestario centralizado las iniciativas de gasto particularistas por parte de los diputados podría quebrar el presupuesto nacional.

<sup>207</sup> Para medir la actuación legislativa de los parlamentarios y su mayor o menor preocupación por la búsqueda de beneficios locales, el estudio de Pereira y Rennó (2001) analiza las enmiendas presentadas por los congresistas a los presupuestos como forma de negociar la liberalización de recursos y, por ende, de disminuir su vulnerabilidad electoral en sus ambiciones reelectorales. El estudio de Samuels (Samuels, 2001) lo hace reemplazando la teoría de la ambición estática por la de la ambición progresiva. Otros estudios para el caso brasileño también analizan, desde diferentes lógicas, el comportamiento de los legisladores durante el proceso presupuestario examinando la vinculación entre las enmiendas, el comportamiento distributivo en el Congreso y su relación con el Ejecutivo (Ames, 2001; Carvalho, 2003; Figueredo y Limongi, 2005; Muller y Alston, 2005; Pereira y Muller, 2002).

<sup>208</sup> Por ejemplo, el trabajo de Díaz-Cayeros, Magaloni y Estévez (en prensa) analiza la economía política de los programas de asistencia social implementados en México desde 1989 hasta 2006, indagando, entre otras cuestiones, en el grado de discrecionalidad en la selección de los beneficiarios de los programas sociales que los distintos gobiernos mexicanos han puesto en marcha. Lo mismo se observa en el trabajo anterior de Bruhn (1996) en el que analiza la adopción y distribución de fondos de programas sociales, en este caso el PRONASOL.

<sup>209</sup> En ellos se mide la capacidad de las provincias y los gobernadores para influir sobre la distribución federal de los recursos a través de los legisladores nacionales en el Congreso. En el caso argentino el argumento más utilizado para explicar este comportamiento es que son los gobernadores quienes controlan las carreras políticas de los legisladores, determinando quienes entran en las listas electorales para el Congreso (De Luca, 2004; Jones y Samuels, 2005; Rodríguez y Bonvecchi, 2004). Esta característica hace que los votos en el Congreso sean utilizados como moneda de cambio: los legisladores apoyan las políticas del gobierno y como contrapartida sus provincias reciben más recursos y más participación en los programas nacionales. Esta es una de las hipótesis del trabajo de Lobola (2005) analizando el programa nacional "Plan Trabajar" en Argentina.

<sup>210</sup> Para un análisis detallado, véase: Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *América Latina tras una década de reformas*. Washington: BID.

distintas lógicas, pero todos ellos implican la distribución *ad hoc*, ya sea de su monto global o de la jurisdicción receptora, por parte del gobierno central. En estos casos los legisladores presionan para extraer más fondos o para canalizarlos hacia sus territorios. Debido a que estos recursos son de libre disponibilidad y la rendición de cuentas casi no existe se convierten en objeto de continuas transacciones entre los actores.

### 3.3 Las explicaciones a los comportamientos representativos de los legisladores

Todas las actividades que los representantes realizan tanto dentro como fuera del Congreso vinculadas a la representación y que han sido descritas en los anteriores apartados dieron lugar a una amplia literatura que puso el acento en cuestiones variadas. En algunos trabajos sirvió como variable independiente –fundamentalmente ligada a la posibilidad de los representantes de ser reelegidos<sup>211</sup>; en otros como dependiente –vinculada a los patrones que las configuran-; y en un buen número para describir el funcionamiento interno y las lógicas que se establecen en los Congresos, las comisiones y los partidos políticos. En este apartado sólo se abordarán las explicaciones ligadas a la segunda cuestión: qué factores impactan en la configuración de las actitudes y los comportamientos de los representantes, que es el objetivo de esta tesis, haciendo énfasis en aquellos que utilizaron los mismos indicadores que empleará este trabajo.

En este sentido, varios órdenes de cuestiones, mutuamente incluyentes, materializan esta preocupación con resultados variados y, en casi todos los casos, limitados. Para el caso del *focus* de la representación, medido a partir de las actitudes de los congresistas y del tipo de iniciativas legislativas que promueven –que son los dos indicadores que utilizará esta

---

<sup>211</sup> A partir del trabajo de Mayhew (1974), que enseguida se comentará con más detalles, y de los dos grandes estudios inmediatamente posteriores en esta línea de Fiorina (1977) y Fenno (1978) muchos investigadores se ocuparon de analizar la relación entre el comportamiento de los representantes y el éxito o fracaso en la reelección. Los resultados fueron contradictorios: si bien la mayoría de ellos pareció rechazar su tesis (Feldman y Jondrow, 1984; Johannes y McAdams, 1981), restringirla a alguno de sus componentes (Cain et al., 1984b) o condicionarla a otros elementos del contexto electoral, lo cierto es que “la conexión electoral” siguió –y sigue- utilizándose constantemente en la literatura politológica como mecanismo explicativo.

Johannes y McAdams (1981), utilizando datos de 1978, demostraron que el porcentaje de votos ganados en un distrito por un representante no estaba asociado a los niveles de compromiso con los electores en términos de *case work*. Aumentar el gasto federal en un distrito (a nivel local) no incrementaba las posibilidades de reelección de un legislador (Feldman y Jondrow, 1984); viajar más a menudo si lo hacía en el estudio de Parker y Parker (1985); al igual que el tamaño de la plantilla (el staff) que el legislador posee en su circunscripción (Cain et al., 1984b).

De los casos latinoamericanos, Brasil ha sido el más estudiado. Para desentrañar los factores que aumentan las probabilidades de reelección de los legisladores se han puesto a prueba numerosas hipótesis, que incluyen casi todos los comportamientos antes descritos, con resultados dispares. Véanse, por ejemplo: Pereira y Rennó (2001), Samuels (2000) Ames (1995a; 1995b; 2003), Lemos (2001), Amorín Neto y Santos (2002), Ricci (2003).

tesis- como de otros que han sido mencionados anteriormente-, se han puesto a prueba variadas combinaciones de variables de nivel individual, partidista o institucional (Farrell y Scully, 2003; Loewenberg y Kim, 1978; Marengi y García Montero, 2006; Mateos, 2007; Molinas et al., 2004; Taylor-Robinson, 2003; Wessels, 1999a, 1999b). Sin embargo, la tendencia en todos ellos ha sido priorizar la importancia de la arena electoral como ámbito del cual se infieren las actitudes y el comportamiento representativo de los legisladores.

El trabajo de Mayhew (1974), en el que el autor argumenta que lo que los legisladores hacen dentro y fuera del Congreso se explica por el interés de estos en conseguir la reelección, constituyó el inicio de una larga tradición de estudios sobre este tema. Partiendo de la constatación de las altas tasas de reelección observadas en la Cámara de Representantes estadounidense, Mayhew afirmó que ese objetivo *reelectoral* de los legisladores explicaba su actuación, la distribución de poder legislativo y la naturaleza de las decisiones que se tomaban. Y que, en este sentido, lo que los legisladores *hacían* les reportaba mayores o menores beneficios electorales.

En su libro manifiesta que para conseguir la reelección los representantes despliegan tres tipos de actividades: *advertising*<sup>212</sup>, *credit-claiming*<sup>213</sup> y *position-taking*<sup>214</sup>. La primera se refiere a las acciones que desarrolla el legislador para darse a conocer entre sus electores; la segunda involucra las actuaciones para brindar servicios particularizados al elector de forma individual y el trabajo mediante el cual se decide la asignación de recursos que benefician a sus bases de apoyo; y la última incluye cualquier acción, principalmente los votos y las explicaciones de votos o cualquier otra declaración diseñada para establecer la solidaridad del legislador con su electorado (Mezey, 1993: 336). Todas ellas están diseñadas con el objetivo de maximizar apoyos en sus distritos.

Pensada inicialmente para analizar las tasas de reelección de los diputados y senadores de EEUU, la conexión electoral de Mayhew también puede aplicarse a la teoría de la ambición progresiva (Schlesinger, 1966) por la cual los políticos prestan más atención

---

<sup>212</sup> *Advertising* es definida por Mayhew (1974: 21) como cualquier esfuerzo que realizan los legisladores para difundir sus nombres entre los electores con el objetivo de crear una imagen favorable pero sin necesidad de que los mensajes que los acompañan tomen posiciones sobre asuntos relevantes.

<sup>213</sup> *Credit claiming* se define como una actuación que busca generar la creencia en los representados de que el legislador es responsable personalmente de conseguir que el gobierno, o alguna agencia gubernamental, haga algo que ellos (los ciudadanos) consideran deseable. La lógica política que subyace a esta actividad, desde el punto de vista del legislador, es que un actor que considera que el representante puede hacer que las cosas que desea se conviertan en realidad, sin duda tendrá el deseo de mantenerlo en el cargo para que este legislador haga que las cosas que desea vuelvan a repetirse en el futuro (Mayhew, 1974: 21)

<sup>214</sup> *Position-taking* se define como la declaración pública de un juicio, una opinión o una acción sobre cualquier cosa que sea de interés para los ciudadanos. Una votación nominal puede ser, por ejemplo, una toma de posición, aunque también puede serlo una frase que pronuncie el legislador sobre temas relevantes para los representados (Mayhew, 1974).

a los intereses de aquellos que tienen o pueden tener influencia en sus propios futuros electorales y en sus carreras políticas cuando buscan conseguir otros cargos, como los de gobernadores o senadores<sup>215</sup>.

Como sea que fuera abordada, la mayoría de los trabajos que siguieron la lógica de la conexión electoral subrayaron la importancia de las reglas electorales para explicar las actitudes y el comportamiento diferenciado de los legisladores. El argumento que los sustenta es que se puede inferir el desempeño legislativo a partir de las normas electorales que dan forma a la competencia (Carey y Shugart, 1995; Lancaster y Patterson, 1990). O, como han afirmado Cain, Ferejohn y Fiorina (1987: 9), si el deseo de ser reelectos explica por qué los representantes prestan atención a aquellos que son importantes para conseguir esa reelección, las leyes electorales tienen mucho que ver en la definición de los particulares individuos que son importantes.

Carey y Shugart (1995) introducen un método para estimar el peso relativo que tiene para los legisladores –y para los candidatos que buscan ese cargo- centrarse en sus reputaciones personales o en la reputación del partido -que son producto del formato de la reglas electorales- para poder avanzar en sus carreras políticas. El modelo se basa en cuatro variables comunes a todos los sistemas electorales: el acceso a la papeleta (*ballot control*), la agregación de votos (*vote pooling*), el tipo de lista (*types of votes*) y la magnitud del distrito. Así, los valores que toman cada uno de estos indicadores les sirve para construir un índice cuyos extremos son sistemas centrados en el partido y sistemas centrados en el candidato.

Los candidatos que compiten en listas partidistas cerradas en sistemas de representación proporcional con un único distrito nacional no son formalmente responsables de representar un área geográfica específica, es decir, no tienen ningún distrito particular para representar. Por el contrario, en los sistemas con muchos distritos electorales uninominales los representantes sí tienen unidades subnacionales que pueden considerar “propias”. Estos presentan una oportunidad y crean una motivación para establecer relaciones entre representantes y representados que son mas personales, particularistas e idiosincrásicas que cualquier otro sistema.

---

<sup>215</sup> Esta es la conclusión a la que llega Carey (1996) cuando examina los efectos sobre la representación de la teoría de la conexión electoral en los casos de Costa Rica y Venezuela. Mediante la comparación de las carreras políticas, la promoción de la reputación personal y la cohesión del partido, afirma que la prohibición de la reelección o el final del mandato no acaban con la ambición política y los legisladores siguen manteniéndose receptivos y responsables ante aquellos que controlan sus destinos políticos.

Aunque la reelección no está prohibida en Brasil, este mismo argumento sostiene Samuels (2001) para el Congreso brasileño, afirmando que es el deseo de saltar hacia cargos extraparlamentarios –principalmente regionales o municipales- el que infuye en la tendencia del comportamiento de los diputados hacia la defensa de intereses geográficos.

Así, lo que los legisladores hacen, los intereses que defienden y la forma en la que se comportan para conseguir retener sus cargos o postularse para otros que implican una carrera progresiva dependen de los incentivos que generan las reglas electorales. Y en este sentido, la literatura establece que algunas normas promueven los esfuerzos colectivos con un *focus* nacional de la representación mientras que otras promueven la búsqueda más individualista de políticas y acciones cuyas prioridades sean más acotadas y más locales (Crisp, Escobar-Lemmon et al., 2004; Crisp y Ingall, 2002).

La hipótesis planteada es que aquellos sistemas que incentivan el voto personal<sup>216</sup> tienden a generar formas de representación más localistas o regionales basadas en beneficios más particularizados: mientras más “centradas en el candidato” sean las elecciones –y los procesos de selección de los candidatos-, más incentivos tendrán los representantes para conseguir beneficios a través de políticas focalizadas para sus distritos<sup>217</sup> (Cox y McCubbins, 2001). Esto se debe a que los legisladores, considerados individualmente, no pueden reclamar crédito por mejoras en la distribución de bienes públicos generales pero sí pueden hacerlo por la distribución localizada de los bienes privados (Fiorina y Noll, 1979). Por ello, las reglas electorales que dan forma a la competencia y que establecen diferentes grados de personalismo o partidismo en la dinámica política –sistemas centrados en el candidato o dominados por el partido- orientan la dirección del comportamiento de los representantes, los grupos a los que tienen en cuenta y el tipo y características de las políticas que se sancionan<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> El voto personal se refiere a “la porción de apoyo electoral del candidato que se origina como consecuencia de sus cualidades, cualificaciones, actividades y comportamientos personales. La parte del voto que no es personal incluye el apoyo al candidato que está basado en la afiliación partidista del elector, en sus características de clase, religión o etnia, en las reacciones a las condiciones nacionales como el estado de la economía, y en las evaluaciones de la actuación del gobierno” (Cain et al., 1984b: 9).

En los últimos años, un número considerable de estudios han abordado la vinculación de los sistemas electorales, o más precisamente algunas de sus características, con la motivación de los políticos a centrarse en el voto personal o en el voto partidista (Ames, 2001; Cain et al., 1984a; Cain et al., 1987; Carey y Shugart, 1995; Mainwaring, 1999; Samuels, 1999). En este sentido, la codificación de los sistemas electorales de Carey y Shugart (1995), en términos de “sus incentivos para cultivar el voto personal” se ha convertido en una referencia en el campo de estos estudios y ha servido de base para construir y poner a prueba diferentes hipótesis.

<sup>217</sup> Hipótesis similares mantienen los trabajos de Lancaster (1986) o Lancaster y Patterson (1990), afirmando que las políticas son una variable dependiente potencialmente interesante ya que una mayor atención por parte de los legisladores a su reputación personal podría conducir a un mayor nivel de *pork* en los presupuestos de un país. Otros trabajos plantearon esta misma cuestión a través de una hipótesis en la que se afirma que la atención puesta en la reputación del partido político debería producir políticas más eficientes, ya que los electores votan sobre la base de *issues* políticos generales más que sobre la base de promesas de beneficios particulares (Cox, 1987; Shugart y Carey, 1992).

<sup>218</sup> Más aún, es menos probable que los representantes que se creen personalmente responsables por sus destinos electorales acepten instituciones y prácticas gubernamentales que les nieguen los medios para ejercer su influencia individual que aquellos representantes cuyos destinos están en manos de un partido nacional o de otra autoridad. Así, el proceso electoral, el proceso de elaboración de las políticas y la estructura institucional están tan relacionados que si un elemento del conjunto cambia, los otros se ajustarán al nuevo equilibrio (Cain et al., 1984b).

Para resumir, se puede decir que la secuencia lógica de este argumento es la siguiente: el discurso sobre la conexión electoral genera la idea de la existencia de un funcionamiento parlamentario según el cual éste es una función directa de la arena electoral. Y, en este sentido, un sistema electoral que exagera el personalismo del candidato incentiva políticas distributivas parroquiales (*pork barrel legislation*) para poder mantener cautivo a su propio electorado geográficamente concentrado.

Esta secuencia lógica se ha puesto a prueba analizando el comportamiento representativo de los parlamentarios a partir del análisis de los discursos de los legisladores dentro de la Cámara, las preguntas que formulan a los miembros del gobierno en los sistemas parlamentarios, las enmiendas a las leyes que introducen, las posiciones y estrategias que despliegan durante la fase previa al proceso decisional, o las iniciativas legislativas que promueven<sup>219</sup>.

Estas últimas han sido el indicador comúnmente empleado para medir el comportamiento representativo de los diputados y senadores y para establecer parámetros y grados en los que la política se torna más particularista o más nacional y para detectar el impacto que tienen las reglas electorales en su definición (Crisp, Escobar-Lemmon et al., 2004; Crisp y Ingall, 2002; Ricci, 2003, 2006).

---

<sup>219</sup> Esta secuencia lógica también se ha contrastado midiendo el comportamiento de voto de los representantes, especialmente en los estudios de cohesión y disciplina –o indisciplina- partidista que hacen hincapié en los incentivos que crean los sistemas electorales vigentes para apartarse de la línea trazada por el partido en las votaciones del Congreso –o a utilizar la posibilidad de apartarse de esa línea como forma de presión para conseguir otros beneficios particulares-.

Algunos trabajos desde esta perspectiva son, por ejemplo, el de Eaton (2002), que enfrenta la noción de que los legisladores son obstruccionistas o irrelevantes en la aprobación de las políticas de reforma económicas porque responden a los incentivos del sistema electoral y el sistema partidista. Y allí donde existen sistemas centrados en el partido –como Argentina- los políticos apoyan las reformas porque el sistema de partidos los compele a adherir a las posiciones fijadas por los líderes, mientras que allí donde existen sistemas centrados en el candidato –como Filipinas- los legisladores se oponen a las reformas para poder cultivar sus reputaciones personales.

Otro trabajo que sigue este argumento es el de Archer y Shugart (2002) en el que analizan cómo funciona la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo en Colombia para la aprobación de importantes reformas iniciadas por el este último. Los autores sostienen que los presidentes colombianos poseen amplios poderes constitucionales sobre la legislación, pese a lo cual aparecen con frecuencia como incapaces de llevar a cabo las agendas de políticas que sus propios partidos respaldan. La respuesta a este acertijo es que el sistema electoral colombiano genera incentivos que suponen consecuencias: impide a los partidos el control sobre el uso de sus etiquetas, favorece la competencia intrapartidista y crea mayorías inestables. En este contexto, los legisladores responden a incentivos para cultivar intercambios particularistas basados en el patronazgo lo que los lleva a desertar de las coaliciones reformistas frente a las propuestas de cambio de Ejecutivo o a unirse a ellas sólo después de haber sido moderadas o cargadas con suficientes recursos de patronazgo.

Sin embargo, estos estudios no son tan numerosos para los Congresos iberoamericanos debido a la baja implantación del voto nominal (la principal fuente con la que se mide la disciplina) que no ha permitido a los investigadores contar con datos suficientes y sistematizados para afrontar el análisis. Y tampoco ha permitido hacer estudios comparados debido a que los distintos Congresos de la región regulan la utilización de las votaciones nominales de forma diferente.

Para comprobar cómo los incentivos electorales para perseguir el voto personal afectan a la representación, Crisp et. al. (2004) analizaron seis legislaturas latinoamericanas, utilizando como variable dependiente las iniciativas legislativas introducidas. Bajo la denominación de *personalizing effects* agruparon dos dimensiones<sup>220</sup>: el proceso de selección de candidatos y el tipo de voto, afirmando que ellos determinan en parte la naturaleza de la conexión electoral entre los representantes y los votantes. La hipótesis sobre la variable “tipo de voto” establece que los legisladores que compiten en listas partidistas cerradas y los que los hacen en listas abiertas (o con listas a nivel subpartidista) promueven diferentes tipos de comportamiento –y de políticas-, siendo estas últimas las que generan mayor competencia intrapartidista y por lo tanto inducen a una representación focalizada en el nivel local más que en el nacional.

Lo mismo sucede con los procesos de selección de candidatos; cuando la nominación está centralizada en el los líderes del partido nacional es más probable que los congresistas orienten la legislación hacia *issues* nacionales o sectoriales, contribuyendo así a construir una reputación de partido –una marca- que busca solucionar los grandes problemas nacionales. Por el contrario, cuando la nominación es una función de las preferencias de electores locales, es decir, cuando existen primarias -cerradas o abiertas- o convenciones regionales o locales que denotan la existencia de mecanismos descentralizados, es más probable que aumente la legislación particularista que beneficie a aquellos distritos en los que viven quienes tienen en sus manos la decisión final.

Los otros tres factores independientes utilizados por este trabajo son la magnitud del distrito<sup>221</sup>, la posibilidad de ser reelectos –las tasas de renovación-, y la pertenencia del legislador al partido del presidente<sup>222</sup>. La conclusión a la que llegan Crisp et. al.(2004) es que los legisladores que tienen motivos para creer que la reelección es una posibilidad real se

---

<sup>220</sup> Comprobaron los efectos separados de las dos dimensiones (el procedimiento de selección de candidatos y las reglas electorales generales) pero no encontraron evidencia de que un legislador que enfrentara *personalizing effects* sólo en una o en la otra etapa del proceso se comportara de forma diferente que uno que enfrentara en ambas (Crisp, Escobar-Lemmon et al., 2004: 831).

<sup>221</sup> La hipótesis sobre la influencia de la magnitud del distrito en el comportamiento de los legisladores toma distintas direcciones dependiendo del valor de los *personalizing effects*. Para los legisladores que enfrentan estos incentivos, a medida que aumenta la magnitud del distrito también lo hace la probabilidad de iniciar políticas particularistas –y la probabilidad de trabajar de manera individual-; sin embargo, cuando este tipo de incentivos está ausente, a medida que aumenta la magnitud del distrito es menos frecuente que se inicien este tipo de políticas (Crisp, Escobar-Lemmon et al., 2004: 832). Para una explicación detallada de esta relación inversa, véase: Carey y Shugart (1995).

<sup>222</sup> La hipótesis que plantea que los legisladores que pertenecen al partido del presidente se centrarán más en las políticas públicas locales o en las privadas que los que pertenecen a la oposición se explica porque en los casos del partido en el gobierno, el presidente puede encargarse de los asuntos nacionales mientras sus legisladores lo hacen de los parroquiales pero en el caso de los partidos en la oposición, sus legisladores tienen que hacerse responsables de ambos ámbitos conjuntamente (Crisp, Escobar-Lemmon et al., 2004).

comportan racionalmente dado el contexto institucional en el que operan. Y, en este sentido, la falta de *personalizing effects*, para bien o para mal, incrementa la posibilidad de una representación más programática y nacional, al margen de la existencia de distritos con bajas magnitudes que hacen a los representantes más visibles y de la alta volatilidad del voto partidista que complica las carreras legislativas. Por otra parte, la presencia de *personalizing effects* sí interactúa con el incremento en la magnitud del distrito generando mayores niveles de políticas particularistas<sup>223</sup>.

También influyen la posibilidad de los legisladores de ser reelegidos y la pertenencia al partido del presidente. Las altas tasas de renovación o las carreras legislativas cortas amortiguan los efectos previstos sobre el comportamiento particularista, haciéndolo menos frecuente mientras que, por el contrario, ser parte del partido en el gobierno lo potencia.

Siguiendo esta misma lógica –aunque utilizando otros casos–, el trabajo de Mejía-Acosta, Pérez-Liñán y Saiegh (2006) se centra en estimar la propensión de los legisladores a iniciar políticas particularistas poniendo el acento en la magnitud de los distritos y en los mecanismos de nominación de los candidatos. A contracorriente con los resultados de otras investigaciones y con la creencia general, los autores llegan a la conclusión de que los diputados electos a partir de listas cerradas no están menos inclinados a iniciar proyectos particularistas que aquellos elegidos en listas abiertas –aunque son ligeramente más proclives a hacerlo cuando representan a distritos de magnitudes altas<sup>224</sup>–.

Sin embargo, consistentemente con la literatura politológica, confirman la influencia de los mecanismos de selección de los candidatos sobre los comportamientos de los representantes, estableciendo que el control organizativo del proceso de nominación puede ser la clave determinante de los incentivos legislativos para perseguir políticas particularistas: sistemas electorales de listas abiertas pueden no alentar este tipo de iniciativas cuando son los líderes partidistas los que filtran el acceso a las papeletas y sistemas de listas cerradas pueden alentarlos cuando son las primarias las que determinan la composición de la lista (Mejía Acosta, Pérez Liñán et al., 2006: 22).

---

<sup>223</sup> “Para los legisladores que afrontan *personalizing effects*, a medida que aumenta la magnitud del distrito, enfrentando más y más a unos candidatos contra otros, estos legisladores focalizan sus políticas en la provisión de bienes públicos locales y privados y se alejan de la cooperación con otros. Al mismo tiempo, estos mismos legisladores trabajan duro para ver sus iniciativas particularistas convertidas en ley, quizá en un intento por seguir sus carreras fuera de la legislatura” (Crisp, Escobar-Lemmon et al., 2004).

<sup>224</sup> La propensión del legislador a introducir políticas particularistas en sistemas de listas cerradas se incrementa a medida que la magnitud del distrito aumenta; sin embargo, el efecto de la magnitud del distrito sobre el particularismo en sistemas de listas abiertas es nulo (Mejía Acosta, Pérez Liñán et al., 2006: 18-19).

Para determinar la influencia del sistema electoral en el comportamiento de los representantes, medido a través de las iniciativas de ley que promueven, es muy revelador el trabajo de Crisp e Ingall (2002) para Colombia. Con una coyuntura óptima, por el cambio en las normas electorales para la elección de senadores en 1991<sup>225</sup>, los autores analizan el comportamiento –y sus transformaciones- en dos etapas: pre y post reforma<sup>226</sup>. Las conclusiones a las que llegan destacan que el número de iniciativas focalizadas en el nivel nacional se incrementó considerablemente después de la reforma<sup>227</sup>; que la pertenencia a un partido tradicional (liberal o conservador) o a uno que no lo es no está relacionada con la forma en la que llevan a cabo la representación; y que el patrón de concentración de voto con el que cada legislador ha conseguido su cargo y una victoria previa en un distrito subnacional (es decir, un escaño en el Senado en la etapa pre-reforma) influyen en el comportamiento de los representantes; esto es, que la iniciativas legislativas focalizadas geográficamente -particularistas- son más probables en legisladores que han sido reelectos y cuyo apoyo está concentrado geográficamente<sup>228</sup>. Con estos resultados confirman que las normas electorales impactan en la práctica legislativa de los senadores, que estos son conscientes de los patrones de apoyos que los mantienen en el cargo y como consecuencia adaptan sus acciones.

Los autores reconocen que la reforma electoral para el Senado no eliminó, sin embargo, una de las características que más impacto puede tener en el cambio de los comportamientos: la utilización de listas personales que incentivan la competencia intrapartidista y que por ello el cambio puede haber sido más moderado de lo que habían soñado los reformadores. Pero aún así, cuando las nuevas reglas contribuyeron a dispersar

---

<sup>225</sup> La Constitución colombiana previa a la reforma de 1991 estipulaba tanto la elección de diputados como de senadores bajo la fórmula de la lista cerrada en circunscripciones territoriales. Estas circunscripciones eran distritos electorales que coincidían con las administraciones departamentales. En 1991 se llevó a cabo la reforma de la Constitución que afectó principalmente al Senado. Botero (1998) afirma que los reformadores esperaban alterar la naturaleza de la representación política transformando a la Cámara Alta en el espacio dedicado a los asuntos nacionales mientras que la Cámara Baja se preocupaba por los asuntos regionales y locales. Así, mientras que la Cámara de Representantes continuó teniendo las mismas características, el Senado fue reformado y se constituyó en un cuerpo de 100 representantes elegidos en una única circunscripción nacional, a los que se agregaron dos senadores elegidos en una circunscripción nacional especial para las comunidades indígenas.

<sup>226</sup> Son dos las preguntas que plantea esta investigación. Por una parte indaga si los patrones de apoyos electorales habituales para los legisladores en la etapa pre-reforma se modificaron en la etapa post-reforma, haciéndose más dispersos y por otra si los senadores que representan a electorados geográficamente más dispersos lo hacen a través de iniciativas legislativas más programáticas y focalizadas nacionalmente.

<sup>227</sup> El número de iniciativas con un alcance nacional aumentó en un 90%, mientras que el número de iniciativas en las otras categorías combinadas (sectoriales, regionales, locales e individuales) sólo lo hizo en un 1%. Esto significa que dado el incremento de los esfuerzos en los asuntos de una agenda nacional, las otras categorías de legislación consumieron proporcionalmente menos tiempo del Senado (Crisp y Ingall, 2002: 742).

<sup>228</sup> La probabilidad de iniciar una ley cuyo alcance sea nacional decrece cuando el voto está concentrado y cuando el legislador ha tenido una victoria electoral previa en un distrito subnacional, y el argumento contrario también es verdadero para todos los otros tipos de iniciativas (Crisp y Ingall, 2002: 743).

los votos, los representantes rearticulaban sus comportamientos volviéndolos más programáticos y nacionales.

En un trabajo sobre el Congreso hondureño, Taylor-Robinson (2003) explora las diferencias en el comportamiento de los legisladores poniendo el acento en la estructura de incentivos que generan tanto las instituciones electorales como el clientelismo<sup>229</sup>. A partir del análisis de las iniciativas legislativas con impacto local que proponen los diputados, y que opera como variable dependiente, construye varios modelos para establecer la probabilidad de que un legislador, en diferentes contextos y con diferentes características – tanto propias como de su electorado- impulse este tipo de legislación. Sus resultados apuntan a que ambos factores –electorales y clientelares- tienen peso en la explicación de este comportamiento representativo, siendo más probable que los políticos presenten proyectos con beneficios locales cuando la magnitud del distrito es baja –se acerca a 1- y cuando los distritos en los que fueron elegidos son pobres<sup>230</sup>. También es más probable que lo hagan cuando el legislador pertenece al partido del presidente y cuando ha tenido experiencia anterior en el cargo.

Sin embargo, otras hipótesis planteadas resultaron ser irrelevantes o ir en una dirección opuesta a la esperada. Estas son: la posición que el legislador ocupa en la lista partidista, las posibilidades de reelección y la competitividad interpartidista del distrito en el que se presenta<sup>231</sup>. Por ello, la conclusión de la investigación de Taylor-Robinson es que en Honduras, tanto el clientelismo como las instituciones electorales influyen en el comportamiento de los diputados pero lo hacen sólo parcialmente o de una forma más matizada de lo que ambas teorías proponen.

Además de la ambición reelectoral y la influencia del diseño de las normas electorales -que ha sido el común denominador de la casi totalidad de los estudios- existen otras explicaciones que han sido mencionadas por la literatura para explicar las actitudes y comportamientos de los legisladores y su tendencia a representar intereses nacionales o intereses geográficos acotados. Sin embargo, hasta donde esta investigación conoce, no han

---

<sup>229</sup> Busca determinar si la relación patrón-cliente se refuerza o entra en conflicto con los incentivos creados por las reglas electorales en la distribución de beneficios particularizados.

<sup>230</sup> La coincidencia entre ambos factores, según Taylor Robinson, se explica en parte porque los distritos pobres, donde se espera que los incentivos clientelares sean más fuertes, son también los distritos donde la magnitud es generalmente más baja.

<sup>231</sup> Las hipótesis que no se corroboran en este estudio son: 1) que los políticos elegidos a partir de una posición marginal de la lista partidista tienen más probabilidades de iniciar este tipo de legislación que aquellos que ocupan una posición “segura”; 2) Tienen más probabilidades de iniciarlas a medida que se incrementan sus posibilidades de reelección y 3) cuando los distritos en los que concurren son más competitivos.

sido exploradas en profundidad o no han tenido continuidad en el análisis comparado. Por ejemplo, la forma en la que se organiza el Estado –y especialmente el impacto del federalismo-<sup>232</sup> (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000; Gibson, Calvo, y Falleti, 2004; Jones y Samuels, 2005; Mateos, 2007); la relación entre los representantes y los actores políticos subnacionales –principalmente los ejecutivos regionales y municipales- en el contexto de la teoría de la ambición progresiva (Samuels, 2001); el grado de nacionalización de los partidos políticos o la existencia de organizaciones partidistas de carácter regional –o nacionalista- (Grau y Méndez Lago, 2006; Montero, 2007b); el peso de la experiencia política anterior de los diputados –las trayectorias- (Montero, 2007b); el ciclo electoral (Molinas et al., 2004); la concentración del patrón espacial de distribución de votos de un diputado (Amorín Neto y Santos, 2003; Crisp y Ingall, 2002); la pertenencia del diputado al partido o coalición en el gobierno (Amorín Neto y Santos, 2003; Crisp, Escobar-Lemmon et al., 2004; Taylor-Robinson, 2003).

Otras explicaciones, que se han centrado en la comparación de Congresos nacionales han utilizado un enfoque que subraya la relevancia de las capacidades o restricciones institucionales de los legisladores para iniciar políticas particularistas. Por ejemplo, Mejía Acosta et. al. (2006), comparando del Congreso de Ecuador con el de Paraguay, mencionan a las reformas legales que limitaron la capacidad de los legisladores para iniciar políticas particularistas como uno de los factores que hace que el Congreso ecuatoriano no se ajuste totalmente a la expectativa de ser una Asamblea orientada local o parroquialmente. Lo mismo argumentan Amorín Neto y Santos (2003) cuando advierten sobre el bajo nivel de este tipo de políticas en el Congreso brasileño.

### 3.4 Recapitulación

Como ha podido observarse a través del recorrido por el marco teórico de esta tesis, la problemática sobre el *focus* de la representación forma parte de una discusión más amplia acerca de qué es la representación y cómo se la define<sup>233</sup>. Las diferentes perspectivas de los

---

<sup>232</sup> El informe del BID (2000) afirma que ciertas instituciones políticas pueden agravar los problemas de favoritismo al proporcionar a los políticos mayores incentivos para atender los intereses regionales a expensas de los intereses de carácter más nacional. Es el caso de los sistemas federales, y en general de todos aquellos sistemas en los cuales las fuerzas regionales tienen preeminencia en la política nacional. En este sentido, la forma en la que el estado se organiza, con un diseño federal y descentralizado o con uno unitario y centralizado puede influir en las actitudes de los legisladores, en su comportamiento y en los intereses que defienden.

<sup>233</sup> Históricamente, el concepto ha ido modificándose como consecuencia no sólo del cambio en los contextos sociopolíticos sino también de la aparición de nuevos actores e instituciones que interaccionan en este escenario. Y ello ha generado una maraña de explicaciones en el campo de la ciencia política cuya dificultad radica, principalmente, en

estudios sobre este tema y los interrogantes y dificultades que plantearon fueron presentados en la primera parte de este capítulo no sólo con la finalidad de poner en contexto esta investigación sino también de entender los obstáculos que plantea su estudio en general y particularmente en el marco específico de las Asambleas legislativas. Después de revisar las cinco variantes por las que se define a la representación –como autorización; como responsabilidad; como espejo de una determinada realidad social; como evocación simbólica; y como acción sustantiva-, teniendo como base el trabajo de Pitkin, el marco teórico aborda otras tres grandes temáticas: 1) las transformaciones en la forma de entender y medir el vínculo representativo, 2) los estudios sobre los roles representativos, con especial atención a los trabajos sobre el *focus* de la representación y 3) las arenas en las cuales los representantes pueden representar.

La primera plantea comprender quiénes son los representados (todos los ciudadanos de una nación, todos los votantes de un partido, todos los electores de un distrito, algún grupo de interés o algún colectivo social) y quiénes son los representantes (cada legislador individualmente, todos los miembros de un partido político o el Congreso de forma colectiva). En este sentido, se revisan los estudios *que dieron por sentado* a quién/quienes se consideraba representantes y a quién/quienes se consideraba representados.

Se abordaron, principalmente, aquellos estudios que analizaron la representación midiendo el grado de congruencia existente sobre diferentes *issues* entre las opiniones de *cada legislador y los ciudadanos del distrito* en el que éste había sido elegido (representación diádica) y también aquellos otros que, producto del viaje del tema hacia contextos europeos, entendieron el vínculo representativo como relación *partido-votantes*.

Todos ellos tuvieron en común<sup>234</sup> la falta de cuestionamiento previo acerca de entre quiénes se establecía la relación representativa. Es decir, todos ellos dieron por sentado, *a priori*, cuáles eran los dos actores que se vinculaban representativamente, lo que llevó a

---

establecer cierto orden en medio del caos. El texto “Los principios del gobierno representativo” de Bernard Manin (1998) pone en evidencia la veracidad de esta afirmación a través del recorrido por los constantes reajustes que ha experimentado históricamente el concepto.

<sup>234</sup> También tuvieron en común la concepción de la representación en términos de “congruencia”. La causa de esta similitud en el enfoque fue también el trabajo pionero del Miller y Stokes (1963) y lo que estos autores definieron y operacionalizaron como “relación representativa”. Esta relación de similitud o congruencia entre las preferencias de los electores y las de los representantes sobre diferentes issues como expresión de la relación representativa tuvo una amplia incidencia en los politólogos posteriores y erosionó gradualmente la posibilidad de asumir propuestas teóricas alternativas. Como resultado de esta erosión, lo que para Miller y Stokes (1963) era sólo el punto de partida de una amplia gama de análisis se convirtió en una definición exclusiva de la representación: una alta congruencia fue interpretada como evidencia de la presencia de representación y una baja congruencia como la prueba de su ausencia (Eulau y Karps, 1977: 234-235).

concluir muchas veces que la falta de congruencia entre las preferencias de los dos grupos considerados significaba la ausencia de representación.

La segunda temática aborda los estudios que trataron de dar solución a este problema. En este sentido se repasaron todas las investigaciones sobre los roles representativos y con ellos sobre el *focus* de la representación, cuyo objetivo principal fue explorar el tema de la representación preguntando a los legisladores a quién creían que representaban durante su actividad parlamentaria, qué tipo de comportamiento consideraban apropiado en su relación con las bases electorales y qué clase de actividades desarrollaban para conseguirla<sup>235</sup>.

La tercera temática plantea de qué manera puede un representante actuar de manera sensible o responsable con sus representados (es decir, mediante qué acciones). Si hasta el momento todo se había centrado en medir las distancias observadas entre unos y otros en torno a las posiciones sobre diferentes temas (la congruencia), el trabajo de Eulau y Karpis (1977) dio un salto cualitativo mostrando otras arenas en las que los representantes podían ser sensibles o receptivos a las demandas de los ciudadanos, es decir, otras formas mediante las cuales podían representar. Estas arenas o componentes –como los denominaron los autores- eran *service, allocation, policy* y *symbolic responsiveness*-. Todas ellas son desmenuzadas en el marco teórico con la finalidad de conseguir una panorámica más amplia de la representación política<sup>236</sup>.

Por último la parte final de este marco teórico está dedicada a analizar los factores que diversos estudios han utilizado para explicar los comportamientos representativos de los legisladores. Principalmente vinculados a la escuela de la elección racional y de manera

---

<sup>235</sup> Jewell y Loewenberg (1979) sintetizaron las preocupaciones de estos estudios en cuatro aspectos fundamentales que continúan teniendo vigencia en la actualidad. El primero considera que los miembros individuales de una legislatura perciben a su base electoral con un *focus* particular, entendiéndola, por ejemplo, como un distrito geográfico, un partido político, o un grupo de interés. El segundo establece que los legisladores se conciben a ellos mismos con un determinado rol que los lleva a adoptar un estilo u otro en sus relaciones con esas bases: pueden servir a los intereses de estas bases como ellos consideran que es mejor para ellas; o pueden responder a las demandas expresas de estas bases –tal como ellas las expresan-, o pueden intentar ganar apoyo de esas bases para poner en práctica sus propias preferencias. El tercer aspecto es aquel que se preocupa por las actividades que realizan los legisladores en su labor de representación y que constituyen los “componentes” del comportamiento legislativo, por ejemplo, a través de las políticas que ayudan a sancionar, los servicios que proveen a los ciudadanos, los bienes públicos que aseguran para sus electores y las acciones simbólicas en las que se comprometen (Eulau y Karpis, 1977). El cuarto y último aspecto es que los legisladores actúan en el contexto de una situación representativa, que es susceptible de cambiar como consecuencia de la receptividad a sus bases a lo largo del tiempo.

<sup>236</sup> A pesar del interés que pueda tener el conocimiento de muchas otras cuestiones relacionadas con la representación –y que se mencionan en el marco teórico- esta tesis no se ocupará de las actividades que realizan los legisladores en términos de *service responsiveness*, ni de la congruencia entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas propuestas por los representantes –*policy responsiveness*-, y tampoco abordará temas vinculados a la *symbolic responsiveness*. La exclusión de estos componentes o dimensiones de la representación del estudio aquí planteado se sustenta en la dificultad de recabar información con la que construir indicadores que permitieran un análisis comparado.

más específica al ámbito que estudia cómo las instituciones electorales crean incentivos para desarrollar ciertos tipos de comportamiento por parte de los actores, las variables utilizadas demostraron tener diferente peso en cada contexto. A estas se sumaron otras explicaciones que desde el campo del nuevo institucionalismo aportaron elementos para comprender cómo los legisladores configuran el *focus* de la representación.

En este sentido, la primera parte del marco teórico tiene como objetivo encuadrar la variable dependiente de esta tesis mientras que la segunda -la revisión de los estudios que se fijaron objetivos explicativos similares a los que plantea esta investigación- son el punto de partida para la elaboración de las hipótesis que se ponen a prueba en el capítulo 6 de este trabajo.

## 4. El focus territorial de la representación: la dimensión actitudinal

### 4.1 Introducción

Ha sido un lugar común afirmar que los presidentes latinoamericanos promueven políticas que afectan a todos –nacionales- y que los diputados buscan beneficiar sólo a algunos (Alcántara et al., 2005b; Ames, 2000; Archer y Shugart, 2002; Crisp y Ingall, 2002; Mainwaring, 1999; Stein, Tommasi, Echevarría, Lora, y Payne, 2006). Esta afirmación aparece como deducción lógica a la existencia de sistemas presidenciales en los que el Ejecutivo y el Legislativo tienen orígenes y formas de supervivencia separadas y donde las acciones de gobierno son controladas por presidentes y legisladores que tienen ambiciones compensadas. Como ya se ha advertido en el marco teórico, las explicaciones a estas ambiciones diferentes se derivan del proceso electoral que otorga a cada uno de estos poderes una conexión única con su electorado. Una conexión que hace a los presidentes responsables por el manejo de la economía y las relaciones exteriores y a los legisladores por las políticas distributivas y las recompensas *pork barrel* para sus distritos (Crisp y Botero, 2004: 335).

Basándose, entonces, fundamentalmente en explicaciones acerca de la influencia de los sistemas electorales sobre el comportamiento de los actores la literatura politológica afirma que los Ejecutivos tienen más incentivos para actuar guiados por el interés público

nacional que los legisladores<sup>237</sup>. Estos Ejecutivos, sin embargo, no son inmunes a los incentivos particularistas que pueden generar tanto las reglas formales de interacción como las prácticas informales. El clientelismo<sup>238</sup>, la organización y funcionamiento de los partidos, la fragmentación partidista, son capaces de crear configuraciones institucionales que desvíen a los gobiernos de la búsqueda del interés público. Pero, a pesar de estos obstáculos, los trabajos sobre formulación de políticas públicas siguen observando discrepancias generales en los comportamientos de ambos actores, con una orientación al interés público en las acciones de los presidentes y una orientación al interés privado o de grupos reducidos locales o regionales en las de los legisladores.

Para el caso colombiano, Archer y Shugart (2002: 149) afirman que el Congreso simplemente no es una institución centrada en el ámbito nacional y ha delegado en el Ejecutivo tareas relativas a la agenda de políticas nacionales, en la medida que esta agenda nacional no interfiera con los intereses particularistas de los legisladores. En este sentido, los diputados son poco o nada responsables ante el electorado más amplio y sólo rinden cuentas ante el pequeño subconjunto de sus votantes, a quienes dispensan bienes privados. Escobar-Lemmon y Moreno (2004) y Escobar-Lemmon, Avellaneda y Botero (en prensa) coinciden con este diagnóstico a través de la medición del tipo de iniciativas que promueve cada uno de los Poderes estableciendo que los presidentes y sus gabinetes están mucho más interesados en los asuntos nacionales mientras que los Congresos son claramente la fuente de la mayoría de la legislación de tipo local o regional<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> Sin embargo, las ambiciones políticas y personales de los presidentes pueden llevarlos a desviarse del interés general en la formulación de las políticas públicas al igual que otras variables que también operan como restricción a la orientación pública: “los presidentes no actúan siempre como planificadores sociales idealizados que procuran el máximo bienestar social sino que, como cualquier otro político, también tienen ambiciones personales y políticas, como incrementar o mantener su estima pública, su influencia política y su poder para ser eficaces como dirigentes y para tener más posibilidades de que sus visiones o programas triunfen sobre los de los demás, retener su liderazgo dentro del partido, procurar su reelección, premiar a los amigos y aliados que los ayudaron a llegar a la presidencia, incrementar el número de seguidores y el poder del partido a largo plazo” (Stein et al., 2006: 62)

<sup>238</sup> Stein et al. (2006: 63) afirman que “en los sistemas de partidos clientelistas, el presidente puede dedicarse a generar y redirigir los recursos públicos necesarios para mantener la red de apoyo clientelista del partido en lugar de adoptar políticas a favor del interés público. Lo mismo sucede con los partidos cuya estructura organizativa está regionalizada, como en el caso de Argentina, en el que el presidente puede verse obligado a negociar con los dirigentes partidarios provinciales la distribución de recursos a los distritos a cambio de que se aprueben sus iniciativas legislativas y se mantenga la autoridad dentro del partido [...]; o en los sistemas partidistas fragmentados, como en el caso de Bolivia y Ecuador, donde debido al gran número de organizaciones partidistas que operan en el sistema, la necesidad de armar coaliciones, y la divergencia de intereses geográficamente concentrados que representan, incentiva la asignación de recursos que llevan a la desviación de las políticas óptimas”.

<sup>239</sup> En el periodo 1986-1990 el 97% de todas las iniciativas regionales y el 83% de las locales fueron introducidas por los legisladores y en el periodo 1994-1998, los porcentajes fueron del 90% y el 99% respectivamente. Como mínimo, esto significa que el Congreso y no el Ejecutivo es el que está interesado en este tipo de iniciativas. Al mismo tiempo, si se comparan las proporciones sobre el número de proyectos de ley con un objetivo nacional, la legislatura fue responsable del 79% de las iniciativas de este tipo en el Congreso de 1989 y del 71% en el de 1994, sugiriendo que, a pesar de su interés por las cuestiones territoriales el Poder Legislativo no abdica totalmente de su responsabilidad en la dirección del destino del país como un todo (Escobar-Lemmon y Moreno, 2004: 25-26).

Lo mismo sucede en Brasil, donde la legislatura es extraordinariamente activa en la distribución de *pork barrel* pero extremadamente inactiva en los asuntos nacionales: el Poder Legislativo casi nunca inicia leyes importantes y, aunque muestra aquiescencia con respecto a muchas de las iniciativas propuestas por el Presidente, su aprobación final requiere siempre de una alta dosis de recursos para patronazgo, erogaciones para demandas particularistas y concesiones sustantivas para intereses privilegiados<sup>240</sup> (Ames, 2001).

Algo parecido puede decirse para el caso de Paraguay. El trabajo de Molinas, Pérez Liñán y Saiegh (2004), que mide los tipos de iniciativas producidas por el Congreso y por el Ejecutivo entre 1992 y 2003, afirma que existe una clara división del trabajo entre ambos en cuanto al alcance de las iniciativas propuestas. El Ejecutivo domina en la producción de políticas nacionales y relacionadas con el sector público, mientras que el Legislativo lo hace en aquellas que tienen un objetivo local o individual y en las vinculadas con el sector privado. Específicamente, la Cámara de Diputados paraguaya destaca en la producción de proyectos relacionados con el ámbito local y regional<sup>241</sup> constituyendo un perfil de legislatura claramente particularista.

Esta característica también está presente en el caso ecuatoriano. Las cerca de 6.000 iniciativas codificadas por Mejía Acosta, Araujo Pérez Liñán y Saiegh (2006) que corresponden a los años 1979-2002 validan empíricamente la afirmación de que los legisladores son más proclives que el gobierno a iniciar proyectos que afectan sólo a determinadas regiones o municipios que el gobierno<sup>242</sup>.

El único caso latinoamericano de los estudiados que va a contracorriente de esta tesis es el de Honduras. Taylor-Robinson y Diaz (1999) examinaron las iniciativas legislativas iniciadas por cada uno de los Poderes entre 1990 y 1997 descubriendo que tanto la cantidad de proyectos pendientes de aprobación como de leyes sancionadas de tipo local, regional o individual eran mayores en el caso del Ejecutivo que del Legislativo. Si se observa de forma comparada con otros Congresos de la región, parte de la explicación puede estar en el

---

<sup>240</sup> Al contrario que en el caso de Estados Unidos, donde las tasas de reelección son altas y explican el comportamiento particularista de los legisladores, en el caso brasileño, son bajas –rondan apenas el 40%-. En este contexto, la explicación al comportamiento particularista se apoya en la ambición de los diputados por conseguir cargos ejecutivos locales o estatales o puestos claves en el aparato burocrático (Ames, 2001).

<sup>241</sup> Del total de las iniciativas locales propuestas entre 1992 y 2003, un 66,9% fueron iniciadas por los diputados, un 19,8% por los senadores, un 10,4% por el Ejecutivo y un 3% por otros actores. En el caso de las regionales, un 79,3% fueron de los diputados, un 3,4% de los senadores y un 17,2% del Ejecutivo. Para más información, véase (Molinas et al., 2004).

<sup>242</sup> En todo el periodo, analizado un 5,7% de las iniciativas presentadas por el gobierno fueron locales o regionales mientras que un 22,7% de las presentadas por el legislativo conformaron estas categorías. Para más información, véase (Mejía Acosta, Araujo et al., 2006).

hecho de que Honduras es un único país en el que la participación del gobierno en relación con el Parlamento en la actividad legislativa es mayor<sup>243</sup>.

De este recorrido por los estudios sobre esta cuestión en América Latina<sup>244</sup> es importante resaltar dos observaciones. La primera es que, si bien los proyectos de ley clasificados como regionales, locales –y en algunos casos individuales- tienen más probabilidades de ser iniciados por los legisladores que por el Ejecutivo, no significa que estos no presten atención a las cuestiones nacionales o sectoriales. En todas las investigaciones la suma de estas dos categorías supone un porcentaje mayor que las de otro tipo, reflejando un modelo mixto de iniciación de leyes que no se corresponde con legislaturas de fuerte sesgo venal o parroquial<sup>245</sup> (Escobar-Lemmon et al., en prensa). La segunda es que no todos los Congresos son iguales de particularistas. Estos trabajos empíricos para la región que se han focalizado en comparar las diferencias entre la legislación iniciada por los Ejecutivos de aquella iniciada por los legislativos y la vinculación que se establece entre ambos actores<sup>246</sup> dan cuenta de ello.

Sin embargo, con la finalidad de avanzar en el conocimiento del funcionamiento de los Legislativos en América Latina y en España, esta investigación no tiene como objetivo insistir en estas discrepancias sino que pretende examinar cuáles son los patrones que se observan *sólo* en la legislación iniciada por los representantes de las Cámaras de Diputados y hacerlo desde una perspectiva comparada<sup>247</sup>.

---

<sup>243</sup> En su análisis sobre el control de la actividad legislativa en catorce países latinoamericanos, García Montero (2007) muestra que Honduras es el único país en el que el porcentaje que suponen los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo sobre el total de los presentados es mayor (61,6% para el periodo 1990-2000) que el que supone el legislativo. En el resto de los países los legisladores son siempre más activos que el gobierno en las propuestas de ley.

<sup>244</sup> Existen más investigaciones sobre la producción legislativa propuesta por el Ejecutivo –por ejemplo, para Argentina (Calvo, 2004); para Brasil (Cheibub y Limongi, 2000); para Ecuador (Mejía Acosta, 2000)- o sobre las leyes iniciadas por el Legislativo (Amorín Neto y Santos, 2003). En la mayoría de ellas el objetivo es analizar las leyes y no las iniciativas y poner el acento en los procesos que estimulan o traban su sanción.

<sup>245</sup> La categoría de legislatura venal o parroquial pertenece la clasificación de Cox y Morgenstern (2001) y se refiere a aquellos casos en los que la mayoría legislativa está dispuesta a hacer concesiones en materia de políticas públicas propuestas por el Ejecutivo a cambio de favores menudos y patronazgo. Las otras tres categorías que proponen estos autores son: recalcitrante, negociadora y subordinada. Dependiendo del tipo de legislatura, el presidente adoptará diferentes estrategias y utilizará distintas facultades institucionales para instrumentarlas.

<sup>246</sup> Los intercambios que se establecen entre ambos poderes dan lugar a diferentes recompensas para los actores. En el caso brasileño, la distribución de proyectos de inversión local ha sido un importante aliciente utilizado por los presidentes para conseguir apoyos políticos, mientras que en el caso paraguayo, donde los mecanismos de compromiso para el cumplimiento de promesas son más débiles, la recompensa ha sido en los últimos tiempos el empleo público.

En otros casos, la consecuencia es simple y llanamente el bloqueo. Ingall y Crisp (2001) detallan el bloqueo que ha sufrido el Ejecutivo colombiano en sus intentos de solucionar problemas sociales, políticos y económicos de impacto nacional porque los legisladores los consideraban potencialmente peligrosos o nocivos para las vinculaciones clientelares con sus electores.

<sup>247</sup> Por ello, la producción legislativa que comienza en el Ejecutivo servirá sólo como referencia comparativa cuando sea pertinente.

Esto se debe a que esta tesis no busca observar y explicar las pautas de relación que se establecen entre poderes –su fortaleza o debilidad frente al otro-, ni la forma en la que dentro del Poder Legislativo los actores llegan a acuerdos cooperativos para sacar adelante determinadas leyes o se obcecan en posturas que paralizan el proceso, sino establecer cuáles son las preferencias iniciales y la configuración de los intereses que defienden los diputados, qué peso tienen los territorios en ellas y cuáles son los factores que lo condicionan.

En este capítulo y en el siguiente se abordan las dos primeras cuestiones desde una perspectiva descriptiva, mientras que el componente explicativo se desarrolla en el apartado 6. Como ya se ha mencionado en la introducción, la variable dependiente de este trabajo, el *focus* territorial de la representación, se desagrega en dos dimensiones: una actitudinal y otra de comportamiento o legislativa. La dimensión actitudinal (que se aborda en este capítulo) mide el peso de la representación territorial en las percepciones de los diputados mientras que la dimensión de comportamiento (Capítulo 6) lo hace en las iniciativas legislativas promovidas por ellos. A pesar de que las dos dimensiones hacen referencia a la misma temática –el grado en el que los legisladores están orientados parroquialmente-, para una mayor claridad expositiva, cada una conforma un capítulo de esta tesis.

Los interrogantes que se plantean aquí giran en torno a las siguientes preguntas: ¿A quién o qué representan los legisladores en los países iberoamericanos? ¿A qué colectivos tienen en cuenta cuando toman decisiones políticas? ¿Cuál consideran que es su principal función como parlamentarios? ¿Hay diferencias entre Congresos?

En este sentido, si bien la información empírica que aparece en este capítulo es más extensa y menciona el peso que diferentes individuos, grupos o instituciones tienen en la concepción representativa de los diputados, el objetivo final es establecer su potencial particularista, entendiéndolo como el grado en el que se interesan por la representación de sectores más o menos amplios pertenecientes a sus distritos electorales. Por ello, el interrogante final se formula alrededor de la pregunta: ¿Existen grados distintos de particularismo territorial en sus percepciones representativas?

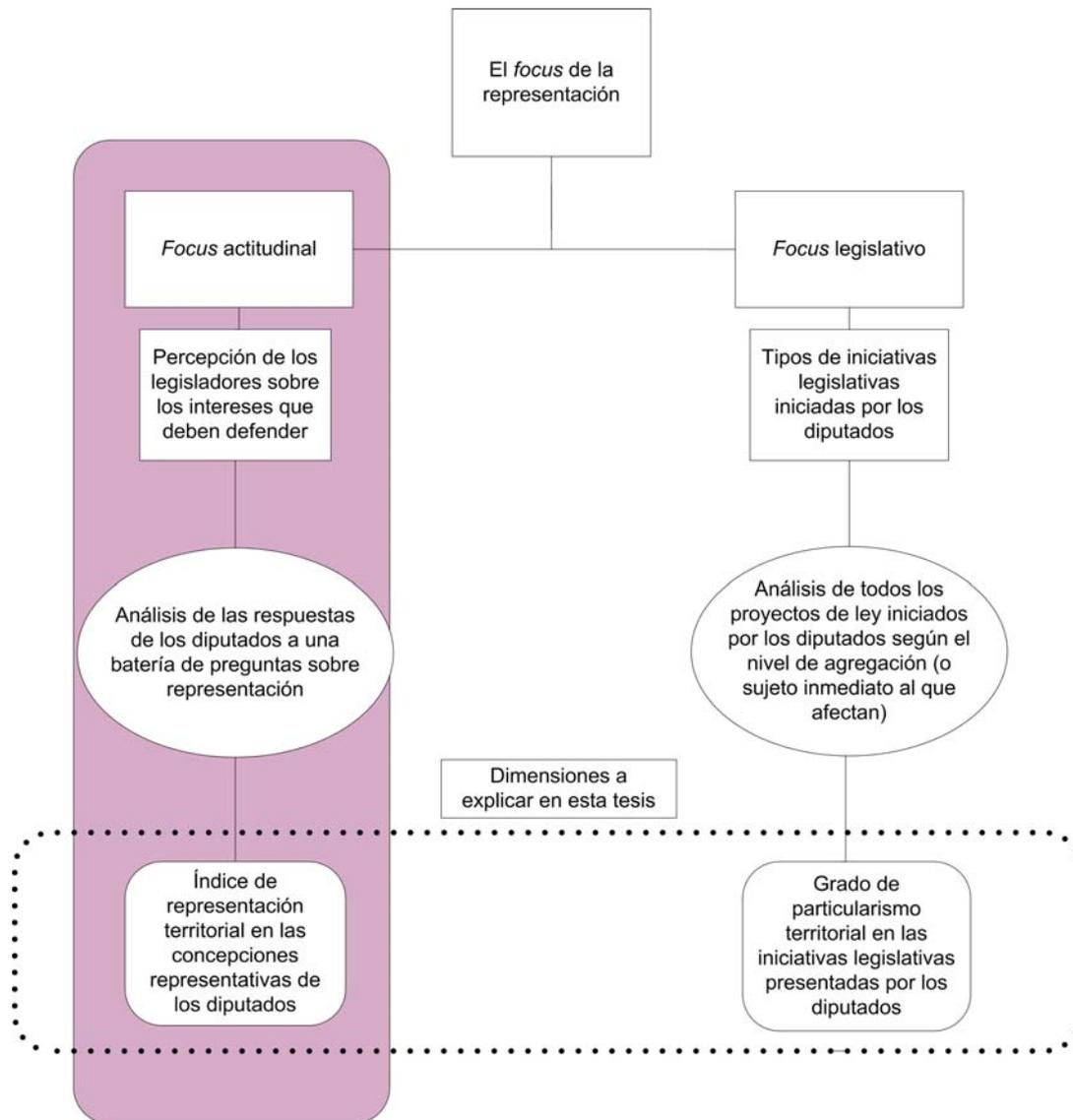
Para responder a estas cuestiones, el capítulo se estructura de la siguiente manera (Cuadro 3). Primero se revisa la forma en la que los estudios anteriores para otros contextos nacionales han medido el *focus* actitudinal de la representación. Seguidamente se describen los rasgos más relevantes sobre esta cuestión para los Congresos analizados en esta tesis, a partir de la información contenida en algunas de las preguntas del cuestionario del Proyecto de Investigación “Elites Parlamentarias Latinoamericanas” (PELA) para los

países de América Latina y en el cuestionario “Elites Parlamentarias” del CIS para España. En todos los casos la información está agredada por Congresos.

Más tarde, se construye un índice que da cuenta del nivel de particularismo territorial o parroquialismo existente en la concepción de la representación por parte de los legisladores. Los valores de este índice para cada legislador se obtienen a partir de la recodificación de tres preguntas que constituyen los tres indicadores: representación, importancia e influencia. Ellos captan el grado en el que los legisladores son partidarios de la defensa de los intereses territoriales de su distrito. El índice varía de 0 a 5, dónde 0 indicaría posturas de nula defensa de los intereses parroquiales (priorizando los intereses generales o de los partidos políticos a los que pertenecen) y los valores cercanos a 5 mostrarían legisladores que se manifiestan una máxima defensa territorial (los detalles de este índice se exponen en el anexo 8).

Finalmente se establece una clasificación parcial de los Parlamentos analizados en tres categorías: feudo-dependientes, de territorialidad intermedia y de debilidad territorial. La clasificación es parcial porque sólo toma en cuenta las percepciones de los diputados, pero la tipología se complementa en el siguiente capítulo, cuando se asocian los datos sobre el comportamiento legislativo.

**Cuadro 3: Estructura del capítulo: el focus actitudinal de la representación**



Fuente: Elaboración propia

## 4.2 Los antecedentes empíricos del análisis del *focus* actitudinal de la representación

Los antecedentes empíricos de esta forma de medir la representación a partir de las opiniones expresadas por los propios representantes se encuentran en varios trabajos aplicados a diferentes casos de estudios. El primero fue el de Whalke, Eulau, Buchanan y Ferguson (1962) en el que, entre otras cuestiones, indagaban por el *focus* de la representación de los legisladores, denominándolo “areal roles”. Las categorías utilizadas por estos autores para clasificar la orientación de los representantes eran el distrito, el

estado -y el distrito y el estado conjuntamente-. Si bien este estudio examinaba las actitudes de los miembros de cuatro legislaturas estatales estadounidenses, y por lo tanto no hacía referencia a la nación, es decir, a todos los ciudadanos de un país, su escala pretendía captar el grado de acotados que estaban los intereses que defendían estos legisladores.

Este criterio sirvió a todos los estudios posteriores que si bien redefinieron las categorías utilizadas de acuerdo con el tipo de caso analizado, conservaron su esencia. Los trabajos sobre *legisladores nacionales* codificaron las orientaciones actitudinales distinguiendo entre la defensa de los intereses del distrito en el que había sido elegido el representante y todos los ciudadanos del país, o ambos cuando se trataba del caso estadounidense (Johnson y Secret, 1996) (citar todos los autores) y añadieron al partido político y los votantes del partido cuando los casos analizados eran europeos<sup>248</sup> (Judge y Ilonszki, 1995; Katz, 1999; Méndez Lago y Martínez, 2002).

Cuando los casos examinados fueron los *diputados del Parlamento europeo*, las categorías empleadas incluían también a todos los ciudadanos de Europa y a los grupos parlamentarios europeos. Por ejemplo, Scully y Farrell (2003) analizaron el *focus* de la representación en los miembros del Parlamento Europeo en el periodo 1999-2004 utilizando seis posibles *focus*: a todos los ciudadanos europeos, a todos los ciudadanos del país –de donde es el legislador-, a todos los ciudadanos del distrito –en el que fue elegido-, a todos los votantes del partido al que pertenece, al partido a nivel nacional, al grupo político parlamentario<sup>249</sup>.

En un estudio en el que se compara el *focus* de la representación de los europarlamentarios y de los parlamentarios nacionales de los países miembros de la Unión Europea, Wessels (1999b) crea cinco categorías orientadas por dos criterios: uno regional y otro de grupo. Del cruce de estas dos dimensiones surgen los posibles *focus* representativos: votantes del partido, grupos específicos, electores del distrito, ciudadanos de una nación y ciudadanos de Europa.

En algunos casos, el *focus* de la representación formaba parte de un objeto de estudio más amplio, los roles representativos, y estaba combinado con otras dimensiones –entre

---

<sup>248</sup> En algunos casos las categorías fueron más específicas. Por ejemplo, en el trabajo de Judge y Ilonszki (1995) sobre Hungría, a las ya mencionadas en el texto se sumaron “a un estrato social”, “a una ciudad”, “a un grupo étnico”, “a un grupo de interés”.

<sup>249</sup> Complementan el análisis con información sobre los aspectos de la labor parlamentaria que los eurodiputados consideran importantes construyendo una tipología de cuatro grupos de roles representativos: “orientación partidista”, “articulación de intereses”, “arbitraje social”, “parlamentario”. El resto del trabajo está dedicado a evaluar los factores que influyen en la configuración de estos roles.

ellas el estilo- en el intento por construir tipologías más generales que dieran cuenta no sólo de los intereses que los representantes defendían sino también de la forma en la que se comportaban<sup>250</sup> (Converse y Pierce, 1979, 1986; Loewenberg y Kim, 1978).

Existen pocos estudios sobre el *focus* de la representación para los legisladores latinoamericanos. Las excepciones son el trabajo de Alcántara, García Montero y Sánchez (2005b) en el que revisan tangencialmente la importancia que los diputados de los países de la región otorgan a representar a la nación, defender los intereses del partido, o representar los intereses del distrito, provincia o departamento; el de Corral (2003), que hace lo mismo con los países de América Central ; y el de Marenghi y García Montero (2006) en el que examinan y explican el *focus* y el estilo de la representación a partir de la construcción de sendos índice, donde el primero mide en una escala de 0 a 6 (donde 0 es particular y 6 nacional) la tendencia a actuar siguiendo lógicas de representación particularistas o nacionales<sup>251</sup>. El último análisis comparado sobre esta cuestión para América Latina es el de Mateos (2007) en el que analiza el impacto del federalismo sobre estas concepciones representativas utilizando una variable dicotómica (presencia o ausencia de *focus* territorial) . En todos los casos, los datos utilizados corresponden al proyecto de investigación “Elites Parlamentarias de América Latina”, aunque para diferentes legislaturas.

Para el caso español, Méndez Lago y Martínez (2002), Méndez Lago (2006) y Grau y Méndez Lago (2006) también examinan qué o a quién representan los diputados nacionales españoles y a quién tienen en cuenta cuando toman decisiones políticas (dos de las preguntas que definen el índice de particularismo territorial en este trabajo) a través de cinco categorías: todos los españoles, todos los electores del distrito, todos los votantes del partido, el partido político, y un grupo social específico. También consideran la relevancia que los legisladores otorgan a diferentes asuntos, entre ellos: representar los intereses de la

---

<sup>250</sup> Es el caso del estudio de Katz (1997) en el que compara los roles representativos para cuatro grupos de políticos europeos definidos por el grado de éxito en la elección de 1994 para el Parlamento Europeo: los que nunca fueron elegidos, los que fueron derrotados en la elección de 1994, los que resultaron electos en esa elección por primera vez, y los que fueron reelegidos. Para examinar estos roles emplea tres baterías de preguntas, siendo la primera la que capta, en parte, el *focus* de la representación. Esta primera batería de preguntas indaga sobre la importancia que los entrevistados conceden a los siguientes aspectos: “representar los intereses regionales”; “ayudar a los ciudadanos con problemas particulares”; “contribuir a en el proceso europeo de elaboración de políticas”; “apoyar los intereses nacionales”; y “representar a los grupos de interés”.

Su análisis es más complejo ya que Katz extrae tres factores -a través de un análisis factorial- de ese conjunto de preguntas, confederal, agente y fideicomisario (*trustee*) con los cuales clasifica los roles representativos de los actores analizados.

<sup>251</sup> Existen, además, algunos estudios de casos, en los que se alude a esta cuestión. Por ejemplo, para México: Mascott Sánchez (2004) y Moreno (2004).

provincia o región, defender los intereses del partido al que pertenece el legislador y representar a la nación<sup>252</sup>.

Uriarte (2000) también aborda esta cuestión, pero en el marco de un interés más amplio por conocer cuáles son los motivos que tienen los políticos para dedicarse a esta actividad. Si bien su objetivo último no es centrarse en el *focus* de la representación de los diputados, para averiguar las causas que los impulsan a dedicarse a la política, indaga en sus motivaciones, incluyendo entre ellas el servicio al partido, la defensa de la provincia o región de la que proviene y la defensa de la nación<sup>253</sup>.

Por último, en el acotado espacio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Ruiz Rodríguez, Mateos, Alcántara, Corral y Otero (2005), revisan, entre muchas otras cuestiones que definen a los Procuradores de las Cortes Regionales, el *focus* representativo, utilizando las opciones: al partido político al que pertenece, a todos los votantes de su partido, a los electores de su provincia, y a todos los castellano leoneses.

### **4.3 El *focus* actitudinal de la representación en los Congresos iberoamericanos**

En los siguientes apartados de esta tesis se procederá a caracterizar las concepciones representativas de los legisladores de los países analizados. Si bien las unidades de observación en esta investigación son los legisladores considerados individualmente, en este apartado se ha procedido a agregar los datos por países para conseguir una panorámica de la situación general de las concepciones representativas en las legislaturas.

Es importante recordar que los datos han sido segmentados en dos conjuntos. El primero corresponde a los siguientes períodos legislativos de las Cámaras de Diputados o Asambleas de Representantes: Argentina (1997-2001), Colombia (1998-2002), Costa Rica (1998-2002), Chile (1997-2001), España (1996-2000) y Uruguay (2000-2005); el segundo conjunto de datos, a las legislaturas de Argentina (2003-2007); Colombia (2002-2006), Costa Rica (2002-2006), Chile (2002-2006), y Uruguay (2005-2010). Ello se debe a que el trabajo empírico de recolección de datos del estudio de Elites Parlamentarias de América

---

<sup>252</sup> Las diferencias entre los dos estudios es la Legislatura que analizan. En el primero los datos corresponden a las opiniones de los diputados españoles de la VI Legislatura (1996-2000) y en el segundo a la VIII Legislatura (2004-2008).

<sup>253</sup> Como veremos más adelante, los resultados que arrojan estas investigaciones son opuestos, lo cual demuestra la dificultad de evaluar las concepciones representativas de los legisladores en el terreno de las actitudes.

Latina (PELA) tuvo algunas modificaciones en la formulación de las preguntas a los diputados a lo largo del tiempo<sup>254</sup> (ver anexo 8).

Aquí se examinan las posiciones que los legisladores adoptan con respecto a tres cuestiones: a quién sienten que representan, a quién/quienes tienen en consideración cuando toman decisiones políticas y cuánta importancia otorgan a la representación de los intereses de las regiones, de los partidos políticos y de los ciudadanos de la nación. Estos tres componentes se complementan con las percepciones sobre la importancia de conseguir recursos para los distritos en los que fueron elegidos y la posición adoptada en caso de conflicto entre las necesidades de la provincia o departamento y las posiciones de los partidos a la hora de votar en el Congreso.

#### **4.3.1 El grupo al que dicen representar**

En la primera ola de entrevistas se interrogó a los legisladores acerca de a quién creían que representaban durante su actividad parlamentaria y las opciones que se mencionaron fueron “a todos los ciudadanos del país”, “a los votantes del partido al que pertenece”, “a los electores del distrito en el que fue elegido” y “a su partido político”. De este primer conjunto de datos, con excepción del caso chileno, la opción más nombrada fue “a todos los ciudadanos del país”, lo cual confirma que, en términos generales, la mayoría de los legisladores de cada uno de los Congresos analizados concibe la representación como defensa del interés general (Gráfico 19).

Sin embargo, sólo los casos de Costa Rica, Argentina y Colombia muestran valores que superan cómodamente el 50% de las respuestas. El *focus* de la representación actitudinal en los diputados costarricenses es indudablemente nacional (casi un 86% de los entrevistados eligieron esta opción), mientras que en Argentina y en Colombia (64,6% y 66% respectivamente) la tendencia es menos evidente y se combina con otra propensión fuerte –aunque con menos peso– de representación territorial. En estos tres casos, los partidos políticos carecen de importancia en la concepción representativa (en ninguno de los países supera el 9,5%, porcentaje que corresponde a Argentina).

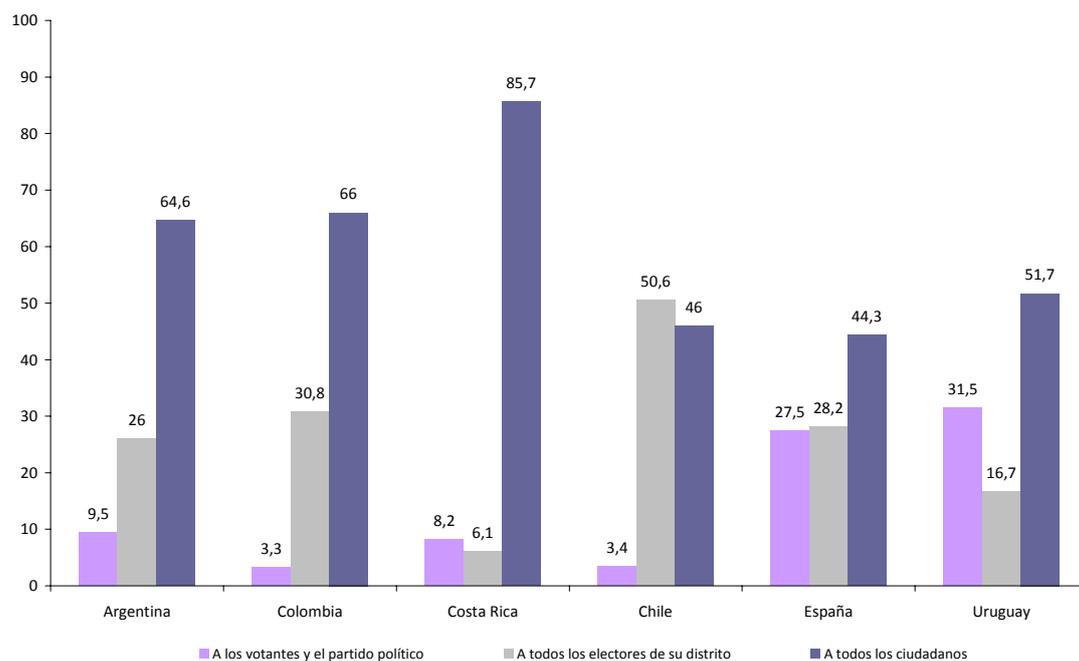
---

<sup>254</sup> Específicamente, con respecto a la cuestión acerca de la representación (¿a quién cree usted que representa durante su actividad parlamentaria?) la opción “a todos los ciudadanos de mi país” se leía como posible respuesta en los primeros estudios y dejó de leerse en la siguiente ola de entrevistas.

En Uruguay, la mitad de los diputados tienen una concepción nacional de la representación mientras que la otra mitad se divide entre una concepción territorial y una partidista, siendo esta última la que muestra una mayor intensidad (casi duplica a la primera). En España sucede lo mismo, sólo que la concepción nacional es algo menos dominante y las concepciones territoriales y partidistas se dividen en partes iguales (monopolizando cada una casi un 30% de las respuestas)<sup>255</sup>.

Por último está Chile, el caso más evidente de representación territorial, donde los legisladores han optado mayoritariamente por la opción “a todos los electores del distrito al que pertenece” el legislador, aún cuando la respuesta “a todos los ciudadanos del país” del cuestionario se leía. Esto demuestra claramente –y se confirma con los datos que aparecen en el Gráfico 20 y que se comentan a continuación- el sentimiento localista y particularista en el entendimiento de la representación política de los diputados chilenos.

**Gráfico 19: A quién creen que representan, en porcentajes, en la primera ola de entrevistas**



Fuente: elaboración propia a partir de PELA y CIS.

<sup>255</sup> Estas posiciones de los diputados españoles en la VI Legislatura se repiten en la última legislatura (2004-2008) en la que los porcentajes de legisladores que declaran representar al conjunto de los españoles llega al 57%, los que dicen representar al partido político o a los votantes alcanza el 20%, y el restante 21% tiene una percepción territorial de su papel (Grau y Méndez Lago, 2006; Méndez Lago, 2006).

En la segunda cohorte de entrevistas se les formuló la misma pregunta a los legisladores pero para medir con más fuerza el peso que las concepciones partidistas y territoriales asumían en la definición del *focus* representativo, la opción “a todos los ciudadanos del país” dejó de leerse<sup>256</sup>. Aún así, en Costa Rica casi un 40% de los diputados mencionó espontáneamente esta respuesta, confirmando que su concepción representativa no está demasiado contaminada por otro tipo de intereses. El restante 60% de los congresistas dividieron sus respuestas entre la búsqueda de beneficios para los electores del departamento que funciona como distrito electoral propio (un 35,3%) y la representación partidista (27,5%).

En el extremo de representación territorial está Chile, donde un 90,4% de los entrevistados piensa en la representación con base local-regional, atendiendo a las necesidades y exigencias de los electores de los distritos en los que fueron elegidos. Hay que tener en cuenta que en Chile el sistema electoral determina la selección de sólo dos representantes por distrito (binomiales) y que estos son de un tamaño relativamente pequeño, por lo que en este caso la representación más que regional podría pensarse en términos locales.

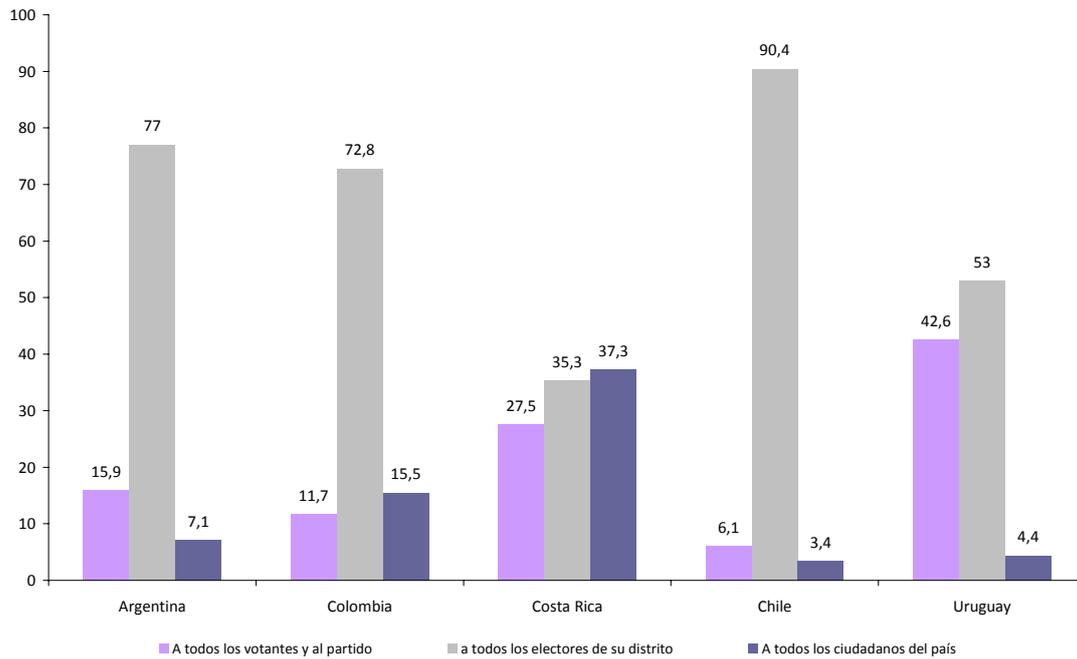
Los casos de Colombia y Argentina también muestran la misma configuración que el chileno, sólo que algo menos marcada. La apuesta por una concepción representativa territorial está presente en un 77% de diputados argentinos y un 72,8% de colombianos, siendo la segunda opción la representación partidista para el caso argentino y la nacional para el colombiano.

Por último está Uruguay donde la fuerza del distrito y del partido es muy pareja (53% y 42,3%, respectivamente). Apenas la mitad de los assembleístas uruguayos da importancia a los electores del departamento del que provienen, lo que, comparativamente, lo convierte en el caso menos territorial de los analizados en esta cohorte, junto con Costa Rica.

---

<sup>256</sup> Se mantenía como opción sólo en el caso de que los diputados la señalaran de forma espontánea. No se dispone de datos para los diputados españoles en este formato.

**Gráfico 20: A quién creen que representan, en porcentajes, en la segunda ola de entrevistas**



Fuente: elaboración propia a partir de PELA

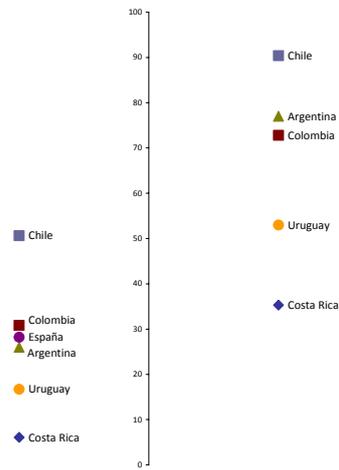
En el Gráfico 21 pueden observarse las posiciones de las respuestas agregadas de los legisladores por país en las dos olas de entrevistas. A pesar de la diferencia en la enunciación de las preguntas (inclusión/exclusión de la respuesta “a todos los ciudadanos del país”), el orden de los países, en cada una de ellas, se mantiene.

**Gráfico 21: Comparación del grupo al que representan en las dos olas de entrevistas**

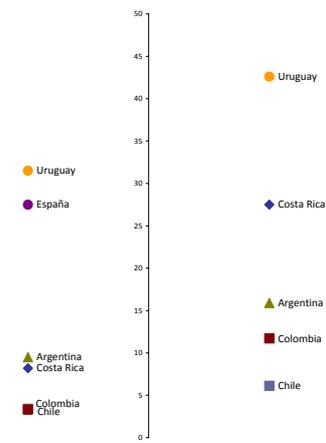
**Representar a todos los ciudadanos del país**



**Representar a los electores del distrito**



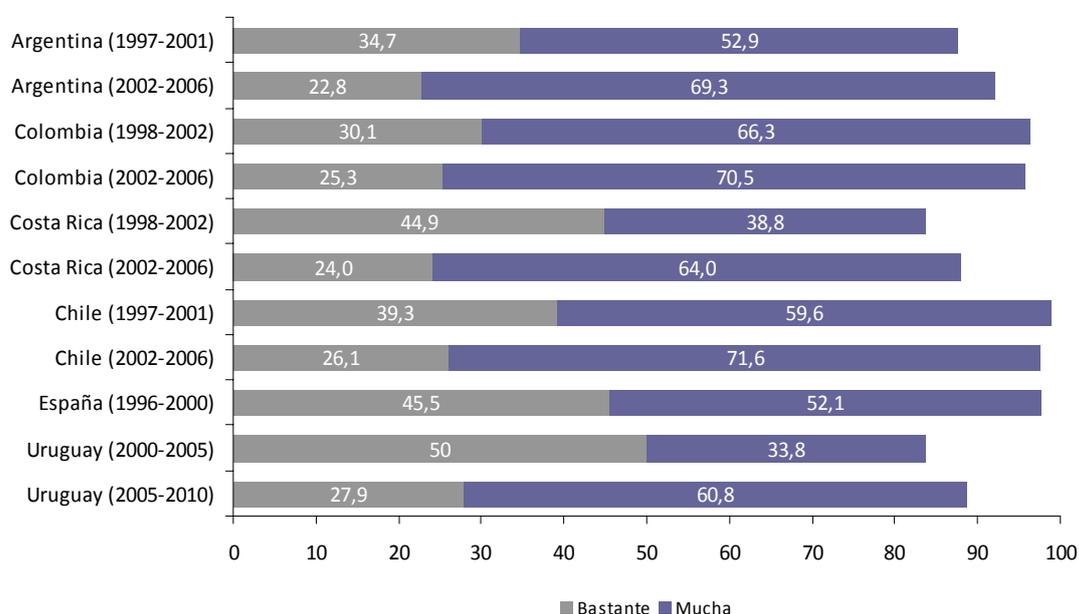
**Representar al partido político o a sus votantes**



Nota: en la columna de la derecha, 1ra ola de entrevistas; en la de la izquierda, 2da. Fuente: elaboración propia a partir de PELA y CIS.

Las diferencias en la importancia de los distritos en las concepciones representativas de los diputados también puede observarse analizando la respuesta a la pregunta “Hasta qué punto tiene en cuenta las opiniones de los siguientes grupos, personas e instituciones cuando toma decisiones políticas?”. Entre las muchas opciones que se presentaban, figuraban los electores de su circunscripción. Si se observa el Gráfico 22 es fácil advertir que, aunque en todos ellos es muy importante la opinión de este grupo, los casos más pronunciados de consideración son Chile, Colombia, España y Argentina.

**Gráfico 22: Consideración de los electores de la circunscripción al momento de tomar decisiones políticas**



Fuente: elaboración propia a partir de PELA y CIS

### 4.3.2 Las actividades a las que otorgan más importancia

Para complementar esta panorámica sobre la representación, se examinaron los datos acerca de la importancia que atribuyen los legisladores a distintas actividades durante su labor parlamentaria. Como en el caso anterior, esta pregunta fue medida de forma diferente en las dos olas de entrevistas analizadas. En la primera se les pidió a los diputados que expresaran su valoración en una escala de mucho, bastante, poco o nada acerca de siete

actividades, entre las que se encontraban “representar a la nación”, “defender los intereses de su partido” y “representar los intereses de su departamento/región/provincia”<sup>257</sup>. En la segunda, la pregunta fue reformulada y se les requirió que nombraran (en orden de importancia) las tres actividades a las que concebían más trascendencia<sup>258</sup>. La reformulación buscaba captar más claramente la ordenación que estas actividades tenían en las preferencias de los legisladores.

De esta manera, en el Gráfico 23, se muestran los porcentajes de mucha y bastante importancia concedida a las tres actividades, en la primera ola de entrevistas, y los porcentajes de respuestas de los legisladores en la actividad a la que dan mayor relevancia (el primer lugar en la atribución de importancia), en la segunda ola de entrevistas.

De ambos cohortes se desprende que la función de representación de los intereses regionales es sumamente importante en el caso chileno (un 87,5% de los diputados otorgaron mucha importancia durante la legislatura 1997-2001 y un 47% la mencionaron como la actividad más importante durante la legislatura 2002-2006). En ambas legislaturas, los porcentajes para estas opciones han sido los más altos de todas las labores mencionadas; más importante que cualquier otra función de representación<sup>259</sup>, control y fiscalización o elaboración de leyes<sup>260</sup>.

---

<sup>257</sup> Las otras opciones eran “resolver los problemas del país”, “elaborar las leyes”; “participar en la elaboración de los presupuestos” y “controlar la actuación del gobierno”.

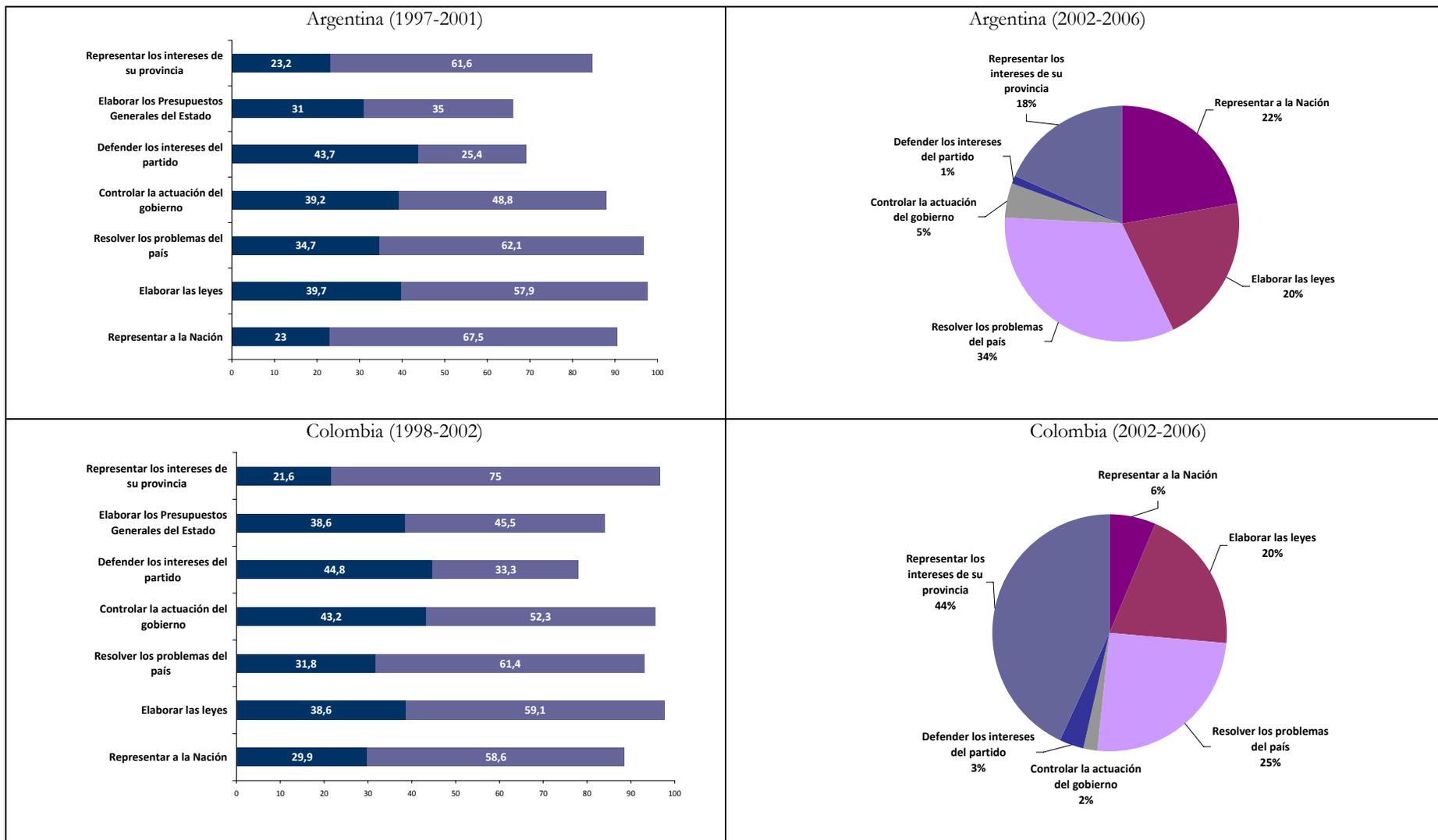
<sup>258</sup> Las opciones que se leían fueron las mismas que en la ola anterior de entrevistas.

<sup>259</sup> Si se comparan sólo las opciones “mucho” para las premisas sobre representación en el primer cohorte resulta llamativa la escasa importancia otorgada a la nación (26,1%) y la defensa de los intereses del partido político (12,5) en contraposición con la representación de los intereses de las regiones (87,5%); lo mismo sucede en el segundo cohorte donde el 37% que presenta la defensa de los intereses regionales se opone al 7% de los nacionales y el 1% de los partidistas.

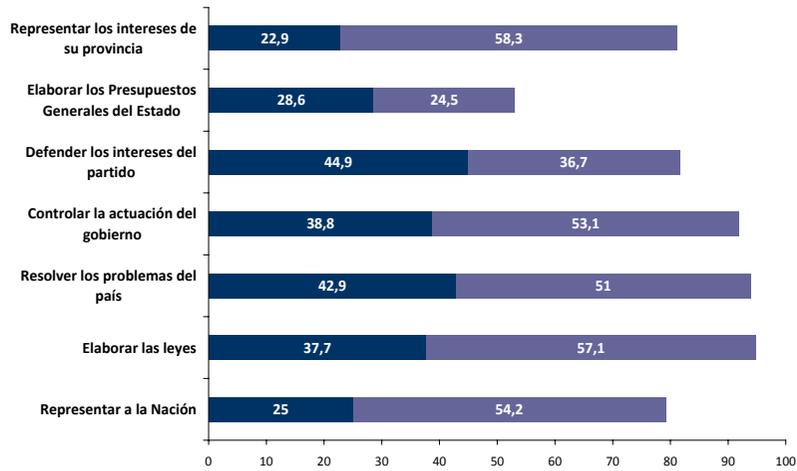
<sup>260</sup> Esta actitud coincide con el perfil o rasgo que los ciudadanos priorizan en un legislador. Un 39% de los entrevistados eligió la respuesta “que esté presente en el distrito solucionando los problemas de la comunidad” (la opción más mencionada) contra un 26% que optó por “que tenga el liderazgo necesario para relacionarse con el gobierno y la oposición en beneficio del país”, un 17% que seleccionó “que se dedique a proponer y hacer buenas leyes en beneficio del país” y un 16% que eligió “que sea un defensor de los derechos de las personas y que fiscalice al gobierno” (Biblioteca Nacional del Congreso de Chile y Data Voz, 2006).

Estas percepciones ciudadanas se complementan con otras actitudes que están en la misma línea. Por ejemplo, un 61% de los entrevistados prefirieron que los diputados destinen una parte importante de su tiempo a escuchar y resolver los problemas de la gente de su distrito o circunscripción, aunque esto signifique menos tiempo para el trabajo legislativo contra un 36% que prefirió lo contrario.

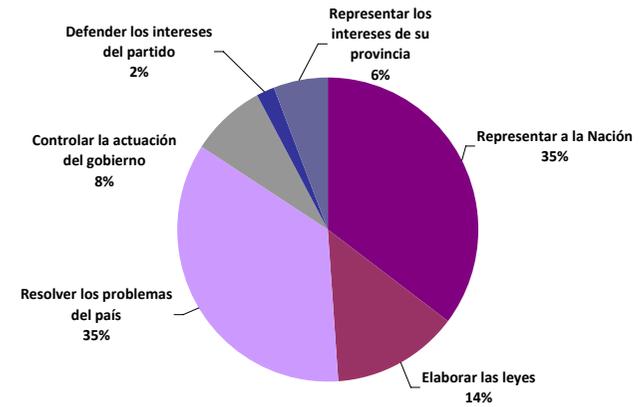
**Gráfico 23: Actividad a la que otorgan importancia, en porcentajes**



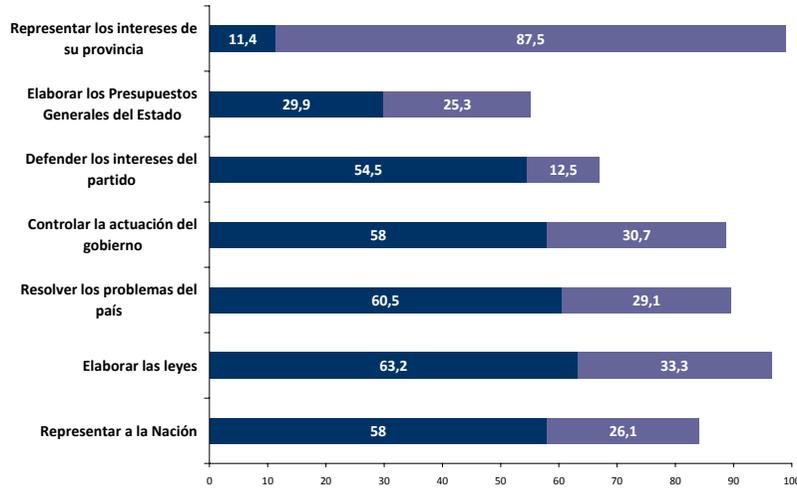
Costa Rica (1998-2002)



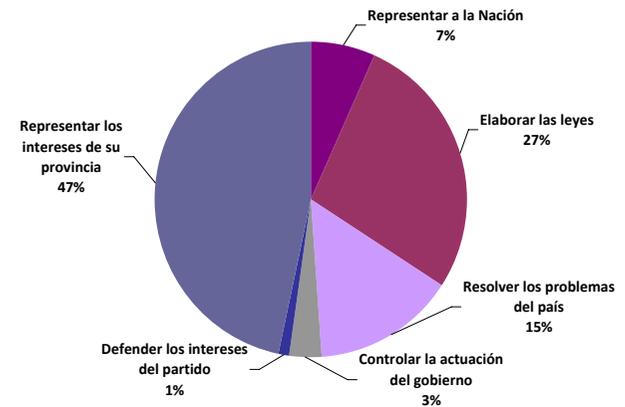
Costa Rica (2002-2006)



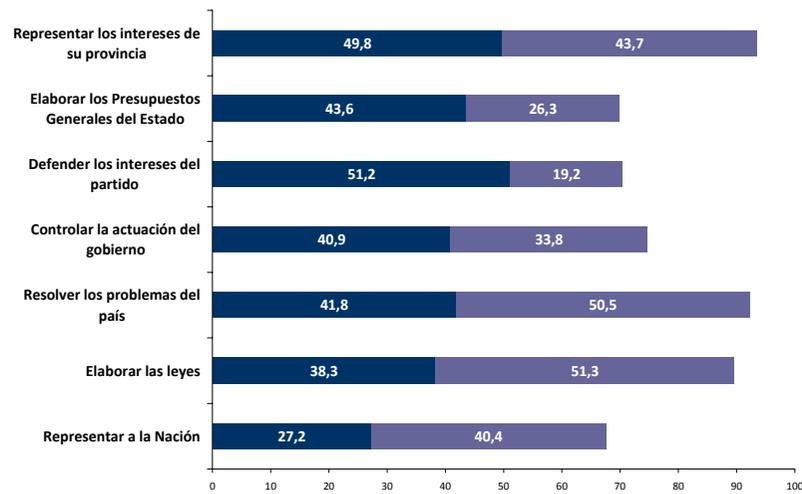
Chile (1997-2001)



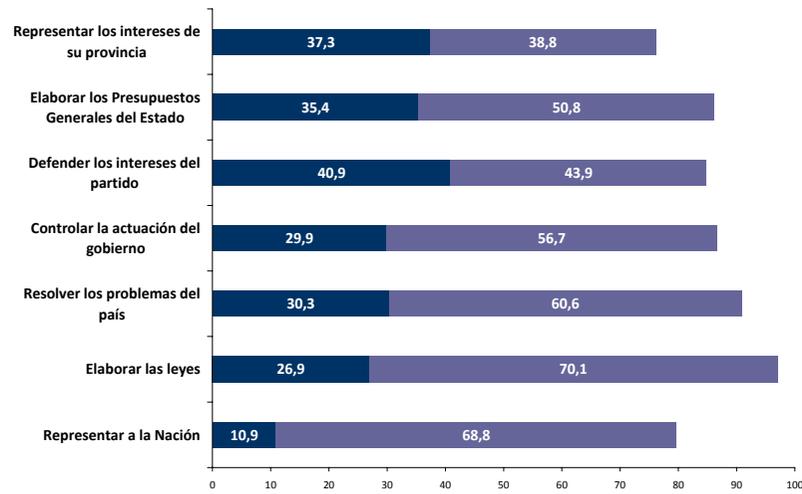
Chile (2002-2006)



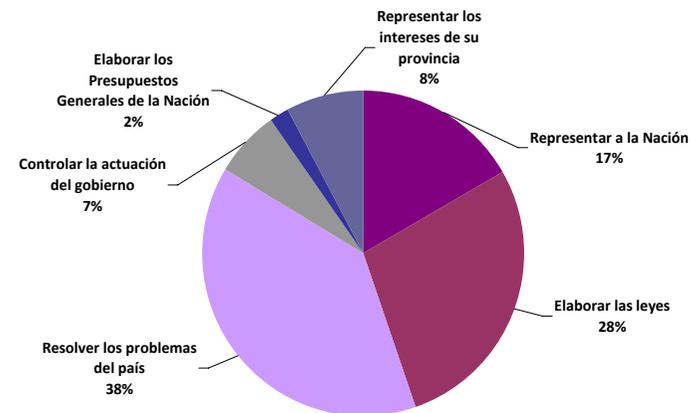
España (1996-2000)



Uruguay (2000-2005)



Uruguay (2005-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de PELA y CIS.

Aunque las diferencias en los porcentajes son menos marcadas, los congresistas colombianos también siguen la pauta chilena en la trascendencia otorgada a la actividad de representación de los departamentos de los que provienen. Así, en la legislatura 1998-2002 de la Asamblea de Representantes de Colombia un 75% de sus miembros dio mucha importancia a esta cuestión y en la de 2002-2006 un 44% la mencionó como tarea más significativa (en los dos períodos legislativos los porcentajes más altos de todas las funciones mencionadas).

A pesar de que en Argentina también la representación de las provincias es una función destacada por los diputados, otras muestran una importancia mayor (resolver los problemas del país) o comparten un peso similar (elaborar las leyes y representar a la nación). En este sentido, el peso de la territorialidad en la labor parlamentaria de los diputados argentinos es pronunciado, pero no tan evidente como en los dos casos anteriores.

Para España sólo se dispone de información para la VI legislatura (1996-2000). Las actividades que más interés despiertan en los diputados españoles son la resolución de los problemas del país, la representación de los intereses de las Comunidades Autónomas y la elaboración de las leyes. En los tres casos los porcentajes de mucha y bastante importancia son similares, aunque si se los compara con los países mencionados anteriormente la magnitud es menor<sup>261</sup>.

Por último, están Costa Rica y Uruguay. Aquí los intereses departamentales son menos importantes. Si se presta atención a la segunda ola de entrevistas, para las legislaturas 2002-2006 de la Asamblea de Costa Rica y de 2005-2010 de la uruguaya se observa que sólo un 6% y un 8%, respectivamente, optaron por la defensa de los intereses departamentales como actividad a la que prestan mayor consideración.

---

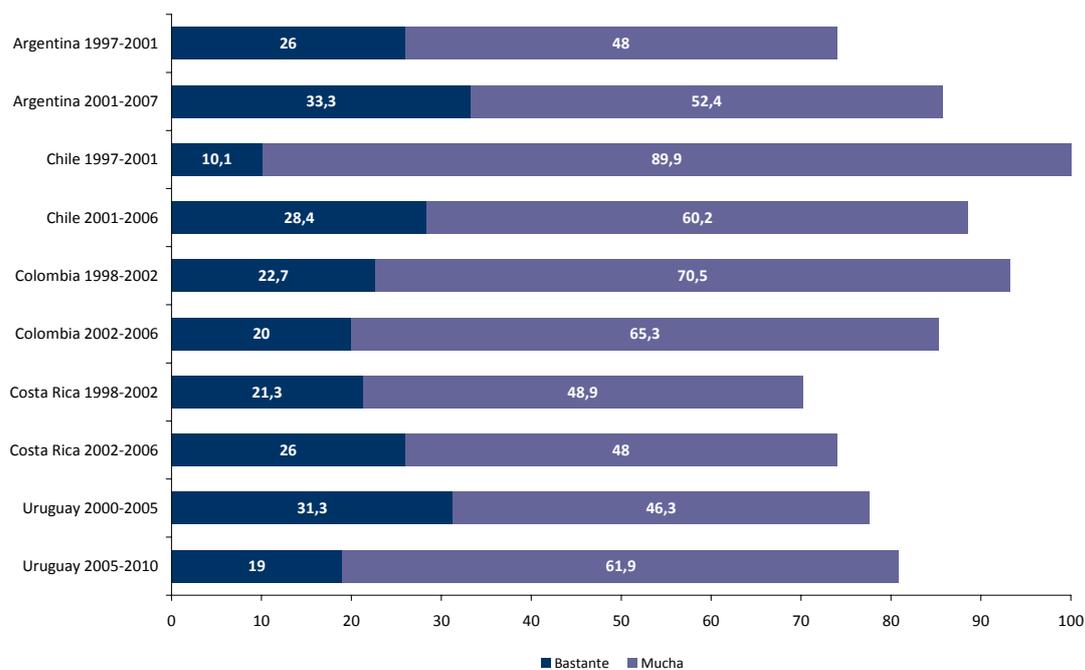
<sup>261</sup> Aunque no se disponen de datos para otras legislaturas en esta investigación, el trabajo de Méndez Lago (2006: 122) confirma que estas posiciones son bastante estables. Para el período legislativo 2004-2008 las tres respuestas más mencionadas por los diputados entrevistados también fueron la resolución de los problemas del país, la representación de los intereses de la provincia o la comunidad autónoma y la elaboración de las leyes.

### 4.3.3 La relevancia de conseguir recursos para los territorios

Si a esta primera foto fija que muestra las anteriores cuestiones que conformarán el índice actitudinal de representación territorial se agrega otra información que no fue incorporada en el mismo<sup>262</sup>, se refuerzan las afirmaciones antes mencionadas.

Al examinar los datos sobre la importancia de conseguir recursos para los distritos de los que proviene el legislador de todas las legislaturas (Gráfico 24), resulta patente que en los cinco casos esta es una actividad dominante. En todos los Congresos, el porcentaje de diputados que dijeron otorgar mucha trascendencia a esta cuestión superó el 70%, siendo los dos casos más destacados Chile y Colombia.

**Gráfico 24: Importancia atribuida a conseguir recursos para su territorio (porcentajes de respuestas mucho y bastante), por legislaturas**



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA

Llama la atención Chile, donde la proporción de diputados que optó por esta respuesta a la pregunta del cuestionario de PELA durante la legislatura 2001-2006 es la más alta no sólo de los casos que se comparan en esta investigación sino de toda América Latina

<sup>262</sup> Estas preguntas no fueron incorporadas en el índice porque no aparecen en el cuestionario del CIS para el caso español.

(Marenghi y García Montero, 2006), y donde la suma de los porcentajes de mucha y bastante importancia incluyen al 90% de los entrevistados. A pesar de que la reforma regional de 1992 entregó a los consejeros regionales la atribución de asignar fondos provenientes del gobierno central a proyectos específicos dentro de las áreas prioritarias determinadas centralmente, una función de intermediación que había sido tradicionalmente desarrollada y monopolizada por los legisladores (Bland, 2004; Valenzuela, 1977), los diputados chilenos siguen percibiendo la necesidad de conseguir recursos para sus distritos como una actividad propia.

Es más, su vínculo con las bases territoriales de apoyo electoral está tan asumido que los diputados disponen de una semana al mes, llamada semana distrital, en la cual no hay sesiones de la Cámara ni de las Comisiones. El objetivo de esta semana libre de actividad legislativa es facilitar el conocimiento, en el terreno mismo, de los problemas del distrito que representan para lograr un equilibrio entre el trabajo interno de la Cámara y el compromiso de los representantes con su comunidad<sup>263</sup>. Es un lapso específico que los legisladores nacionales utilizan para sondear cuáles son los principales problemas y necesidades de las comunas a las que representan y para rendir cuentas frente a sus electores sobre los avances de los proyectos y ayudas específicas que han conseguido poner en marcha.

El interés por conseguir recursos para los distritos es muy trascendente también en el Congreso colombiano, donde las posiciones de apoyo a esta actividad también son muy altas (la suma de mucha y bastante importancia alcanza el 89%). Del total de legisladores colombianos entrevistados pertenecientes a las dos legislaturas, un 67,8% dijeron otorgar mucha importancia a conseguir recursos para sus departamentos y un 21,3% lo consideraron una actividad bastante importante en el desempeño de sus funciones. Ello significa que sólo un 11% de los entrevistados dio poca o ninguna trascendencia a esta cuestión.

La relevancia que los representantes de la Cámara colombiana otorgan a la obtención de recursos para los departamentos de los que provienen ha sido un tema instalado en la agenda política desde tiempos remotos, y de intenso debate en los últimos años. Ha estado ligado a muchas cuestiones, pero ha quedado ilustrado fundamentalmente en los llamados “auxilios parlamentarios”, un mecanismo utilizado desde 1968 que otorgaba a cada legislador un cupo por el cual podía decidir qué proyectos de inversión se realizaban con el

---

<sup>263</sup> Así aparece reflejado en el portal web del Congreso de los Diputados de Chile: [www.camara.cl](http://www.camara.cl).

presupuesto nacional<sup>264</sup> y que fueron prohibidos por la Constitución de 1991<sup>265</sup>, para eliminar del sistema político las prácticas institucionalizadas que abrían la puerta a la politización del gasto público y el favoritismo político. De manera que, aunque durante el periodo analizado por esta investigación, los legisladores colombianos estuvieron inhabilitados formalmente de echar mano de los auxilios parlamentarios para el fomento de sus regiones, para el respaldo de proyectos locales o para la satisfacción de los reclamos de sus clientelas políticas<sup>266</sup>, los legisladores colombianos siguieron otorgando una alta prioridad a la canalización de recursos para sus territorios y poniendo a los distritos en el centro de sus concepciones representativas.

En una posición intermedia, en términos comparados, se ubica Argentina. Aunque en este país (junto con México y Brasil) el tema de la distribución de los recursos para las provincias y la relación entre el gobierno nacional y las unidades subnacionales en cuestiones de transferencias recorre todo el entramado de la política, no hay estudios que hayan fijado su atención en el papel que juegan los congresistas. De Luca *et. al.* (2000) sugieren que los legisladores argentinos actúan como intermediarios de los gobernadores para defender los intereses de los territorios frente al gobierno nacional debido a que son estos los que controlan su carrera política. Sin embargo, no hay investigación empírica

---

<sup>264</sup> Los auxilios parlamentarios se originaron con las reformas políticas de 1968, en el mismo momento en el que el Congreso perdió la iniciativa en materia de gasto público. Fue el precio que el gobierno de Carlos Lleras Restrepo tuvo que pagar para conseguir la mayoría legislativa que le permitiera la reforma constitucional. Leal Buitrago (1989) ha estimado que se trataba de una partida del presupuesto nacional tasada en cerca del 1% de su monto total. Tenía su equivalente paralelo en las Asambleas Departamentales y en muchos Consejos Municipales y el destino de los rubros a los que se destinaba era discrecional de los políticos y tenía como objetivo último proporcionar “auxilios de fomento a sus regiones”. Para más datos sobre esta cuestión, véase leal Buitrago (1989), los “Informes Financieros” de la Contraloría General de la República y las Leyes de Presupuesto –sección central- del Ministerio de Hacienda.

<sup>265</sup>: “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. [...] queda prohibida cualquier forma de concesión de auxilios con recursos de origen público, bien sean de la Nación, los departamentos o los municipios, sus entidades descentralizadas, o los establecimientos públicos o las empresas industriales y comerciales, o las sociedades de economía mixta, mediante apropiaciones, donaciones o contratos que tengan por destino final, en todo o en parte, apoyar campañas políticas, agradecer apoyos o comprometer la independencia de los miembros de corporaciones públicas de elección popular” (Art. 355 de la Constitución colombiana de 1991).

<sup>266</sup> El impacto de haber eliminado los auxilios parlamentarios ha suscitado discusiones importantes. Algunos autores sostienen que aunque fueron formalmente eliminados, los auxilios han continuado en la práctica de manera más informal y menos transparente (Stein et al., 2006: 180). Por ejemplo, Pizarro Leongómez (2001: 31) afirma que “los auxilios reviven como cabezas de medusa bajo otras formas, como los fondos de cofinanciamiento o los fondos interministeriales”. Y Vargas (1999) y Echeverry, Ferguson y Querubín (2004) sostienen que las modificaciones que llevaron a su desactivación han hecho que se incrementen en lugar de disminuir.

Actualmente, el Plan de Desarrollo para el periodo 2003-2006 aprobado por el gobierno de Uribe ha puesto otra vez sobre el tapete este tema ya que en él aparecen incluidas partidas globales destinadas a proyectos de inversión regional. El plan dotaba de una importante influencia al Congreso en la selección de los proyectos de inversión regional a financiar directa o indirectamente con recursos de la Nación. Y con ello abría la puerta para que los criterios utilizados para la planeación de la inversión pública se contaminaran con la satisfacción de los intereses individuales de los legisladores y la búsqueda de beneficios a sus regiones basadas en criterios electorales.

específica sobre esta cuestión y la que existe apunta a que son los Ejecutivos (nacional y provinciales) los actores clave en la negociación por el reparto de los recursos.

Costa Rica y Uruguay son los países en los que esta cuestión es relativamente menos relevante. Aún así, en ambos casos, obtener recursos para los departamentos sigue siendo una empresa prioritaria que los legisladores incluyen entre sus deberes como representantes y a la que dedican una gran parte del tiempo. No es de extrañar en el caso costarricense donde, hasta 1999, los diputados eran los encargados de asignar las denominadas “partidas específicas”<sup>267</sup> con las cuales se pretendía financiar obras, programas y equipamientos que impulsaran el desarrollo local y proyectos de inversión orientados a la construcción, reconstrucción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura pública, comunal y regional. Estas partidas, que representaban el 2% del Presupuesto Nacional (Taylor-Robinson, 1992), se distribuían entre los miembros de los partidos pro-gubernamentales<sup>268</sup>, siendo una fuente de financiamiento local que los diputados podían atribuirse y exhibir como logros personales o partidistas.

Si bien una nueva legislación<sup>269</sup> reformó este sistema y propuso un esquema centrado en las municipalidades, los concejos de distrito, las asociaciones de desarrollo comunal y otras entidades legalmente inscritas, marginando a los diputados de la selección de prioridades y asignación al ente local, la reforma no fue suficiente y en la práctica coexiste con el anterior sistema (Rodríguez, 2005).

Así, la importancia de conseguir recursos para las provincias, departamentos o regiones es evidente en todos los casos analizados, aunque algo desigual en proporción. Esta tendencia se confirma cuando a estos datos se unen las posiciones que adoptan los legisladores cuando existe un conflicto entre las necesidades de los distritos y las posiciones de los partidos en los que militan a la hora de votar en el Congreso

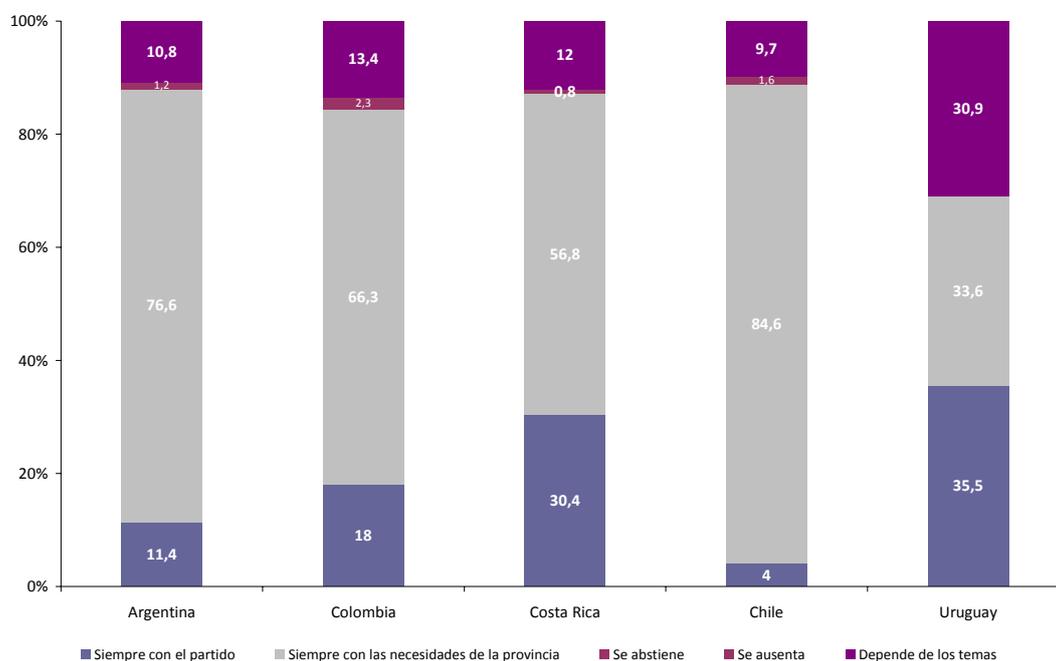
---

<sup>267</sup> Las partidas específicas son el “el conjunto de recursos públicos asignados en los presupuestos nacionales para atender las necesidades públicas locales, comunales o regionales, expresadas en proyectos de inversión o programas de interés social, según los términos del siguiente párrafo, independientemente de que su ejecución esté a cargo de las municipalidades en forma directa o por medio de contrataciones o convenios con otras instancias gubernamentales o no gubernamentales. Además, se incluyen los recursos públicos para financiar proyectos, programas y obras que serán ejecutados directamente por asociaciones de desarrollo comunal y otras entidades privadas promotoras del desarrollo comunal, local, regional y nacional” (art. 2, Ley 7755 de 1998).

<sup>268</sup> A los miembros de su propio partido, como mecanismo para mantener la disciplina partidista de voto en el Congreso y a los miembros de terceros partidos como incentivo para establecer alianzas que respaldaran sus proyectos (Lehoucq, 2006: 21). Los diputados del partido mayoritario y sus aliados eran capaces de desviar ese 2% del Presupuesto Nacional porque controlaban la mayoría de los votos en la Asamblea y sólo se necesita una mayoría simple para aprobar el Presupuesto. Una vez que éste ha pasado el trámite parlamentario, el Presidente no puede vetarlo (Taylor-Robinson, 1992: 1062).

<sup>269</sup> Ley 7755 de Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional de 1998 y Decreto Ejecutivo 27810 de 1999.

**Gráfico 25: En caso de conflicto, cómo votaría**



Fuente: Elaboración propia a partir de PELA.

Nota: como no existían diferencias significativas entre ambos periodos legislativos para cada país, los porcentajes están agregados para los dos periodos.

A ser empujados a tomar una decisión entre estas dos opciones, el sesgo territorial es evidente en el caso de Chile, Argentina y Colombia, menos importante en el de Costa Rica y muy poco relevante en el de Uruguay. En caso de conflicto entre las necesidades de la provincia y las posiciones que adopta el partido, un 85% de los diputados chilenos, un 77% de los argentinos y un 66% de los colombianos votaría de acuerdo con las primeras, en contraposición con un 34% que lo haría en la Asamblea uruguaya y un 57% en la costarricense (Gráfico 25).

#### **4.3.4 El índice actitudinal de representación territorial**

Como ya se ha mencionado anteriormente, las concepciones representativas no tienen por qué presentar un carácter exclusivo. Es decir, pueden estar combinadas con una mayor o menor relevancia en la defensa de diferentes intereses porque como señala Dixit (1996) cada diputado constituye una relación de agencia con múltiples principales. Sin

embargo, es posible hasta cierto punto ponderar la significación que ellas tienen en las concepciones de los representantes.

Para ello, se ha procedido a construir un índice que mide, en este caso, el peso de la representación territorial en los Congresos analizados. Las preguntas que se utilizan como indicadores para construir el índice aparecen en la Tabla 10, mientras que la codificación y el valor que asumen cada una de las respuestas (y sus correspondientes transformaciones) se exponen en el Anexo. Las posiciones de los países en el Gráfico 26 corresponden a la media obtenida de las puntuaciones en ese índice para cada legislador.

**Tabla 10: Indicadores del Particularismo actitudinal**

---

*Indicador 1: Representación*

P58. De las siguientes opciones que le voy a leer a continuación, señáleme, por favor, ¿a quién cree Usted que representa durante su actividad parlamentaria? A todos los votantes de su partido, a todos los electores de su distrito/departamento/provincia, al partido político al que pertenece, a todos los ciudadanos de su país (en la primera ola de entrevistas se leía la opción “a todos los ciudadanos de su país” y en la segunda dejó de leerse).

---

*Indicador 2: Importancia*

P56. P.56 Pensando en el trabajo que desempeña como Diputado, ¿cuál es el grado de importancia: mucha, bastante, poca o ninguna, que otorga Ud. durante su actividad parlamentaria a los siguientes aspectos?  
-Representar los intereses de su distrito/departamento/provincia (pregunta en la primera ola de entrevistas)

P56. Pensando en el trabajo que desempeña como Diputado, durante su actividad parlamentaria, dígame, por favor, a que tres de los siguientes aspectos le da Ud. más importancia: Representar a la nación, resolver los problemas del país, defender los intereses de su partido, representar los intereses de su departamento. Mucha, bastante, poca o ninguna (pregunta en la segunda ola de entrevistas)

---

*Indicador 3: Influencia*

P59. ¿Hasta que punto, mucho, bastante, poco o nada, tiene Ud. en cuenta la opinión de cada uno de los siguientes grupos, personas o instituciones cuando toma decisiones políticas?: los electores de su circunscripción, los líderes de su partido, la opinión pública en general, los afiliados a su partido, otros diputados de su partido, los votantes de su partido. (mucho/bastante/poco/nada, en la pregunta de la primera ola y selección de las tres más importantes en la segunda).

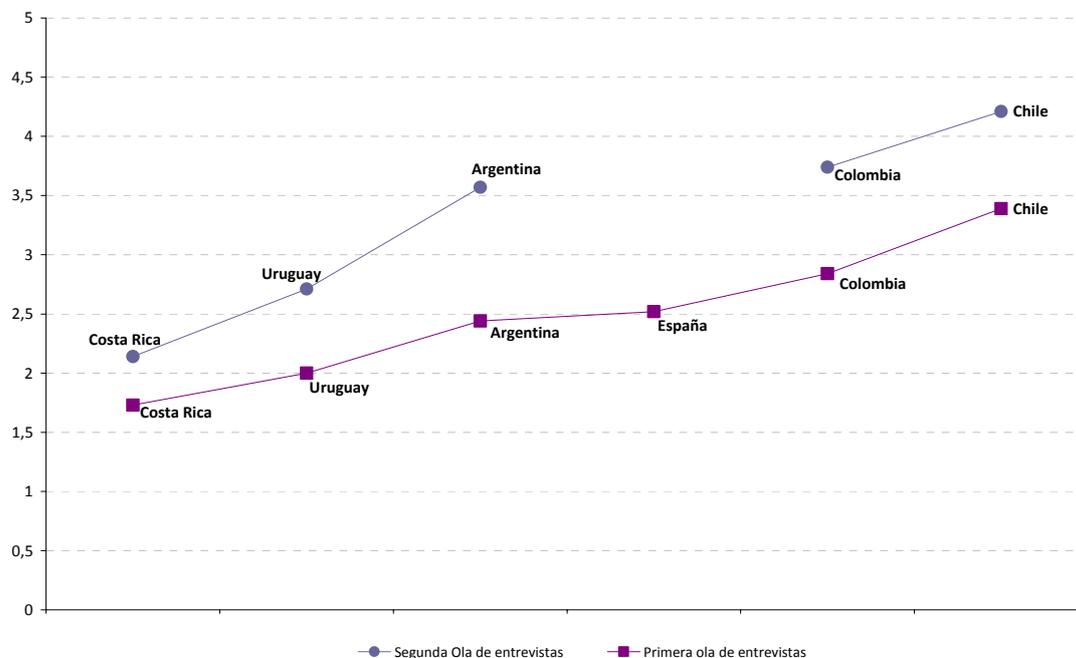
---

Fuente: elaboración propia a partir de PELA y CIS.

La primera observación que aparece a simple vista en este índice actitudinal de representación territorial de las dos olas de entrevistas en las que han sido medidas es que éstas mantienen la misma ordenación (Gráfico 26). No es posible hacer generalizaciones sólo a partir de dos legislaturas, pero si puede admitirse, tentativamente, que los altos o

bajos patrones de apoyo a la representación territorial se mantienen estables cuando son tratados de manera agregada<sup>270</sup>.

**Gráfico 26: Los Congresos en el índice actitudinal de representación territorial**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PELA y CIS.

Una segunda cuestión relevante sobre las posiciones de los Congresos en el índice actitudinal de la representación territorial es que la mayoría de los casos aparecen valores por encima de la media. Excepto Costa Rica (en ambos cohortes) y Uruguay (sólo en la segunda ola de entrevistas), en el resto de los países las concepciones territoriales son muy marcadas. Es evidente el alto valor que muestra Chile. La Cámara de Diputados de este país cuenta con los legisladores más fuertemente territorialistas en sus concepciones representativas no sólo de los aquí estudiados sino también de toda América Latina. Le siguen en importancia Colombia, España y Argentina (en este orden).

En contraposición está Costa Rica, el caso menos territorialista de los seis –y más nacional-, seguido de Uruguay –donde la importancia de los partidos políticos como *focus*

<sup>270</sup> Para hacer más aceptable esta afirmación se procedió a medir el índice de representación territorial en todos los países de América Latina (excepto Brasil, del que no se disponen datos) y el resultado final es que, cuando el *focus* territorial de la representación se mide de forma agregada, los países conservan sus posiciones.

de la representación es el más evidente de toda la región latinoamericana (Marenghi y García Montero, 2006).

Para confirmar la desigualdad en las medias de los países en este índice se ha llevado a cabo un análisis de la varianza (Tabla 11). El análisis estadístico revela diferencias significativas en las posiciones medias de países (los puntos y asteriscos muestran los países cuyas medias son diferentes en cada una de las olas de entrevistas), permitiendo agruparlos por el grado de apoyo a la representación territorial. En este sentido se puede afirmar que la percepción es alta en Chile y media-alta en Colombia, media en Argentina y España y relativamente baja en Uruguay y Costa Rica, reforzando la interpretación anterior.

**Tabla 11: Anova: representación actitudinal territorial**

*Primera ola de entrevistas*

	Suma de cuadrados	Gl	Media cuadrática	F	Sig.
Inter-grupos	118,294	5	23,659	11,533	,000
Intra-grupos	1093,433	533	2,051		
Total	1211,727	538			

*Segunda ola de entrevistas*

	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
Inter-grupos	192,566	4	48,141	22,213	,000
Intra-grupos	888,580	410	2,167		
Total	1081,145	414			

	Argentina	Colombia	Costa Rica	Chile	España	Uruguay
Argentina						
Colombia						
Costa Rica	● *	● *				
Chile	●		● *			
España			●	●		
Uruguay	● *	● *		● *		

● = dif significativa a .05 en la primera ola; \* =dif significativa a .05 en la segunda ola

Fuente: elaboración propia

#### 4.3.5 La feudo-dependencia<sup>271</sup> en la concepción representativa: Chile y Colombia

Como ya se ha visto en el Gráfico 26, Chile y Colombia son los dos casos en los que la concepción territorial de la representación en las opiniones y actitudes de los diputados es más pronunciada. Son, en esta dimensión, los dos Congresos más feudo-dependientes de todos los analizados.

Resulta llamativo este tinte tan marcadamente territorial en la concepción representativa de los legisladores chilenos -y la poca importancia que dicen conceder a las organizaciones partidistas- ya que el sistema de partidos chileno se caracteriza por un alto grado de institucionalización -estabilidad del apoyo a los partidos políticos por parte del electorado, coherencia ideológica y fuerza de las organizaciones de los partidos nacionales- (Mainwaring y Scully, 1995), por una alta estructuración ideológica (Alcántara y Luna, 2004; Ruiz Rodríguez, 2006) y por la presencia de partidos (y coaliciones) relativamente unificados o disciplinados en las votaciones en el Congreso<sup>272</sup>.

Aunque no es el objetivo de este apartado analizar el por qué de esta concepción representativa (que se examina con detenimiento en el siguiente capítulo), es interesante resaltar que algunos estudios han aludido al incumplimiento de la función de representación territorial por parte de la Cámara Alta chilena como posible motivo de estas concepciones en los diputados en la Cámara Baja. Por ejemplo, Santibáñez *et.al.* (2001) afirman que el Senado no se comporta efectivamente como una cámara de representación regional sino como un lugar que da cabida a las “personalidades nacionales”, produciendo, con ello, un mandato también nacional en la defensa de los intereses<sup>273</sup>. Y Nolte (2002) argumenta que aunque los senadores conciben también la representación política con una base regional -al

---

<sup>271</sup> El concepto es de Sartori, y lo utiliza para definir al Congreso de los EEUU. Sartori lo emplea para describir las dinámicas de este Congreso refiriéndose a ellas como “colegio-dependencia” (Pizarro Leongómez, 2001) y Pizarro Leongómez lo retoma para caracterizar a Colombia.

<sup>272</sup> Morgenstern (2004: 70) afirma que, tanto en términos agregados como por *issue*, los partidos chilenos exhiben coeficientes de unidad en las votaciones nominales que son moderadamente altos. Estos coeficientes son parecidos a los que se presentan cuando se utilizan como agentes a las coaliciones; aunque en este caso un poco menores. El tema de quiénes son los actores principales que enmarcan la competencia política en Chile ha sido muy debatido. Siavelis (2002a) argumenta que son fundamentalmente los partidos políticos -dada la importancia de las continuidades que se observan con respecto a la etapa pre-Pinochet-, al igual que Londregan (2002) -que advierte diferencias ideológicas importantes entre los miembros de las coaliciones en su estudio sobre el Senado y que apoya la hipótesis de la política centrada en los partidos-. Por el contrario, Carey (1999) demuestra que los legisladores chilenos tienen más probabilidades de actuar en concierto con otros miembros de la misma coalición que con los de la coalición opositora y, en este sentido, las coaliciones tienen un papel fundamental en la organización de la política legislativa.

<sup>273</sup> Esto se demuestra, según los autores, en la nula acogida que ha tenido en el Congreso la idea de legislar para elegir por votación popular a los Consejeros Regionales por ejemplo, o la propuesta del gobierno del año 1999 para que los programas de vivienda social sean decididos por los Gobierno Regionales.

menos esto es lo que responden mayoritariamente en las entrevistas<sup>274</sup>- muchos de los senadores advierten que uno de los motivos por los que creen que el Senado chileno funciona mejor que la Cámara de Diputados es porque ellos representan segmentos más amplios de la ciudadanía y no representan intereses localistas como hacen los diputados.

Por el contrario, no resulta sorprendente esta misma pauta en el caso de la Cámara de Representantes de Colombia donde la importancia de los bastiones territoriales se une a la debilidad de los partidos políticos. Ambas cuestiones ya han sido mencionadas por la literatura politológica y casi siempre han ido de la mano en las explicaciones.

Así, los datos que se han presentado anteriormente sobre las actitudes representativas de los legisladores colombianos validan algunas de las generalidades con las que se suele caracterizar su comportamiento, a los que se les atribuye una extrema preocupación por sus territorios y actitudes fuertemente particularistas en la defensa de los intereses de sus distritos electorales<sup>275</sup>.

Esta peculiaridad en la concepción representativa de los diputados es uno de los motivos que ha sido esgrimido de manera constante en todas las propuestas, exitosas o no, de reforma política. Fue uno de los argumentos utilizados por el entonces Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) cuando en abril de 2000 propuso la conovocatoria a un referéndum para la reforma política, en la que expresaba que el sistema político colombiano estaba viciado y que los ciudadanos no se sentían representados por los miembros de las corporaciones públicas al no reconocer en sus elegidos a los voceros del interés nacional sino al identificarlos como los proveedores de favores locales y nada más (mensaje presidencial, radio y televisión). El mismo argumento ya había sido utilizado para la propuesta de la reforma constitucional de 1991 cuando, como ya se ha sido mencionado, se

---

<sup>274</sup> El Institut für Iberoamerika-Kunde llevó a cabo una investigación sobre los Senados en los sistemas bicamerales latinoamericanos utilizando muchas de las preguntas que ya habían sido incluidas en PELA. De las respuestas se desprende que el 83,7% de los entrevistados otorga mucha o bastante importancia a la defensa de los intereses regionales; un 43,8% concede mucha importancia a conseguir recursos para su región (y un 31% bastante) y, en caso de conflicto entre las disposiciones del partido al que pertenecen y las necesidades de su región, un 78,6% votaría en la Cámara de acuerdo con las segundas (un 17,9% dependiendo de los temas, y un 3,6% siempre con el partido). Sin embargo, el grupo al que más atención prestan cuando toman decisiones políticas es la opinión pública en general, a diferencia de los diputados, que como se vió anteriormente dicen escuchar principalmente a los electores de su distrito (Nolte, 2002).

<sup>275</sup> La representación territorial en Colombia llega a tal extremo que, por ejemplo, para las elecciones de 2001, los medios de comunicación de Antioquia registraron la noticia de que la región del Urabá iría con listas únicas al Congreso de la República para las elecciones parlamentarias de marzo de 2002 ya que, después de una reunión de los líderes políticos de los 11 municipios del Urabá antioqueño, se había acordado una rotación en la curul que ganaran. Así, quedó pactado entonces que “el primer año en la Cámara sería para Manuel Darío Ávila, en representación de San Pedro, San Juan, Necoclí y Arboletes. El turno le correspondería luego a Jesús Doval, como cabeza visible de Esperanza, Paz y Libertad. El tercer año sería para Estanislao Ortiz, de Turbo. Y en el último año, en el Congreso estaría César Augusto Andrade Moreno, como vocero del sur de la región” (El Espectador, 2007).

cambió la conformación del Senado y se transformaron sus circunscripciones departamentales en una única nacional para contrarrestar los efectos de la defensa de los intereses regionales y locales en el comportamiento de los senadores. Por último, también se utilizó en la reforma política de 2003, impulsada por el Presidente Álvaro Uribe (2002-2006) para modificar el sistema electoral, obligando a las organizaciones que presentaban candidatos a llevar listas únicas y alterando la fórmula para la transformación de los votos en escaños.

Uno de los factores más citados para explicar este profundo particularismo en la concepción y el comportamiento representativo tanto de los diputados como de los senadores en Colombia es la alta fragmentación, atomización y personalismo que exhiben los partidos. La peculiaridad colombiana radica en la naturaleza descentralizada de sus organizaciones partidistas y en su faccionalización. Si bien comúnmente se toman a los dos partidos tradicionales colombianos como unidades de observación y análisis para caracterizar al sistema político, lo cierto es que son las facciones las que operan como actores relevantes en la dinámica legislativa. Ello incentiva la necesidad de recurrir a las coaliciones *ad-hoc* para la aprobación de los proyectos legislativos haciendo que la tarea parlamentaria se caracterice por la existencia de actores no-permanentes en los acuerdos y por constantes desbandadas de los miembros de los partidos que se desvinculan de sus organizaciones en las votaciones<sup>276</sup>.

Estas características de los partidos políticos han estado vinculadas directamente a las reglas que rigen los procedimientos electorales para estos órganos. Así, el alto nivel de personalismo que caracteriza al sistema electoral colombiano y que lo convierte en uno de los sistemas más centrados en el candidato del mundo (Carey y Shugart, 1995) ha servido casi siempre para explicar el faccionalismo presente en los partidos políticos y la singularidad organizativa de estas facciones como microempresas electorales; la alta volatilidad de las organizaciones que acceden al Parlamento –al margen de los partidos tradicionales–; la falta de cohesión, unidad o disciplina frente a las votaciones en el Congreso; y la proliferación de intercambios particularistas entre el gobierno y los legisladores (entregando el primero recursos y apoyo para los bastiones electorales de los representantes a cambio del apoyo de los segundos a las acciones del Ejecutivo).

---

<sup>276</sup> La fragmentación intrapartidista, la indisciplina y el transfuguismo en el Congreso de Colombia son de tal magnitud que en el año 2005 se sancionó la ley 974 “Ley de Bancadas Políticas” por la cual se dispone que los representantes deben pertenecer a una bancada y tienen la obligación de actuar en grupo. Esta ley forma parte del “paquete” de medidas que busca incentivar el fortalecimiento de los partidos políticos que comenzó con la reforma constitucional de 2001 y continuó con la reforma política de 2003.

Hasta qué punto las particularidades del sistema electoral colombiano y la configuración y organización de los partidos pueden explicar las actitudes hacia la representación y el grado de particularismo legislativo –que se abordará en el siguiente apartado- se verá en el capítulo 6 de esta tesis.

Por el momento sólo es posible confirmar que la Cámara de Representantes colombiana, como la chilena, es “feudo-dependiente”<sup>277</sup> en las actitudes representativas de sus miembros. Como apunta Pizarro Leongómez: “si bien es normal que todo político quiera satisfacer los intereses de sus electores, lo anormal es que el conjunto de la vida política se limite a lo particular. Este supuesto progreso democrático transforma al Parlamento en una constelación de intereses particulares en conflicto, en un anfiteatro de representantes convertidos en mandatarios, cuyo mandato es llevar el botín a casa. De este modo, cuanto más local se hace la política, más desaparece la visión y la búsqueda del interés general, del bien de la comunidad. Y así la política se convierte en un juego nulo y también en un juego negativo. Una operación en la que todo son pérdidas”<sup>278</sup>.

#### **4.3.6 Los casos de territorialidad intermedia en las concepciones representativas: Argentina y España**

Como también se desprende del Gráfico 26 –y de la descripción de los datos anteriores-, Argentina y España tienen dos Congresos en los que la concepción territorial de la representación en las opiniones y actitudes de los diputados es pronunciada, aunque menos marcada que en los dos casos anteriores.

España es el único caso para el que sólo se dispone de información sobre las opiniones de los legisladores para una única legislatura. El diseño del cuestionario aplicado por el CIS incluía expresamente la respuesta “a todos los ciudadanos del país”, por lo que es imposible comprobar, como en los otros casos, el mayor o menor peso que otorgan a las organizaciones partidistas o a los intereses regionales-locales cuando se excluye esta opción.

---

<sup>277</sup> Los datos del Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina (PELA) permiten comparar a todos los países de América Latina en esta dimensión. Su medición admite afirmar que los diputados colombianos son, junto con los chilenos, los más “territorialistas” en su concepción representativa de toda América Latina –el único caso que no está incluido y que probablemente exhiba valores más altos es Brasil- (Marenghi y García Montero, 2006).

<sup>278</sup> Pizarro (2001) va más allá, advirtiendo que la vida parlamentaria colombiana se ve agravada debido a un sistema de partidos extremadamente indisciplinado y aún más personalista. Y que estos dos fenómenos, por una parte una personalización extrema de la vida política y por otra una representación política cada día más particularista, más orientada hacia núcleos específicos de población se retroalimentan. (Pizarro Leongómez y Pachano, 2002).

Estos datos muestran el mayor equilibrio de todos los analizados entre las respuestas de los legisladores. Si bien un 44,3% de los entrevistados dijeron representar a toda la nación, la otra mitad repartió sus respuestas en partes casi iguales entre la defensa de los intereses territoriales (28,2%) y los partidistas<sup>279</sup> (27,5%). En este sentido, Méndez y Martínez (2002), analizando esta misma información en un estudio de caso, habían destacado una prevaeciente actitud no-partidista en la representación de los diputados españoles.

Sin embargo, cuando se compara con la de los legisladores de los Congresos de otros países se observa que esta inclinación es una de las más pronunciadas (junto con Uruguay) por lo que se podría afirmar que aquí los territorios son fuertes, pero se combinan con partidos poderosos. A esta misma conclusión arriba el estudio de Montero (2005) cuando argumenta que los políticos, en Estados descentralizados con partidos altamente disciplinados como España, tienen un mandato imperativo dual de representar al mismo tiempo a sus partidos y a las regiones en las que fueron elegidos.

Aún así, los estudios sobre esta cuestión no han sido concluyentes y han ido en direcciones opuestas. Si el citado trabajo de Méndez y Martínez y el de Delgado<sup>280</sup> (2000) afirmaban que los diputados daban más prioridad a la representación de los intereses de sus distritos que a la de sus partidos y Maurer (2000: 86-87) iba más allá sosteniendo que ese sentido de la representación de entidades territoriales estaba más extendido que el de representar a la Nación (y que era aún más fuerte cuando los representantes provenían de distritos de baja magnitud y de regiones con arraigado sentimiento regionalista<sup>281</sup>); el estudio de Uriarte, por el contrario, resaltaba en sus datos la baja frecuencia en las respuestas “defender a mi provincia o región”<sup>282</sup> que hallaba entre las motivaciones de los diputados para dedicarse a la política.

---

<sup>279</sup> Un 16,8% dijo representar a los votantes del partido al que pertenecía y un 10,5% al partido político. La media en el índice actitudinal de representación territorial es 2,52.

<sup>280</sup> Delgado analiza, entre otras cuestiones, la importancia que los legisladores otorgan a diferentes aspectos de la actividad parlamentaria y afirma que “se antepone un criterio con un marcado componente de ‘territorialidad’ en vez de un ingrediente electoral específico en el cual el partido no parece desempeñar, al menos en estas circunstancias, una función prioritaria” (2000: 301).

<sup>281</sup> También afirmaba que un mayor porcentaje de diputados eran más leales a los electores (36,6%) que al partido (26,6%) y que a otro 36,6% le resultaba imposible distinguir entre la lealtad al partido y al elector (Maurer, 2000: 88). Su estudio se basaba en información obtenida de una serie de entrevistas con diputados, en 1991, 1996 y 1998.

<sup>282</sup> Sólo el 3% de 212 diputados entrevistados en una pregunta abierta sobre cuáles habían sido los dos principales motivos para dedicarse a la política (Uriarte, 2000: 104). Las respuestas “servir a la sociedad” y “compromiso con las ideas” fueron las dos más mencionadas.

En este último sentido va también el estudio de Montero (2007a) en el que descubre que, dado que los legisladores españoles que han tenido experiencia previa en cargos subnacionales y que han trabajado en la política local tienen menos probabilidades de servir en el Congreso durante más mandatos, los incentivos para representar al distrito –como opuestos a los del partido- están desactivados. Al mismo tiempo, Caballero Miguez (2007: 84) advierte –aunque no desarrolla este argumento- que es el sistema electoral español el que hace que el papel del diputado como defensor de los intereses de su distrito se vea aminorado. Este posible descuido de las regiones se ha compensado en el modelo español a través de la descentralización política que le ha otorgado crecientes competencias a las Autonomías (Caballero Miguez, 2007).

Pese a toda esta trama de argumentos contradictorios acerca del tema, la información sobre la manera de entender la representación con la que trabaja esta investigación y la perspectiva comparada ubican al Congreso español a medio camino entre la defensa de los intereses autonómicos y los partidistas.

La Cámara de Diputados de Argentina es, comparativamente, el otro caso intermedio. Aquí, la concepción de la representación territorial sigue siendo muy evidente, pero a diferencia de los legisladores españoles en los argentinos no se intuye la presencia de tintes partidistas asociados. Esto resulta llamativo ya que sus legisladores muestran una férrea disciplina partidista en las votaciones del Congreso (Carey, 2007; Jones, 1998b; Morgenstern, 2004). Resulta aún más extraño ya que el diseño bicameral argentino establece abiertamente la defensa de los intereses territoriales para el Senado. Los senadores son, constitucionalmente, los encargados de defender los intereses de las provincias en las que fueron elegidos.

Sin embargo, esta pauta territorial y no-partidista de la representación de los diputados puede deberse a las ataduras que existen entre los legisladores y los gobernadores provinciales o los jefes partidistas locales. Como consecuencia de que las carreras legislativas (y políticas) de los diputados dependen de los jefes provinciales de los partidos – y no de los líderes nacionales- estos ejercen una fuerte influencia sobre el proceso legislativo (Molinelli et al., 1999) . El espacio de la política partidista en Argentina son las provincias (Benton, 2002; De Luca et al., 2002; Gibson y Calvo, 2001; Jones, 1997b, 2002a; Jones et al., 2001; Levitsky, 2003; Spiller y Tommasi, 2000) y esto hace que lo que sucede en ellas condicione la suerte y la carrera de los diputados. Hasta qué punto lo hace, sin embargo, es el tema del capítulo 6 de esta tesis.

### **4.3.7 La debilidad territorial en las concepciones representativas: Uruguay y Costa Rica**

Los dos Congresos en los que las concepciones representativas territoriales de los legisladores se caracterizan por su pronunciada debilidad son el de Uruguay y el de Costa Rica. Como muestra el gráfico Gráfico 26, ambas Asambleas son las menos feudo-dependientes de todas las analizadas, en lo que a actitudes se refiere.

Sin embargo, ambos casos exhiben combinatorias con otras concepciones de la representación marcadas por diferentes tendencias. En el caso uruguayo, como ya se ha mencionado, por la importancia de los partidos políticos y de los electores de las organizaciones partidistas como *focus* importante de la representación y en el caso costarricense por la presencia manifiesta de opiniones y actitudes a favor de una representación de los intereses de todos los ciudadanos que articula mayoritariamente el *focus* representativo.

#### **4.3.7.1 El sesgo partidista en la concepción representativa: el caso de Uruguay**

La relativa debilidad del componente territorial en la concepción representativa de los legisladores uruguayos y la importancia de los partidos políticos son evidentes en la comparación con los otros casos analizados. Uruguay es el país latinoamericano que más destaca por el apoyo de los legisladores a la representación partidista.

El sistema de partidos uruguayo es uno de los más institucionalizados (Mainwaring, 1999; Mainwaring y Scully, 1995), posee un alto de estructuración ideológica relativa (Luna y Zechmeister, 2005), sus organizaciones partidistas tienen profundas raíces en la sociedad (Bergara et al., 2006) -que se refleja en los bajos niveles de volatilidad electoral- y sus representantes acostumbran a comportarse de manera disciplinada durante las votaciones en el Congreso (Buquet et al., 1998). Todas estas características reflejan la centralidad y fortaleza de los partidos en la vida política uruguaya pero, quizá la más influyente en la explicación de la importancia que tienen los partidos en la configuración de la concepción representativa es la relevancia de las facciones. A diferencia de otros casos, en el uruguayo, el *locus* de la política son las facciones<sup>283</sup>. Es en este espacio donde se deciden las

---

<sup>283</sup> Los partidos uruguayos están faccionalizados. Este tipo de organización interna es una consecuencia directa de las reglas electorales que facilitan la existencia de estos agentes dentro de los partidos. Sin embargo, la existencia de facciones al interior de los partidos políticos no implica que estos sean débiles (Bergara et al., 2006) ya que poseen mecanismos para llegar a decisiones conjuntas mediante la agregación de intereses y preferencias.

candidaturas, y donde los legisladores, como agentes de estas facciones, tienen incentivos para cultivar una “reputación faccional” (Moraes, 2008b).

Por el contrario, la cuestión territorial no ha sido una variable relevante en la política uruguaya, hasta tal punto que el Congreso, a pesar de ser bicameral, exhibe una alta congruencia entre sus dos Cámaras (Llanos, 2002) y el Senado no está planteado como un espacio de defensa de los intereses regionales<sup>284</sup>. En el estudio de Moraes (2008a), cuando se les pidió a los senadores que definieran al electorado al que representaban, un 55% respondió que “exclusivamente” al electorado nacional<sup>285</sup>.

En este sentido, si bien las respuestas del trabajo de Moraes en torno a la dimensión nacional/local de la representación muestran que para el caso de los representantes esta cuestión está más compensada (un 48% considera que debería representar los intereses nacionales y del departamento de forma equilibrada), cuando se les consulta cuál es la función más importante que cumplen, un 40% responde que “asegurar el cumplimiento del programa del partido” –y estas posiciones superan la ratio de cualquiera de las otras opciones<sup>286</sup>–.

De esta manera, a pesar de que no se pueda concluir que los legisladores uruguayos están despreocupados por las cuestiones de los distritos de los que provienen, sí se puede afirmar que emergen lógicas partidistas más fuertes en su comprensión de la representación, que se vuelven aún más pronunciadas cuando se las compara con otros casos iberoamericanos.

#### **4.3.7.2 La representación de todos: el caso de Costa Rica**

En el caso de la Asamblea de Costa Rica la concepción representativa territorial también es débil. Los legisladores de este país tienen un fuerte sesgo nacional en su entendimiento: son los ciudadanos de todo el país a los que los diputados costarricenses dicen representar mayoritariamente.

---

<sup>284</sup> Es de los pocos casos donde los senadores se eligen en una circunscripción única.

<sup>285</sup> Desagregada por partidos, esta opción fue elegida por el 50% de los legisladores del FA, el 50% de los del PN y el 100% de los del PC.

<sup>286</sup> Las otras opciones eran: promover políticas y/o legislación de acuerdo con las prioridades de la opinión pública, trabajar para realizar los objetivos de grupos representativos del electorado, proveer representación a grupos que son poco escuchados en el sistema político, conseguir recursos para su departamento y resolver pragmáticamente los problemas específicos del electorado. Existen fuertes variaciones por partido en estas respuestas. Véase: Moraes (2008a).

Así, el análisis de las percepciones y opiniones de los parlamentarios costarricenses en todas las preguntas de PELA relacionadas con la cuestión de la representación apuntan a que, al menos actitudinalmente, estos parlamentarios están poco orientados a la defensa de los intereses de los departamentos o municipios en los que se hallan sus electores. En esta línea, el hecho de que sus puntuaciones en el índice actitudinal de representación territorial sean las más bajas de todas confirma que la visión localista de la representación está especialmente atenuada en este país.

En el siguiente apartado se verá lo que sucede con sus comportamientos en materia de presentación de proyectos de ley ya que los pocos trabajos que se han realizado sobre el particularismo legislativo costarricense sugieren que, a pesar de estas concepciones representativas nacionales, los diputados dispensan pequeños favores para ayudar a los ciudadanos y distribuyen partidas específicas de recursos con base en un sistema de jurisdicciones que se configuran selectiva e individualmente, lo cual los convierte en actores propensos al particularismo (Carey, 2006; Taylor-Robinson, 1992). Lo más interesante, en este sentido, es que lo hacen en ausencia de los incentivos electorales directos que la teoría ha utilizado para explicar este tipo de comportamientos.

#### **4.4 Recapitulación**

Los datos aportados por este capítulo de la investigación han permitido llegar a varias conclusiones. Con respecto a la dimensión actitudinal de la representación o concepción representativa de los legisladores hay que destacar la existencia de lógicas simultáneas de representación (nacionales, territoriales y partidistas) en los legisladores que se activan con más o menos fuerza en diferentes momentos y contextos. La combinación de defensa de diferentes intereses en las percepciones de los diputados hace que las concepciones representativas de los parlamentarios se vuelven complejas y difíciles de aprehender.

Sin embargo, existe un patrón general de defensa de los intereses nacionales en cinco de los seis Congresos analizados que contradice parcialmente las tesis mencionadas al principio de este capítulo de que los Congresos iberoamericanos son esencialmente particularistas. Con excepción de Chile, cuando se interrogó a los diputados mencionando todas las opciones, la respuesta más repetida a la pregunta acerca de a quién cree que representa durante la actividad parlamentaria fue “a todos los ciudadanos del país” con un porcentaje superior, en todos ellos, al 50%.

Otra pauta que se repite es la marcada debilidad de la concepción partidista de la representación donde, excepto en los Congresos de Uruguay y de España –y aún en estos casos no con extrema fortaleza-, los partidos políticos no conforman etiquetas de peso que definan el papel de los representantes.

Por último, la importancia del territorio en el que fue elegido el diputado como *focus* de representación presenta considerables niveles de variación de un Congreso a otro, de donde se puede concluir que las concepciones territoriales o parroquiales de la representación están desigualmente desarrolladas. La medición, a través del índice actitudinal de representación territorial, clasifica a los Congresos de Chile y Colombia como asambleas feudo-dependientes; a los Congresos de Argentina y España como casos de territorialidad intermedia en las concepciones representativas y a los de Uruguay y Costa Rica como Congresos caracterizados por la una pronunciada debilidad territorial en las actitudes de los diputados.

En el siguiente capítulo se abordarán los comportamientos de los diputados en la actividad legislativa, poniendo el acento en el grado de ‘territorialidad’ que presenta el conjunto de las iniciativas introducidas por ellos a lo largo de una legislatura completa. Con esta información será posible observar correspondencias o discrepancias entre las percepciones representativas y los comportamientos, entre aquello que dicen que representan los diputados y los temas que instalan en la agenda parlamentaria cuando buscan legislar.

# 5. El focus territorial de la representación: la dimensión legislativa

## 5.1 Introducción

Una vez analizados los Congresos en la dimensión actitudinal de la representación y medido el grado en el que los legisladores son partidarios de la defensa de los intereses territoriales, a continuación se aborda la dimensión de comportamiento. En este caso, las preguntas que guían el análisis son: ¿Qué intereses defienden los diputados durante su labor parlamentaria? ¿Es verdad que, como promueve la literatura sobre EEUU, se comportan atendiendo al restringido ámbito de sus distritos electorales? ¿Qué tipo de iniciativas promueven durante sus mandatos y hasta qué punto éstas son parroquialistas? ¿Existen diferencias entre Congresos?

Como en el caso anterior, el examen de la dimensión legislativa, basada en los comportamientos, se inicia con un recorrido que especifica las taxonomías utilizadas por otros autores y para otros contextos –especialmente latinoamericanos- para clasificar las iniciativas de ley según el nivel de agregación, alcance, o “sujeto inmediato al que afectan” - en un continuum que va de lo nacional a lo individual-

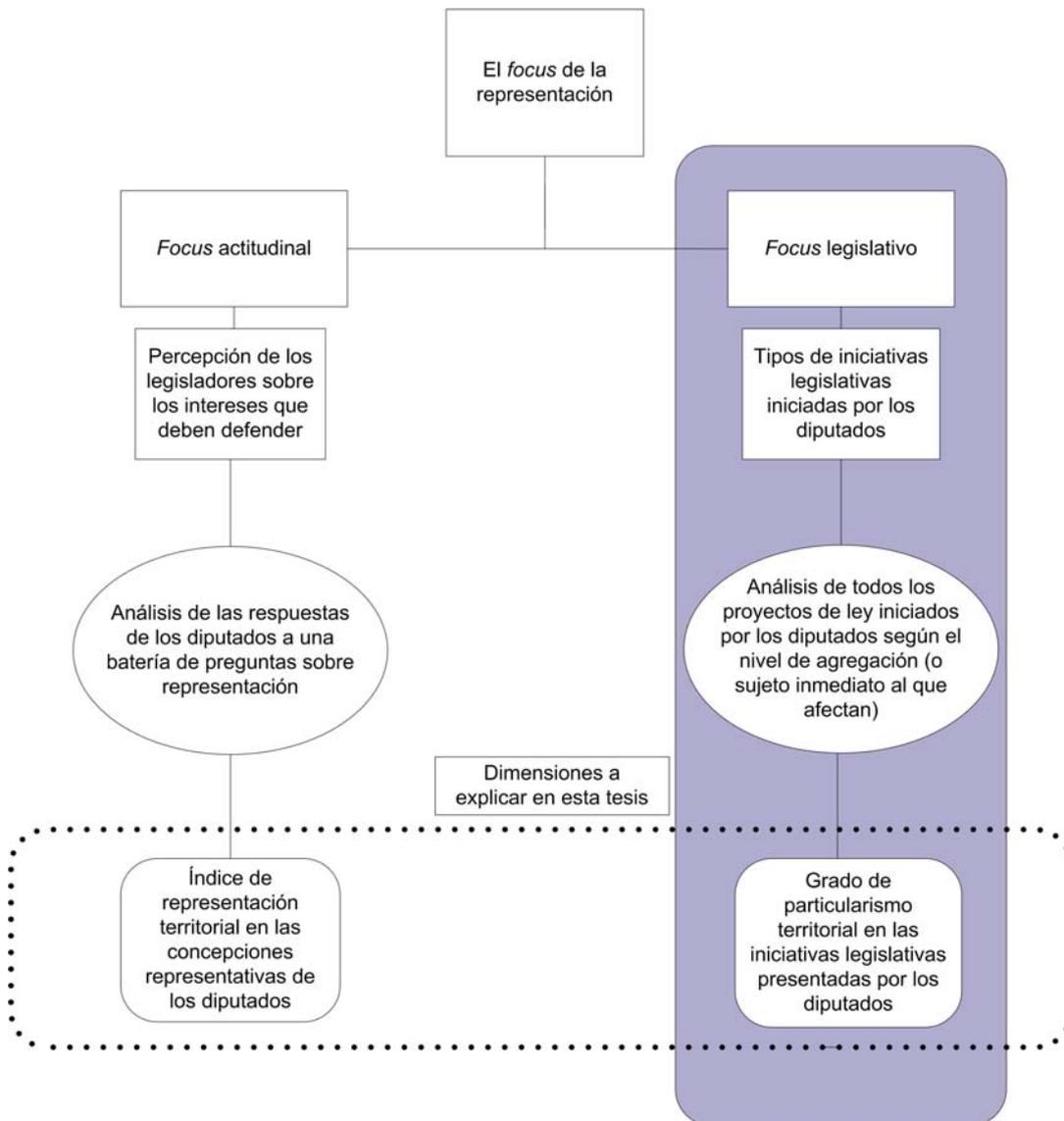
Seguidamente, se explica la categorización utilizada en esta tesis (véase también el anexo 8), cuya finalidad es captar el grado de particularismo territorial legislativo que se observa en los proyectos que se inician en las Asambleas representativas.

Una vez definida teóricamente y operacionalizada, el resto del capítulo afronta el análisis empírico de los datos para los casos estudiados, agregados por países (Cuadro 4) y

describe los resultados encontrados -producto de la clasificación de las 4.916 iniciativas legislativas que conforman la base de datos- que definen pautas generales de producción legislativa en cada uno de los Congresos. Estas iniciativas corresponden a los siguientes períodos legislativos: Argentina (2002-2006), Colombia (2002-2006), Costa Rica (2002-2006), Chile (2002-2006), España (1996-2000) y Uruguay (2005-2010).

Como en el caso de la dimensión actitudinal, aquí también la preocupación se centra en conocer los asuntos que los representantes están dispuestos a priorizar en el desempeño de sus cargos, observando si las iniciativas legislativas que impulsan están destinadas a atender más al restringido ámbito de sus distritos electorales –tienen una base territorial de impacto-, o al electorado en general o sectores sociales dispersos a través de políticas amplias que impactan sobre una población nacional diseminada.

**Cuadro 4: Estructura del capítulo: el focus legislativo de la representación**



Fuente: elaboración propia.

En este apartado también aparecen datos sobre la forma en la que los diputados cooperan o trabajan como emprendedores individuales al proponer leyes. Los patrones de asociación entre actores que se establecen en el origen de los proyectos de ley se presentan en el marco de este capítulo aunque estos no forman parte de la variable dependiente sino que se incluyen como uno de los factores independientes en el modelo explicativo de la dimensión del comportamiento (Capítulo 6). Sin embargo, debido a la originalidad que presenta esta información, que no se encuentra disponible en otras fuentes, se creyó oportuno detallarla a lo largo de estas páginas.

## 5.2 Los antecedentes empíricos del análisis del *focus* legislativo de la representación

Como se ha visto en el marco teórico, existen muchas fuentes que pueden ser utilizadas para medir el comportamiento de los representantes. En esta tesis se ha optado por las iniciativas legislativas presentadas por los legisladores ya que este indicador parece no sólo ser más apropiado para el objetivo de este estudio sino que además ha sido incluido en trabajos anteriores sobre casos latinoamericanos, lo cual permite avanzar en la acumulación de conocimiento sobre este tema y hacer las oportunas comparaciones.

En este sentido, la utilización de los proyectos de ley que impulsan los diputados es más apropiada porque, a diferencia de las leyes, estos permiten focalizar –y aislar– el interés que guía a los parlamentarios, sin que medie la interferencia de las particulares dinámicas que influyen sobre su éxito o fracaso.

Así, Escobar-Lemmon y Moreno (2004) centran su investigación en las iniciativas legislativas en lugar de abordar las leyes aprobadas porque consideran que éstas reflejan mejor los esfuerzos realizados por cada uno de los representantes y porque son la forma más adecuada de determinar la agenda particular de cada diputado<sup>287</sup>. En la misma línea, Crisp e Ingall (2002: 741) consideran que si una iniciativa se convierte o no en ley es a menudo irrelevante ya que la principal función de proponer un proyecto es simplemente demostrar a los electores que los representantes tienen sus preferencias en mente<sup>288</sup>. Novaes (1994) y Ames (2001) afirman que en Brasil los legisladores introducen iniciativas sin intención de seguirlas a lo largo del trámite: los diputados introducen proyectos, la Cámara las imprime, y esta versión impresa (*avulsos*) es enviada a los electores como prueba de sus “servicios”.

Por otra parte, es fácilmente comprable ya que, a diferencia de otros indicadores, como el comportamiento de voto de los legisladores o las negociaciones entre ellos y el

---

<sup>287</sup> Los diputados pueden presentar iniciativas que saben que fracasaran en su aprobación con el único objetivo de poder señalarlas como prioridades demostrables durante la siguiente campaña electoral (Escobar-Lemmon y Moreno, 2004: 26).

<sup>288</sup> En muchos casos, los legisladores utilizan los medios de comunicación para hacer públicas estas iniciativas. Sin embargo, el mecanismo más común a través del cual las publicitan es el cara a cara con los electores del distrito en “giras” que regularmente realizan. No existen datos sistemáticos sobre esta cuestión pero durante el trabajo de campo en el que se entrevistó a los legisladores en el marco del PELA fueron numerosos los legisladores que afirmaron viajar frecuentemente a sus provincias o departamentos para mantener reuniones en las sedes de sus partidos y para participar en actos que se empleaban para dar a conocer las acciones que habían puesto en marcha para beneficiar a sus distritos y a sus ciudadanos. Las entrevistas realizadas por Taylor-Robinson (1992) a los diputados costarricenses y las llevadas a cabo por Ingall y Crisp (2001), junto a el análisis de los “patrones de viajes” de Crisp y Desposato (2004), confirman esta pauta. Otro mecanismo utilizado, aunque de menor alcance, para dar a conocer este tipo de trabajo es el envío masivo de mensajes de correo electrónico que, en los últimos tiempos, muchos legisladores han puesto en práctica.

gobierno para la distribución de fondos que beneficien a territorios específicos –ya sea por medio de las partidas incluidas en los Presupuestos generales, en los programas nacionales o en los fondos discrecionales-, el impulso de las iniciativas legislativas es una facultad universal de los representantes en todos los Congresos.

Tanto la utilización de la deserción de las líneas del partido en las votaciones de la Cámara -como forma de presión para conseguir beneficios para los distritos o para demostrar los intereses que defienden cuando las normas que se están sancionando perjudican a la unidad subnacional de la que proviene el legislador - como las negociaciones *vis a vis* legisladores-gobierno en la distribución de fondos, dependen de lógicas políticas autóctonas o de reglas formales diferentes en cada caso. Sin embargo, la capacidad de iniciar proyectos de ley para sentar posiciones sobre los temas que le interesan al legislador es común a todos los Parlamentos. Esto lo convierte en un indicador más oportuno para establecer parámetros y grados en los que la política se torna más particularista o más nacional y para hacerlo de forma comparada.

### **5.2.1 El particularismo legislativo: la dimensión nacional / parroquial en las iniciativas legislativas**

Muchos han sido los estudios que se han preocupado de clasificar a las políticas a partir de diferentes criterios (Capano y Giuliani, 2000; Di Palma, 1976, 1977; Lanzaro, 2000b; Schmidt, 1995). Sin embargo, como ya se ha mencionado, interesan en esta tesis aquellos principios que permiten ordenarlas por el sujeto al que se dirigen y, específicamente, por el grado de particularismo territorial que muestran.

En 1969, Theodore Lowi las organizó en tres niveles: regulatorias<sup>289</sup>, redistributivas<sup>290</sup> y distributivas<sup>291</sup>. A pesar de que la pauta de segmentación<sup>292</sup> adoptada por Lowi no era

---

<sup>289</sup> Tienen como objetivo disciplinar, regular o limitar una actividad. Tienden a ser conflictivas ya que su establecimiento genera, casi siempre, juegos de suma cero.

<sup>290</sup> Las políticas redistributivas tienen que ver con el modo en que se distribuye la riqueza, la renta nacional, y generan beneficios a ciertos sectores de la sociedad; su intención es la redistribución social de los recursos.

<sup>291</sup> Las políticas distributivas son las que asignan privilegios y/o beneficios a ciertos sectores, segmentos o grupos de la sociedad, o a espacios/territorios concretos. Éstas se caracterizan por la facilidad con la que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general (Lowi, 1996: 102). Una política distributiva es una decisión política que concentra beneficios en un distrito geográfico específico mientras que el gasto que genera, es decir, su financiación, se realiza sobre la base de una fiscalidad generalizada (Weingast et al., 1981).

El término distributivo, ligado a las políticas, se acuñó por primera vez para las políticas agrarias del siglo XIX, pero se extendió rápidamente hasta incluir a las mayoría de las políticas sobre la tierra y las propiedades públicas, los

específicamente el grupo o sector al que se dirigen las políticas, estas categorías fueron utilizadas para desarrollar ese campo. La clasificación de Lowi carecía de claridad explicativa y mostraba una evidente incoherencia metodológica (Ricci, 2002) ya que los criterios empleados se mezclaban, -privilegiándose unos u otros en diferentes casos- sin generar categorías excluyentes<sup>293</sup>. Aún así, sus tipos –principalmente las políticas redistributivas y distributivas, aunque con mucha más fuerza estas últimas- y su vinculación con la dicotomía costos/beneficios concentrados o particularizados<sup>294</sup> *versus* costos/beneficios difusos o generales, fueron retomados en estudios posteriores para hacer clasificaciones de acuerdo con la clase de bienes y servicios que producían y el criterio de quién era el sujeto inmediato de la ley, es decir, “a quién afectaba”.

Mayhew (1974) alude a la separación entre bienes privados y locales, por un lado, que se oponen a los bienes públicos puros. Los bienes públicos puros son aquellos compartidos por todos los ciudadanos, aquellos cuyo disfrute no puede negarse a ningún miembro de la sociedad y cuyo consumo por parte de un ciudadano no disminuye el beneficio disponible para otros. Los bienes públicos locales son aquellos que tienen beneficios dispersos pero que no son universales. El concepto se utiliza para diferenciar los bienes públicos puros de aquellos que ofrecen beneficios sólo a un subconjunto de la población. Los bienes privados puros son aquellos cuyos beneficios son exclusivos del sujeto que los posee.

En su trabajo sobre los determinantes institucionales que afectan a las políticas públicas, Cox y McCubbins (2001) establecen dos *trade-offs* que surgen como consecuencia de la separación de poderes<sup>295</sup> y de la separación de propósitos de los actores presentes en el sistema político. El segundo *trade-off* es el que se origina entre la atención que se presta a

---

programas de ríos y puertos, de defensa, de investigación y desarrollo, los servicios a favor de las ‘clientelas’ de trabajadores, agricultores y empresarios, los impuestos y aranceles tradicionales (Lowi, 1996: 101-102).

<sup>292</sup> El criterio utilizado por Lowi para clasificar a las políticas es el impacto o impacto esperado en las sociedad (Lowi, 1996: 100). Su enfoque reemplaza las categorías temáticas descriptivas de los pluralistas por categorías funcionales.

<sup>293</sup> La dificultad de encasillar las políticas en una u otra categoría es evidente ya que la mayoría de ellas están conformadas por elementos de diferentes tipos de políticas y no son inmutables en el tiempo (Weingast, 1994: 321). Como reflejo de la permeabilidad de las categorías, una hipótesis en la literatura es, por ejemplo, la de la “tendencia distributiva”; un concepto que advierte sobre los programas controvertidos que inicialmente caen dentro de la categoría de políticas regulatorias o redistributivas y que, posteriormente son redefinidas y se convierten en distributivas (Stockman, 1975; Weingast, 1994).

<sup>294</sup> Los *beneficios particularizados* son, según Lowi (1964) aquellos que poseen dos propiedades: a) cada beneficio es otorgado a un individuo, grupo, o distrito geográfico electoral, una unidad receptora (destinataria) que pertenece a una escala que permite al legislador ser reconocido –por los actores políticos relevantes y por otros legisladores- como demandante de ese beneficio; b) cada beneficio es otorgado de una forma *ad hoc*, siendo el legislador, aparentemente, el que tiene responsabilidad en la asignación de este beneficio.

<sup>295</sup> Las formas más comunes de separación de poderes son el presidencialismo (separación del Ejecutivo del Legislativo), el bicameralismo (separación de Cámaras legislativas) y el federalismo (esferas separadas de acción entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales).

los asuntos públicos *versus* los asuntos privados en las políticas que se producen<sup>296</sup>. El criterio clasificatorio toma en cuenta la intención distributiva en la elaboración de las políticas, y cuánto se centran éstas en proveer bienes públicos, incrementar la eficiencia en la distribución y promover el bienestar general. Con ello, Cox y McCubbins, las agrupan en políticas orientadas al interés público y políticas orientadas al interés privado<sup>297</sup>.

Para estos autores, la orientación al interés público se refiere al grado en que las políticas producidas por un sistema dado promueven el bienestar general y se asemejan a bienes públicos (es decir, se orientan a la satisfacción del interés general) y la orientación al interés privado alude a aquellas que tienden a canalizar beneficios privados hacia determinadas personas, facciones o regiones en forma de proyectos con beneficios concentrados, subsidios específicos o resquicios que permiten eludir impuestos<sup>298</sup> (Stein et al., 2006: 146).

Algunos análisis sobre las leyes iniciadas por los legisladores en los países de América Latina utilizaron simplemente esta dicotomía mientras que otros la hicieron más compleja. Como se verá seguidamente, si bien el trasfondo de todos ellos era evaluar el grado de particularismo o parroquialismo legislativo, el nivel de especificidad de las categorías utilizadas para medir y clasificar los proyectos de ley divergía, creando dos tipos de abordajes. En el primero, el ordenamiento sólo discriminaba dicotómicamente entre políticas generales y políticas particulares; en el segundo, en cambio, se intentaba de forma complementaria refinar las categorías para obtener más información sobre el contenido de las mismas.

Así, basándose en la codificación de Cox y McCubbins (2001), Crisp et. al. (2004) analizan los proyectos de ley iniciados por todos los legisladores en los Congresos de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Venezuela distinguiendo entre aquellas

---

<sup>296</sup> El otro *trade-off* es entre la capacidad para cambiar las políticas (que ellos denominaron *decisiveness*, o “capacidad de decisión”) y la capacidad para comprometerse con determinada política una vez que es aprobada (que denominaron *resoluteness* o “determinación”) (Cox y McCubbins, 2001). Estos conceptos son similares a algunas características de las políticas sobre las que se hace hincapié en el Informe “La política de las políticas públicas”, en particular, la adaptabilidad y la estabilidad (Stein et al., 2006).

<sup>297</sup> En el trabajo de Cox y McCubbins las políticas orientadas al interés privado se refieren principalmente a cuestiones económicas, ya que su objetivo era analizar los factores institucionales que influían en este tipo de políticas. Sin embargo, éstas pueden ser mucho más amplias y abarcar también a bienes simbólicos, sociales, culturales, etc. En este sentido, lo relevante para este estudio es la división genérica entre políticas orientadas al interés privado *versus* las orientadas al interés público.

<sup>298</sup> Cox y McCubbins denominan, a estas últimas, políticas *pork*, en un sentido más amplio que el usual, y en el que incluyen dos subcategorías. La primera, *fiscal pork*, que se refiere al gasto público para una unidad determinada geográficamente cuya incidencia y ubicación sigue una lógica política más que económica (aún cuando estos gastos puedan producir bienes que tengan algunas de las características de un bien público). La segunda subcategoría abarca a las rentas, en el sentido que este término está utilizado en la literatura sobre *rent-seeking*, es decir, refiriéndose a cualquier tipo de subsidios, suministro de impuestos especiales, o excepciones regulatorias, extraídas del gobierno.

iniciativas que son más “*targetable*” (focalizadas en bienes públicos locales o en bienes privados) de aquellas que no lo son; y por el número de legisladores que apoyan la introducción de esta iniciativa.

Dos indicadores operan, entonces, en este trabajo: para medir la atención que los representantes prestan a los asuntos nacionales *versus* los asuntos locales, los autores utilizan los registros de iniciativas legislativas observando su contenido (a quién están dirigidas, o mejor dicho, si tienen un *target* definido) y para medir la voluntad de actuar como parte de una colectividad o como “individuos emprendedores”<sup>299</sup>, examinan el número de patrocinadores (es decir el número de legisladores que firman la propuesta de ley).

Ambas dimensiones dan cuenta de la manera en la que los legisladores invierten su tiempo y sus recursos y la forma en la que asumen la responsabilidad de la representación. La medición de la primera, es decir, del *focus* de las iniciativas, encierra el mismo propósito que el trabajo teórico de Cox y McCubbins: determinar hasta qué punto un proyecto de ley está dirigido a un grupo específico –es decir, se focaliza en la provisión de bienes públicos locales o bienes privados- o a un colectivo más amplio –es decir, se centra en el suministro de bienes públicos-. La segunda complementa ese mismo propósito observando qué tipo de interacción se da entre los congresistas –si es que se da- en la presentación de proyectos.

El estudio de Taylor-Robinson (2003) para Honduras aborda también el problema generando una variable dicotómica. Se centra sólo en un tipo de iniciativas legislativas: las que tienen un destinatario local, y utiliza como unidad de observación a los diputados –tomados individualmente-. De esta manera mide la variable dependiente de forma binaria –si el diputado ha iniciado un proyecto de ley de este tipo (sin importar cuántos) o nunca lo ha hecho-<sup>300</sup>.

Por otra parte, del lado de los trabajos que emplean una clasificación más específica, destacan los análisis de Taylor-Robinson y Díaz (1999) sobre Honduras; el de Crisp e Ingall (2002), Escobar-Lemmon, Avellaneda y Botero (en prensa) y el de Cárdenas, Junguito y Pachón(2006) sobre Colombia; los trabajos de Ricci (2003; 2006) sobre Brasil; el de Molinas, Pérez Liñán y Saiegh (2004) sobre Paraguay; el de Mejía Acosta, Araujo, Pérez

---

<sup>299</sup> Las iniciativas legislativas son una de las variadas formas que los legisladores utilizan para ganar apoyos personales de los votantes, apoyos que se diferencian de aquellos que los electores dan al partido. Los legisladores pueden presentar proyectos de ley para beneficiar al distrito del que provienen o también a individuos particulares o grupos de sus distritos (Crisp, Escobar-Lemmon et al., 2004: 16).

<sup>300</sup> El objetivo último es explicar si el comportamiento de los representantes responde a incentivos creados por las instituciones electorales o por el clientelismo.

Liñán y Saiegh (2006) sobre Ecuador; y el Mejía Acosta, Pérez Liñán y Saiegh (2006) comparando estos dos últimos casos.

En la búsqueda por encontrar explicaciones a cómo funcionan las legislaturas en América Latina, Taylor-Robinson y Díaz (1999) analizan cuáles son los actores que logran que las leyes pasen y de qué tipo de legislación se trata. Así, para desentrañar las particularidades de una supuesta legislatura “marginal”<sup>301</sup> (Mezey, 1979), los autores examinan los tipos de iniciativas legislativas que se presentan en el Congreso de Honduras y cuáles se convierten en leyes. Si bien su investigación se centra en las diferencias sustantivas entre las leyes iniciadas por el Ejecutivo y las iniciadas por los diputados<sup>302</sup> entre 1990 y 1996, su clasificación es útil para este trabajo puesto que el criterio de codificación es el “nivel de agregación”<sup>303</sup>. La variable nivel de agregación se refiere a etiquetar el sujeto inmediato de una ley o propuesta de ley. Una propuesta puede dirigirse a una comunidad nacional, una comunidad regional (uno o varios departamentos o provincias), un sector de la sociedad (por ejemplo, los sindicatos, el sector bancario, los maestros de escuela, el sector de las cooperativas); una comunidad local (un pueblo o municipio); o un individuo (una o varias personas o una entidad legal como por ejemplo una compañía o una organización profesional) (Taylor-Robinson y Díaz, 1999: 599).

Esta misma clasificación utiliza el trabajo de Crisp e Ingall (2002) para analizar la producción legislativa de los senadores colombianos desde 1986 a 1998, aunque en este caso con el objetivo de verificar si las reformas incorporadas en la Constitución para la elección de los senadores habían impactado en los patrones geográficos de apoyo electoral, dispersándolos, y como consecuencia, en el *focus* de las iniciativas legislativas, haciéndolas más programáticas y nacionales.

También para el análisis del caso colombiano, pero esta vez de la Cámara de Representantes y del Ejecutivo, Cárdenas, Junguito y Pachón (2006) toman prestadas las categorías antes mencionadas y clasifican las iniciativas legislativas ingresadas en este

---

<sup>301</sup> Mezey (1979) divide a las legislaturas en cinco tipos: activas, vulnerables, reactivas, marginales y mínimas, incluyendo a la mayoría de las legislaturas latinoamericanas dentro de la categoría de ‘marginales’.

<sup>302</sup> El trabajo de Taylor-Robinson y Díaz (1999) busca determinar si el Legislativo hondureño actúa sencillamente como ratificador de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo en el proceso de elaboración de las leyes o si el Congreso y sus legisladores encuentran formas de hacerse valer por ellos mismos contribuyendo a hacer del Legislativo una rama independiente del gobierno que pueda satisfacer su papel de representar a los ciudadanos y controlar al Ejecutivo.

<sup>303</sup> El estudio utiliza además el criterio “efectos” para clasificar las iniciativas legislativas: “para descubrir si existen diferencias significativas entre las iniciativas de los diputados y las del Ejecutivo, la naturaleza de estas iniciativas y leyes se examinaron en dos sentidos: a) el nivel de agregación de las propuestas y b) los efectos del proyecto” (Taylor-Robinson y Díaz, 1999: 598-599). Estos últimos se extraen del trabajo de Di Palma que codifica las iniciativas basándose en si una iniciativa es beneficiosa, mixta o restrictiva (a la que los autores añaden la categoría de neutra) con respecto al grupo al que afecta.

órgano colegiado entre 1982/83 y 2002/03. A pesar de que la base de la clasificación es la misma, los autores proceden a agregarlas en “de objetivo local” –*local scope*- (las locales y regionales) y “de objetivo nacional” –*national scope*- (las nacionales y sectoriales) cuando las interpretan. A ella añaden el número de ponentes que presentan el proyecto de ley, como en el trabajo de Crisp *et. al.*<sup>304</sup> El objetivo de su investigación es explicar por qué las iniciativas se convierten en leyes y comparar la capacidad del Ejecutivo y del Legislativo para promulgar diferentes tipos de políticas antes y después de la reforma constitucional de 1991.

También para este mismo caso y con un objetivo similar, Escobar-Lemmon, Avellaneda y Botero (en prensa) analizan los proyectos presentados en dos periodos (1986-1990 y 1994-1998) por todos los actores con capacidad de iniciar legislación. Lo hacen a partir de una reformulación de las categorías de Taylor-Robinson y Díaz: manteniendo las “nacionales” y haciendo colapsar las sectoriales y regionales en “sectoriales” y las locales e individuales en “parroquiales”.

Los trabajos de Ricci (2003; 2006), cuyo interrogante inicial en ambos casos es cómo explicar la producción legislativa de origen parlamentario<sup>305</sup>, utilizan dos unidades de análisis diferentes. En el primer trabajo, de 2003, Ricci emplea las iniciativas legislativas sancionadas, los proyectos vetados totalmente y los rechazados, dejando fuera del análisis a aquellas iniciativas que no fueron tratadas. En el segundo trabajo, de 2006, se centra sólo en el estudio de las propuestas de origen parlamentario que fueron sancionadas, es decir, aquellas que lograron convertirse en leyes<sup>306</sup>. Sin embargo, como en el caso anterior, a pesar de que las unidades de análisis de estos dos trabajos son diferentes a las utilizadas por esta investigación es útil revisar cuáles han sido las categorías creadas para clasificar las iniciativas.

---

<sup>304</sup> Utilizan muchas otras variables, que incluyen en la base de datos con la que trabajan, como el área temática de la iniciativa, el número de debates a los que ha sido sometida, el partido al que pertenece el/los ponentes que la presentan, si ha sido aprobada o rechazada, etc. Todas ellas se corresponden con los objetivos de la investigación propuestos.

<sup>305</sup> Ricci (2006: 2) inicia su trabajo planteando tres preguntas: ¿Cómo explicar la producción legislativa de origen parlamentario? ¿Por qué en algunos casos observamos mayores tasas de proyectos sancionados? Y ¿Cuál es la interpretación para el hecho de que muchas de estas propuestas aprobadas son reconocidamente leyes parroquiales que benefician a ámbitos territoriales limitados?

<sup>306</sup> La elección de estas unidades de análisis por parte del autor se fundamenta en el objetivo de su investigación. En ambos trabajos, Ricci quiere determinar si el tipo de legislación que impulsa un diputado tiene relación con su éxito reelectoral. Por ello considera que la mera presentación de un proyecto de ley por parte de un diputado no es condición suficiente para garantizar la reelección -ya que los electores que votan instrumentalmente no examinan propuestas a la hora de decidir su voto, sino resultados concretos- y se decanta por aquellas iniciativas que han sido sometidas a algún proceso de deliberación en el Congreso, dejando completamente fuera del estudio al resto.

Para operacionalizar la variable dependiente, Ricci utiliza en su primer trabajo tres criterios: 1) el impacto previsto sobre los sujetos directamente afectados por la iniciativa, 2) los tipos de efectos previstos sobre las partes interesadas en la ley y 3) la dimensión física del impacto previsto. En el segundo trabajo utiliza sólo dos principios con los que clasifica el contenido de las leyes: la generalidad –que coincide con el primer criterio del anterior trabajo- y el impacto territorial –que coincide con el tercero-. Con el criterio de generalidad mide el tipo de repercusión prevista sobre los individuos afectados por la ley y sus categorías son: general, *seccional*, *microseccional* e individual.

El segundo criterio, mientras tanto, busca localizar el impacto territorial de la ley de modo que se mide el grado en el que ésta afecta al territorio nacional o sólo a una región. Esta cuestión, que en el artículo de Ricci se trata de forma dicotómica, diferencia entre el efecto local y el nacional, resaltando la dimensión geográfica del alcance de la ley. De esta manera, una distinción entre impacto amplio y restringido permite reconocer la existencia de diferentes tipos de efectos distributivos, en la medida en que una ley puede beneficiar a grupos dispersos sobre el territorio nacional o bien a grupos concentrados territorialmente. Cuando el impacto sea limitado, esto es, local, se podrá hablar propiamente de leyes parroquialistas.

Para Paraguay, y con la intención de desentrañar en qué medida difieren el tipo de iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo y por el Legislativo –tanto el Senado como la Cámara de Diputados-, Molinas, Pérez Liñán y Saiegh (Molinas et al., 2004) codifican el contenido de las iniciativas legislativas siguiendo la clásica tipología de Lowi (1964) (proyectos distributivos, redistributivos, regulatorios, y otros) y el criterio del *target* de Taylor-Robinson y Díaz (1999) (individuales, locales, sectoriales, regionales y nacionales).

Exactamente la misma categorización utilizan Mejía Acosta, Araujo, Pérez Liñán y Saiegh (2006) para examinar el caso ecuatoriano y Mejía Acosta, Pérez Liñán y Saiegh (2006) en un trabajo comparado entre Paraguay y Ecuador, cuyo objetivo final es determinar los factores que influyen en la inclinación de los congresistas a iniciar leyes particularistas<sup>307</sup> en ambos sistemas políticos.

---

<sup>307</sup> Son iniciativas particularistas en el trabajo de Mejía Acosta, Pérez Liñán y Saiegh (2006) aquellas que tienen una naturaleza distributiva en la clasificación de Lowi y un alcance acotado (local o individual) en la de Taylor-Robinson y Díaz.

**Tabla 12: Estudios anteriores que clasifican iniciativas legislativas o leyes en los Congresos Latinoamericanos**

Estudio	Unidades de Observación/Análisis	Criterio de clasificación	Categorías
Taylor-Robinson y Díaz (1999)	Proyectos de ley iniciados por los diputados en Honduras (1990-1996)	Nivel de agregación o alcance de la iniciativa	-Comunidad nacional -Comunidad regional -Sector de la sociedad -Comunidad local -Individuo
		Efecto previsto de la iniciativa	-Efectos beneficiosos -Efectos restrictivos -Efectos mixtos -Efectos neutros
Crisp e Ingall (2001)	Proyectos de ley iniciados por los senadores en Colombia (1986-1998)	Nivel de agregación o alcance de la iniciativa	-Comunidad nacional -Comunidad regional -Sector de la sociedad -Comunidad local -Individuo
Ricci (2003)	Iniciativas legislativas aprobadas (sancionadas), rechazadas totalmente por el Congreso, y aprobadas por el Congreso pero vetadas por el Ejecutivo en Brasil (1991-2002)	Impacto previsto sobre los sujetos directamente afectados por la iniciativa	-General -Sectorial -Microseccional -Individual
		Tipos de efectos previstos sobre las partes interesadas en la ley (costos/beneficios)	-Más beneficios que costos -Mas costos que beneficios
		Amplitud física o territorial del impacto previsto	-Efecto nacional -Efecto local
Taylor-Robinson (2003)	Proyectos de ley iniciados por los diputados hondureños	Nivel de agregación	-Local -No Local
Molinas, Pérez Liñán, Saiegh (2004)	Proyectos de ley iniciados por los diputados y por el Ejecutivo que recibieron tratamiento final (1992-2003)	Intención de la política (igual que en Lowi)	-Distributiva -Redistributiva -Regulatoria -Otras
		Alcance de la iniciativa	-Nacional -Regional -Sector privado -Sector público -Local/Municipal -Individual
Crisp et. al (2004)	Proyectos de ley iniciados por los diputados y los senadores en Argentina (1993-1995); Chile (1990-1998); Colombia (1986-1990 y 1994-1998); Costa Rica (1986-1998); Honduras (1990-1997) y Venezuela (1989-1998)	Alcance del contenido de los proyectos de ley ( <i>Bill target</i> )	-Targetable (bienes públicos locales o bienes privados) -No targetable (bienes públicos)
		Número de legisladores que presentan la iniciativa ( <i>Cosponsorship</i> )	-Sólo o en pequeños grupos - Grupos numerosos de legisladores
Ricci (2006)	Leyes aprobadas en Brasil	Generalidad	- Grupos dispersos en el territorio nacional - Grupos Sectoriales - Grupos microsectoriales - Individuos
		Impacto Territorial	- Territorio Nacional (amplio) [particularistas] - Territorio Local (restringido)

Estudio	Unidades de Observación/Análisis	Criterio de clasificación	Categorías
Mejía Acosta, Araujo, Pérez Liñan y Saiegh (2006)	Proyectos de ley iniciados por los legisladores de Ecuador (1979-2002)	Intención de la política (igual que en Lowi)	-Distributiva -Redistributiva -Regulatoria -Otras
		Nivel de agregación o alcance de la iniciativa	-Nacional -Regional -Sector privado -Sector público -Local/Municipal -Individual
Mejía Acosta, Pérez Liñan y Saiegh (2006)	Proyectos de ley iniciados por los legisladores de Ecuador (1979-1995) (1998-2004) y Paraguay (1993-2004)	Intención de la política (igual que Lowi)	-Distributivo -Redistributivo -Regulatorio -Otro
		Nivel de agregación o alcance de la iniciativa	-Comunidad nacional -Comunidad regional -Sector de la sociedad: sector público y sector privado -Comunidad local -Individuo
Cardenas, Junguito y Pachón (2006)	Proyectos de Ley iniciados por los diputados y por el Ejecutivo en Colombia (1982-2003)	Nivel de agregación o alcance de la iniciativa	-Comunidad nacional -Comunidad regional -Sector de la sociedad -Comunidad local -Individuo
		Número de legisladores que presentan la iniciativa	
Escobar-Lemmon, Avellaneda y Botero (en prensa)	Proyectos de Ley iniciados por los legisladores en Colombia (1986-1990 y 1994-1998)	Alcance de la iniciativa (reformuladas a partir de Taylor-Robinson y Díaz)	-Nacional -Sectorial (incluye las categorías sectorial y regional de Taylor Robinson y Díaz) -Parroquial (incluye las categorías de local e individual de Taylor Robinson y Díaz)

Fuente: elaboración propia.

### 5.3 El *focus* legislativo de la representación en los Congresos iberoamericanos

Una vez concluido el recorrido por los trabajos empíricos que tuvieron objetivos similares a los que plantea esta investigación, el paso siguiente es explicar la clasificación que se empleará en los casos analizados. Para medir la dimensión de comportamiento, esta tesis utilizará una variable que clasifique las iniciativas legislativas por el nivel de agregación o alcance, tal como proponen Taylor-Robinson y Díaz (1999). Se ha escogido esta tipificación para poder determinar si los ciudadanos afectados por la iniciativa son nacionales (afecta a todos), tienen una base geográfica (ya sea local o regional), tienen base individual, o si se afectan de un sector de la sociedad disperso dentro del territorio nacional.

Aunque toda esta información aparece desagregada y detallada en el Anexo 8, a continuación se resumen las características generales de cada categoría<sup>308</sup> (Tabla 13).

Posteriormente (en el siguiente capítulo), para determinar el peso que diferentes factores tienen en la explicación de la producción legislativa de tipo territorial, esta variable será dicotomizada, dotando de un valor 1 a las iniciativas codificadas como locales y regionales, y un valor 0 al resto.

**Tabla 13: Las categorías propuestas del *focus* legislativo de la representación**

General		Nacional	Si el alcance es general. Proyectos que se refieren a interpretación, modificación de la Constitución Política o leyes generales (a menos que se aclare que la ley se refiere a un nivel local, regional o sectorial); la conmemoración de un evento específico, el incremento o la creación de un impuesto nacional, actualización o incremento de remuneraciones, etc.
Particular	Sin base territorial	Sectorial	Si el proyecto afecta a un sector de la sociedad a una categoría social específica. Por ejemplo, los proyectos que involucran a grupos profesionales (abogados, médicos, etc.), a sectores específicos del mundo económico (productores agropecuarios, empresarios, etc.) o grupos étnicos (indígenas), a minusválidos, etc.
		Individual	Si el proyecto afecta a una persona natural o si se refiere a una entidad privada o pública, cuando la asignación de recursos o la regulación afecta a la persona jurídica en sí y no promueve el fin de la entidad, por ejemplo: Exoneración de pago de luz eléctrica a la Cruz Roja.
	Con base territorial	Regional	Si el proyecto afecta a una región o una provincia, como en la creación de una institución o empresa para beneficio de una provincia, o la asignación de fondos para la creación de una carretera que cubre una región del país.
		Local/Municipal	Son proyectos que afectan tanto a nivel local o municipal como a ciudades o comunidades. Por ejemplo, la dotación de agua o luz eléctrica en una ciudad, la creación de cantones, los propietarios de un predio, mejoras de carreteras que unen dos ciudades, o mejoras públicas en el barrio de una ciudad

Fuente: Elaboración propia a partir de Taylor-Robinson y Díaz (1999)

<sup>308</sup> Es importante destacar que para clasificar a las iniciativas legislativas sólo se ha tenido en cuenta el título del proyecto. En aquellos casos en los que el título no daba 'pistas' sobre el sujeto al que afectaba o nivel de agregación, se ha revisado su contenido.

Antes de comenzar con el análisis del tipo de proyectos de ley iniciados por los diputados es necesario hacer algunas aclaraciones. La primera es conceptual. A pesar de que en los diferentes países estas iniciativas tienen diferentes denominaciones<sup>309</sup>, este trabajo se refiere a ellas como proyectos de ley o iniciativas legislativas. Cuando se haga algún tipo de comparación y se tengan en cuenta, por ejemplo, las propuestas presentadas por el gobierno o por los miembros de otra Cámara –en los casos de sistemas bicamerales–, se hará la aclaración correspondiente. En caso contrario, siempre se estará haciendo referencia a las iniciadas por los diputados.

La segunda es que los procedimientos y mecanismos estipulados por Constituciones y Reglamentos internos de los Congresos establecen diferentes trabas y requisitos a cumplir en cada uno de los casos. Las normativas para la presentación de iniciativas en las Asambleas analizadas fijan requerimientos que influyen en el comportamiento de los actores y limitan o potencian su accionar como parte de la organización partidista o el bloque parlamentario al que pertenecen, incentivan o desincentivan la actuación en conjunto o en solitario, alientan la posibilidad de fijar la atención en asuntos específicos o en materias generales, por nombrar sólo algunas. Por este motivo, al comienzo del análisis de cada uno de los Congresos, se ha incluido una breve descripción de estas cuestiones, que también se resumen en la Tabla 14.

---

<sup>309</sup> En el Congreso español las iniciativas de ley del gobierno se denominan “proyectos de ley” mientras que aquellas originadas en el Parlamento, “proposiciones de ley”.

**Tabla 14: Actores con iniciativa legislativa**

<b>País</b>	<b>Actores con iniciativa legislativas</b>	<b>Restricciones en el número de actores para la firma de una iniciativa de ley</b>
Argentina	Poder Ejecutivo	
	Poder Legislativo	Cámara de Diputados Senado
	Ciudadanos (iniciativa popular)	
Chile	Poder Ejecutivo	
	Poder Legislativo	Cámara de Diputados Senado
Colombia	Poder Ejecutivo	
	Poder Legislativo	Cámara de Representantes Senado
	Ciudadanos (iniciativa popular)	
	Otros: Corte Suprema, Tribunal Electoral, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo de Estado, Procurador General de la Nación, Contralor General, Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo	
Costa Rica	Poder Ejecutivo	
	Poder Legislativo	Asamblea Legislativa
	Iniciativa Popular	
España	El Gobierno	
	Poder Legislativo	Congreso de los Diputados Senado
	Asambleas de las Comunidades Autónomas	
	A los ciudadanos	
Uruguay	Poder Ejecutivo	
	Poder Legislativo	Cámara de Representantes Senado
	Ciudadanos (iniciativa popular)	

Fuente: elaboración propia a partir de Alcántara et.al. (2005a) y los reglamentos de cada una de las Cámaras

### 5.3.1 Argentina

El análisis general de las iniciativas que presentan los diputados y de el/los sujetos a los que se dirige la propuesta comienza por Argentina. En este país, las leyes pueden iniciarse en cualquiera de las Cámaras del Congreso ya sea por sus miembros, por el Poder Ejecutivo o por iniciativa ciudadana (art. 77, CNA). Los proyectos que se presentan pueden ser: de ley, de resolución, decreto, comunicación o declaración<sup>310</sup> y en el caso de ser propuestas por los congresistas, el Reglamento Interno del Congreso estipula que el número de proponentes no podrá superar los quince<sup>311</sup>.

El examen de las iniciativas de ley propuestas por los miembros de la Cámara Baja argentina arroja, en principio, dos grandes conclusiones dignas de ser mencionadas. La primera es la desmedida cantidad de proyectos que se presentan para ser tramitados a lo largo de cada una de las legislaturas. Si se tienen en cuenta sólo los proyectos de ley iniciados mediante la propuesta de los representantes de alguna de las dos Cámaras, desde la recuperación de la democracia hasta 2006 se han presentado 44.960<sup>312</sup>. Si sólo se contabilizan aquellos cuyo origen fue una propuesta surgida de los miembros del Congreso de los Diputados el total es de 34.028 (una media de 1.873,3 proyectos por año legislativo). Las cifras para Argentina en cualquiera de las legislaturas sextuplican a las de Costa Rica para la legislatura 1998-2002, la siguiente en producción de iniciativas -de todas aquellas de las que se dispone de datos-.

Esta profusión de proyectos se debe, entre otras cuestiones, a la tendencia evidente en la labor parlamentaria de repetir iniciativas que no consiguieron prosperar en el primer intento, es decir, que caducaron por la falta de sanción durante el año parlamentario de inicio o el siguiente<sup>313</sup>. Como consecuencia, muchas de las iniciativas clasificadas en esta

---

<sup>310</sup> El reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de Argentina establece que: “se presentará en forma de proyecto de ley, toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes” (art. 116); “se presentará en forma de proyecto de resolución, toda proposición que tenga por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna de la Cámara, y en general toda disposición de carácter imperativo que pueda adoptar el Cuerpo por sí o conjuntamente con el Senado” (art.117); “se presentará en forma de proyecto de declaración, toda proposición que tenga por objeto expresar una opinión de la Cámara sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad, de practicar algún acto en tiempo determinado, no siendo incidental al curso ordinario del debate, o de adoptar reglas generales referentes a sus procedimientos” (art.118).

<sup>311</sup> “Ningún proyecto podrá presentarse por un número mayor de quince diputados” (art. 120, RIHCN)

<sup>312</sup> Además de los proyectos de resolución, que suman 58.444 y los proyectos de declaración, que son 48.583.

<sup>313</sup> La ley 13.640 de 1949 establece en su artículo 1 que todo proyecto de ley sometido a la consideración del Congreso que no obtenga sanción en una de sus Cámaras durante el año parlamentario en el que tuvo entrada en el cuerpo o en el siguiente, se tendrá por caducado. Si obtuvo sanción en alguna de ellas en el término indicado, éste se

investigación aparecen duplicadas (y algunas veces triplicadas) ya que durante la misma legislatura -o procedentes de otra legislatura anterior- nacieron y caducaron, dando origen a una nueva (repetida) tramitación<sup>314</sup>.

Pero se debe, también, a la predisposición de los legisladores argentinos a trabajar de forma individual en esta cuestión. De las iniciativas analizadas durante las legislaturas 2002-2006, un 59% fueron presentadas con un solo firmante. Como se verá enseguida, no es el único caso en el que los diputados funcionan como emprendedores individuales –también en Colombia, Costa Rica y Uruguay-. Esta dinámica conduce repetidamente a lo que en el glosario parlamentario se denominan “proyectos gemelos”; proyectos que no poseen diferencias en su contenido y que sólo se diferencian por sus patrocinadores y el número asignado en la Mesa de Entrada del Congreso<sup>315</sup>.

**Tabla 15: Argentina: proyectos de ley (número de presentados) con origen en el Ejecutivo y el Legislativo (1983-2007)**

<b>Año</b>	<b>Proyectos de Ley iniciados por el Poder Ejecutivo</b>	<b>Proyectos de Ley iniciados en la Cámara de Representantes y firmados por sus miembros</b>	<b>Proyectos de Ley iniciados en el Senado y firmados por sus miembros</b>	<b>Total de proyectos presentados</b>
1983-1984	52	373	44	469
1984-1985	129	1662	343	2134
1985-1986	131	1413	257	1801
1986-1987	95	1185	247	1527
1987-1988	93	745	153	991
1988-1989	56	1045	265	1366
1989-1990	93	926	232	1251
1990-1991	108	1194	257	1559
1991-1992	142	1173	230	1545
1992-1993	72	1284	253	1609
1993-1994	107	1212	264	1583
1994-1995	95	1074	314	1483
1995-1996	85	1118	332	1535
1996-1997	97	1424	400	1921
1997-1998	163	1375	410	1948
1998-1999	125	1767	434	2326
1999-2000	127	1634	479	2240
2000-2001	88	1828	496	2412

prorrogará por un año más. Esta ley sufrió modificaciones en 1989 y 1992 pero sólo respecto a la caducidad de los proyectos de resolución o declaración, pero dejando intacta la reglamentación anterior para los proyectos de ley.

<sup>314</sup> En algunos casos son los mismos diputados o diputado los que re-tramitan la iniciativa caducada como consecuencia de que aún permanecen en su cargo -ocurre, ya sea porque aún no ha expirado su mandato o porque han sido reelectos para otro mandato-. En otros casos, diferentes legisladores –casi siempre de la misma organización política- se apropian del proyecto y vuelven a darle entrada en la Cámara correspondiente.

<sup>315</sup> En otros muchos casos, esta situación se explica por el impedimento que establece el reglamento del Congreso sobre el número de firmantes. Cuando un proyecto quiere ser respaldado por más de 15 diputados (que es el número máximo que permite el trámite legislativo) no hay otra alternativa más que firmar distintos proyectos aunque tengan el mismo texto.

Año	Proyectos de Ley iniciados por el Poder Ejecutivo	Proyectos de Ley iniciados en la Cámara de Representantes y firmados por sus miembros	Proyectos de Ley iniciados en el Senado y firmados por sus miembros	Total de proyectos presentados
2001-2002	86	1797	581	2464
2002-2003	96	2161	904	3161
2003-2004	76	1488	724	2288
2004-2005	77	2251	1094	3422
2005-2006	55	1714	763	2532
2006-2007	81	2185	1293	3559
2007-2008	72	1540	812	2424

Fuente: elaboración propia a partir de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación.  
Nota: Para el año legislativo 1983-1984 los datos pertenecen al periodo que va del 10 de diciembre de 1983 al 30 de abril de 1984. Para los datos entre 1984 y 1993 el año legislativo comienza el 1 de abril y finaliza el 30 de abril del siguiente año; el resto de los años legislativos comienzan el 1 de marzo y terminan el 28 de febrero del año siguiente. En el caso la legislatura 2007-2008 los datos contabilizados finalizan el 15 de enero de 2008. En sombreado, el periodo estudiado en esta tesis.

Durante el periodo legislativo 2002-2006, los miembros del Congreso argentino presentaron 11.099 proyectos de ley, de los cuales 7.614 tuvieron su origen en la Mesa de Entrada de la Cámara de Diputados promovidos por sus miembros (Tabla 15). Debido a la magnitud del total de proyectos presentados, en esta tesis se ha procedido a seleccionar aleatoriamente un total de 1.538 iniciativas.

En este caso, la mayoría de los proyectos son iniciativas personales (que llevan la firma de un solo legislador). Como ya se ha mencionado un 59% pertenecen a este tipo (Tabla 16) mientras que el 41% restante se dividen entre las partidistas (21,9%) (cofirmadas sólo por diputados que pertenecen al mismo partido político) y mixtas (19,1 %) (cofirmadas por diputados que pertenecen a distintas organizaciones políticas)<sup>316</sup>.

**Tabla 16: Número de firmantes sobre el total de las iniciativas promovidas por los miembros del Congreso de los Diputados de Argentina (2002-2006)**

Iniciativa individual	Entre 2 y 5 firmantes	Entre 6 y 10 firmantes	Entre 11 y 20 firmantes	Más de 21 firmantes
59%	24,9%	11,5%	4,6%	*

Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA.

La media de diputados por iniciativa durante este periodo legislativo fue de 2,89.

\* No existen valores en esta categoría porque el Reglamento del Congreso permite sólo hasta 15 firmas en los proyectos de ley.

<sup>316</sup> Aleman, Calvo, Jones y Kaplan (2007) analizaron todas las iniciativas del Congreso argentino entre 1984 y 2002. De los 125.000 proyectos introducidos por legisladores, sólo 48.122 tuvieron más de un autor. La media de firmantes para todo el periodo fue de 2,4 y un 90% de los proyectos presentados fueron iniciados por menos de 5 co-firmantes.

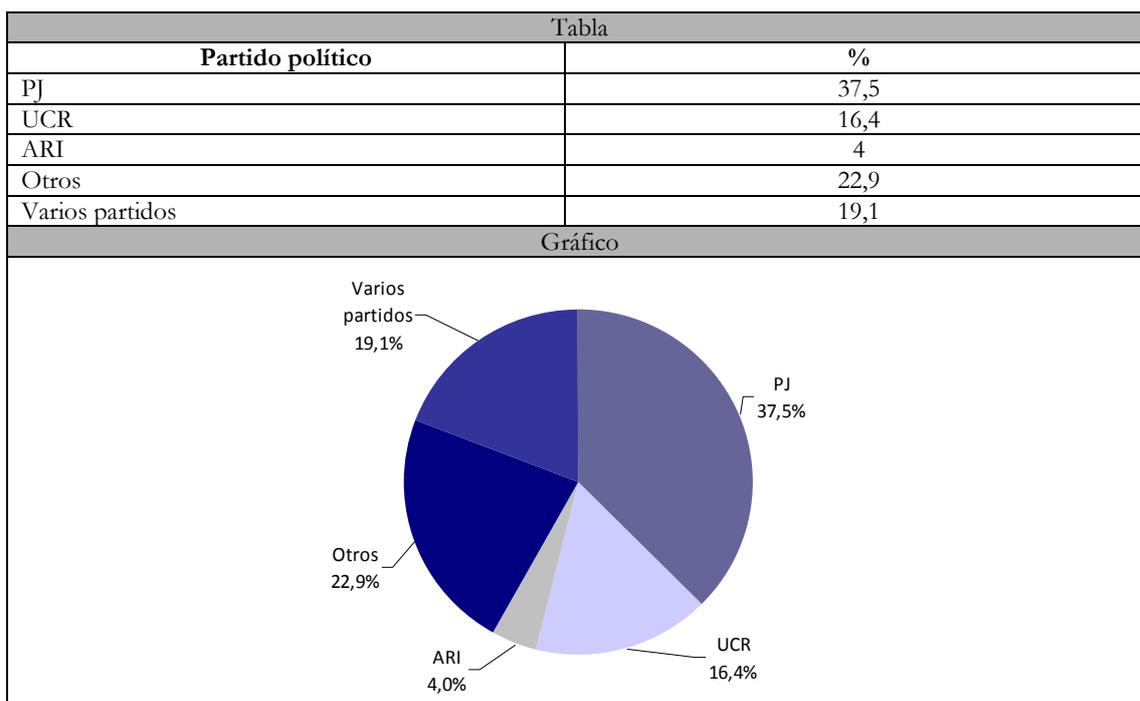
De las iniciativas individuales, la mitad han sido propuestas por legisladores del Partido Justicialista y un 15,5% por diputados de la UCR. Las iniciativas partidistas se distribuyen más uniformemente ya que, alrededor de un tercio corresponden a iniciativas del justicialismo, otro tercio a los radicales y otro tercio a otros partidos (incluido el ARI).

**Tabla 17: Porcentaje que representa cada uno de los partidos argentinos sobre el total de cada categoría**

<b>Iniciativas individuales</b>	59%	<b>Iniciativas colectivas</b>	41%		
PJ	49,3%	<b>Partidistas</b>	21,9%	PJ	38,3%
UCR	15,5%			UCR	32,3%
ARI	4%			ARI	7,2%
Otros	30,8%			Otros	22,2%
		<b>Mixtas</b>	19,1%		

Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

**Tabla 18: Porcentaje que representa cada uno de los partidos argentinos sobre el total de las iniciativas analizadas (2002-2006)**



Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA.

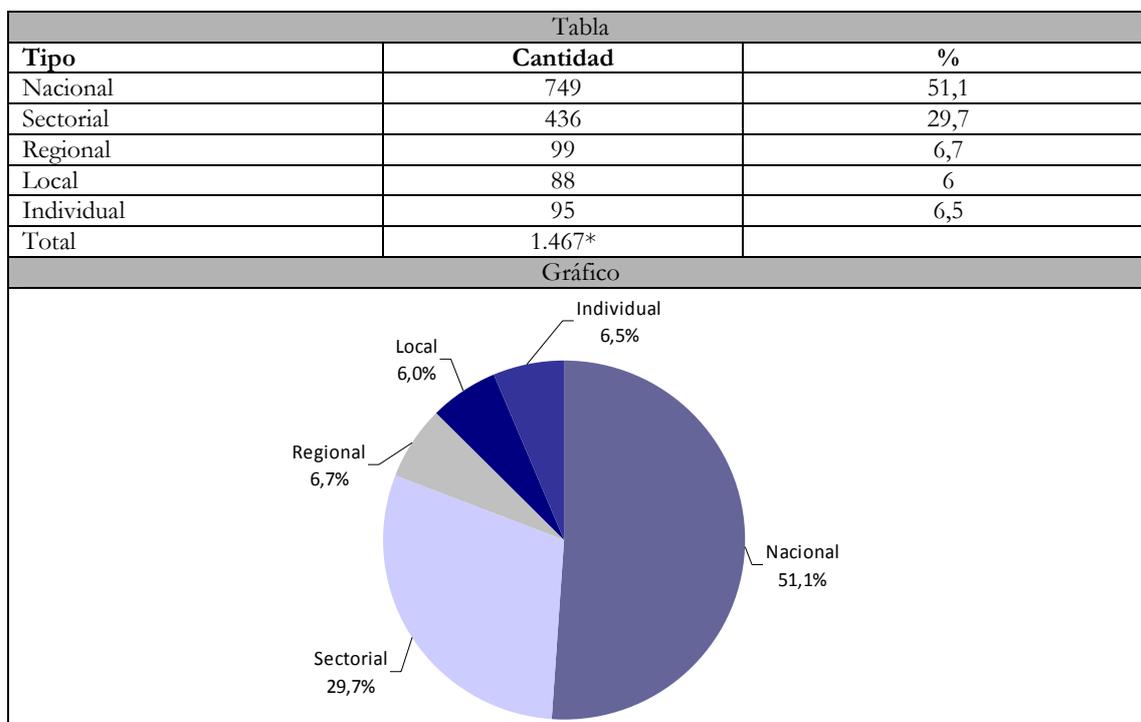
Nota: En estos porcentajes se incluyen también las iniciativas individuales.

La Tabla 19 muestra la clasificación de estas iniciativas según el sujeto inmediato al que afectan. La suma de las regionales y locales, es decir aquellas iniciativas particularistas de base territorial, constituyen el 12,7% del total de las presentadas durante la legislatura. Comparadas con las iniciativas generales y las particulares pero de base no territorial, éstas

son evidentemente escasas, más aun si se tiene en cuenta toda la literatura contemporánea sobre la política argentina que reiteradamente subraya la influencia que ejercen los factores de nivel provincial para el funcionamiento del sistema político del país.

Apoyados en esta literatura que destaca la importancia vital de la naturaleza provincial de las carreras de los legisladores y su dependencia de los jefes de los partidos a nivel provincial se podría esperar que el comportamiento de legisladores estuviera fuertemente marcado por la búsqueda de beneficios para sus distritos. Sin embargo, los datos aquí expuestos muestran que en lo que se refiere a producción legislativa, los diputados argentinos están, en términos generales, nacional o sectorialmente orientados, siendo los proyectos de base territorial especialmente marginales<sup>317</sup>.

**Tabla 19: Porcentaje de las iniciativas del Congreso de los Diputados de Argentina según el alcance o nivel de agregación, sobre el total (2002-2006)**



\* 70 iniciativas fueron excluidas porque entraban en la categoría de “incodificables”  
Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

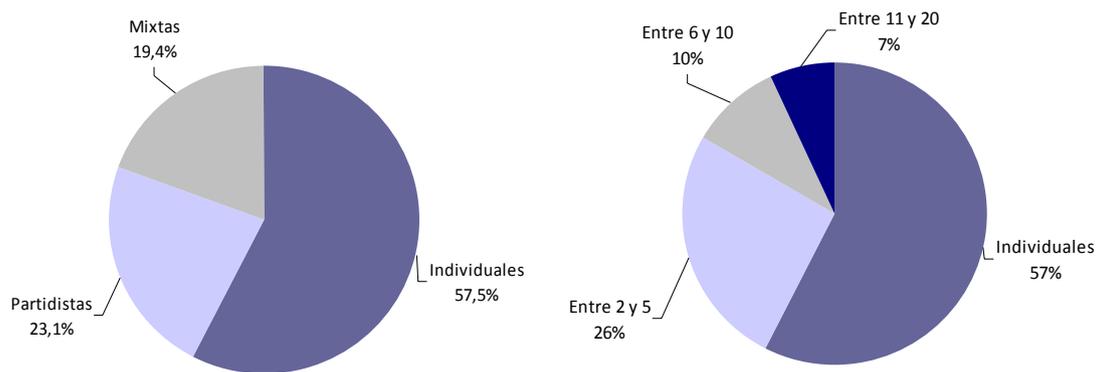
<sup>317</sup> También cuando se examina el comportamiento de los diputados a través del voto nominal, no se encuentra que exista ningún efecto provincial o regional. Por el contrario, el análisis de Jones y Hwang apunta al poderoso papel que juega el partido mayoritario en la Cámara en el proceso legislativo: “basado en el análisis de las votaciones nominales, la Cámara argentina parece estar dominada por el partido nacional, con los jefes partidistas provinciales y sus preferencias de escasa relevancia para el funcionamiento de la política legislativa en la Cámara. Los jefes provinciales ejercen una gran influencia sobre el proceso legislativo pero esta influencia no se observa en las votaciones debido al poderoso control de la agenda que ejerce el partido mayoritario de la Cámara, que funciona como un verdadero y efectivo cartel”.

Este tipo de iniciativas parece gozar de cierta estabilidad a lo largo del tiempo. Jones (2002b) afirma que sólo el 14% de los proyectos presentados en la Cámara de Diputados argentina entre el 13 de diciembre de 1993 y el 12 del mismo mes del año siguiente pueden ser clasificados entre los que tienen un interés directo y específico en lo que atañe al distrito electoral mientras que todos los demás se relacionan con cuestiones generales de políticas.

Son, además, proyectos de ley que se ocupan de temas que no compiten con las políticas de gobierno y se refieren a cuestiones relativamente marginales: se repiten las iniciativas relacionadas con las transferencias de terrenos e inmuebles de la nación a las municipalidades, la creación de juzgados, algunas construcciones de rutas y las declaraciones de fiestas especiales (Fiesta del Trigo, Fiesta de la Vendimia) o colocación de monumentos en localidades o pueblos del interior, entre otros.

Más de la mitad de los proyectos territoriales (58%) han sido presentados de forma individual; es decir, con el respaldo de una sola firma. De las restantes iniciativas de este tipo, un 23% fueron propuestas por los miembros de un mismo partido mientras que en el 19% restante la presentación la efectuaron conjuntamente legisladores de diferentes organizaciones políticas. Así, observando el Gráfico 27 se puede decir que las políticas particularistas de corte territorial tienden a ser presentadas por pocos legisladores. La media de firmas en las iniciativas de este tipo es de 3,09.

**Gráfico 27: Iniciativas territoriales (locales y regionales) por tipo y número de firmantes en Argentina**



Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

### 5.3.2 Colombia

Colombia es, junto con Ecuador, el país latinoamericano con un mayor número de actores autorizados para iniciar leyes<sup>318</sup>. La ley n° 5 de 1992 por la que se expide el Reglamento del Congreso (Senado y Cámara de Representantes) establece que estas iniciativas pueden ser de diferentes tipos: proyecto de acto legislativo<sup>319</sup>, de ley orgánica, de ley estatutaria y de ley ordinaria. Sólo en el caso de las primeras –las de acto legislativo- la normativa introduce un requisito en torno a sus firmantes: en ningún caso podrán ser menos de diez congresistas<sup>320</sup>. Para el resto de los proyectos, no hay limitaciones en este sentido.

Es importante resaltar una particularidad del procedimiento legislativo colombiano: la posibilidad que tienen los actores con capacidad de iniciativa de actuar conjuntamente con otros. Es decir, los diputados pueden proponer proyectos con otros senadores, con miembros del gobierno o con otros actores autorizados<sup>321</sup>.

Durante el periodo colombiano analizado por esta investigación (2002-2006) fueron presentadas en el Congreso un total de 1.193 iniciativas de ley, de las cuales, en la Cámara de Representantes se iniciaron 953 y en el Senado 240 (Tabla 20). Dado que esta investigación sólo codificó aquellos proyectos iniciados por diputados y cuyo trámite tuvo origen en la Cámara de Representantes, el total de iniciativas consideradas asciende a 831.

---

<sup>318</sup> Pueden iniciar leyes el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, los ciudadanos, la Corte Suprema, el Tribunal Electoral, La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General, el Fiscal General de la Nación, y el Defensor del Pueblo (art. 149 de la Ley N° 4 de 1992).

<sup>319</sup> Los actos legislativos son las normas expedidas por el Congreso que tenga por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales (ar. 221 de la Ley N° 5 de 1992).

<sup>320</sup> Si los inician los ciudadanos deben ser por lo menos el 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva, un 20% de los Concejales del país o el 20% de los diputados del país. También puede presentarlos el gobierno (art. 223 de la Ley N° 5 de 1992).

<sup>321</sup> Del total de los proyectos analizados en esta tesis, un 15,4% fue promovido por diputados en conjunción con otros actores. Un 14,9% con uno o más senadores y un 0,5% con miembros del Ejecutivo y otros actores con capacidad de iniciativa.

**Tabla 20: Colombia: proyectos de ley (número de presentados) según Cámara de origen (1994-2006)**

Año	Proyectos de Ley iniciados en la Cámara de Representantes	Proyectos de Ley iniciados en el Senado	Total de proyectos presentados
1994-1995	210	53	263
1995-1996	238	83	320
1996-1997	255	85	340
1997-1998	178	60	238
<b>Total 1994-1998</b>	<b>881</b>	<b>281</b>	<b>1.161</b>
1998-1999	196	62	258
1999-2000	229	81	310
2000-2001	175	57	232
2001-2002	195	106	301
<b>Total 1998-2002</b>	<b>795</b>	<b>306</b>	<b>1.101</b>
2002-2003	193	22	215
2003-2004	303	102	405
2004-2005	229	47	276
2005-2006	228	69	297
<b>Total 2002-2006</b>	<b>953</b>	<b>240</b>	<b>1.193</b>

Nota: Cada legislatura se inicia el 20 de julio de cada año y finalizan el 20 de junio del año siguiente. A su vez, cada legislatura está dividida en dos periodos legislativos: el primero va del 20 de julio al 16 de diciembre y el segundo, del 16 de marzo al 20 de junio.

Fuente: Elaboración propia a partir de informes legislativos de la Cámara de Representantes de Colombia.

**Tabla 21: Colombia: proyectos de ley (número de presentados) según firmantes (1994-2006)**

	Iniciativas legislativas presentadas por los miembros del Congreso (Cámara de Representantes y Senado)	Iniciativas legislativas presentadas por el Ejecutivo	Iniciativas legislativas presentadas por otros actores	Total de iniciativas legislativas presentadas
1994-1995	189	71	3	263
1995-1996	260	60		320
1996-1997	275	64	1	340
1997-1998	166	72		238
<b>Total 1994-1998</b>	<b>890</b>	<b>267</b>	<b>4</b>	<b>1.161</b>
1998-1999	203	48	7	258
1999-2000	251	55	5	310
2000-2001	186	43	3	232
2001-2002	229	71	1	301
<b>Total 1998-2002</b>	<b>869</b>	<b>217</b>	<b>16</b>	<b>1.101</b>
2002-2003	246	50	2	297
2003-2004	223	44	9	276
2004-2005	353	43	10	405
2005-2006	194	22	4	215
<b>Total 2002-2006</b>	<b>1016</b>	<b>159</b>	<b>25</b>	<b>1.193</b>

Nota: Cada legislatura se inicia el 20 de julio de cada año y finalizan el 20 de junio del año siguiente. A su vez, cada legislatura está dividida en dos periodos legislativos: el primero va del 20 de julio al 16 de diciembre y el segundo, del 16 de marzo al 20 de junio.

Fuente: Elaboración propia a partir de informes legislativos de la Cámara de Representantes de Colombia.

Como en el caso argentino, pero aún en mayor medida, en Colombia los legisladores no actúan de manera partidista ni tampoco lo hacen muy a menudo con compañeros de otras organizaciones partidistas. La mayoría de las iniciativas propuestas por los diputados son individuales, lo cual demuestra una limitada voluntad para actuar colectivamente o lo que es lo mismo, el interés claro de hacerlo como emprendedores individuales. De la totalidad de proyectos presentados por diputados en el periodo 2002-2006, un 68,6% tuvieron un solo signatario. Y si se tienen en consideración los proyectos de ley que tienen más de diez firmantes, la proporción se reduce sólo al 7,7%. De esta manera, la Cámara de Representantes colombiana es, de las seis analizadas en esta tesis, la que muestra el mayor porcentaje de iniciativas de tipo individual.

**Tabla 22: Número de firmantes sobre el total de las iniciativas promovidas por los miembros de la Cámara de Representantes de Colombia (2002-2006)**

Iniciativa individual	Entre 2 y 5 firmantes	Entre 6 y 10 firmantes	Entre 11 y 20 firmantes	Más de 21 firmantes
68,6%	18,4%	5,3%	6%	1,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA.

Nota: La media de diputados por iniciativa durante este periodo legislativo fue de 2,95

En las restantes iniciativas, donde la propuesta fue presentada por más de un representante, el criterio de agrupación no fue mayoritariamente el partido. Del total de las iniciativas colectivas, hay un número mayor de propuestas mixtas (avaladas por varios legisladores que pertenecen a distintas organizaciones partidistas) que de propuestas que exhiben el respaldo de un único partido. Así, el 30,3% de las iniciativas con más de un firmante se reparte en un 11,2% de iniciativas partidistas y un 20,2% de mixtas o múltiples (Tabla 23).

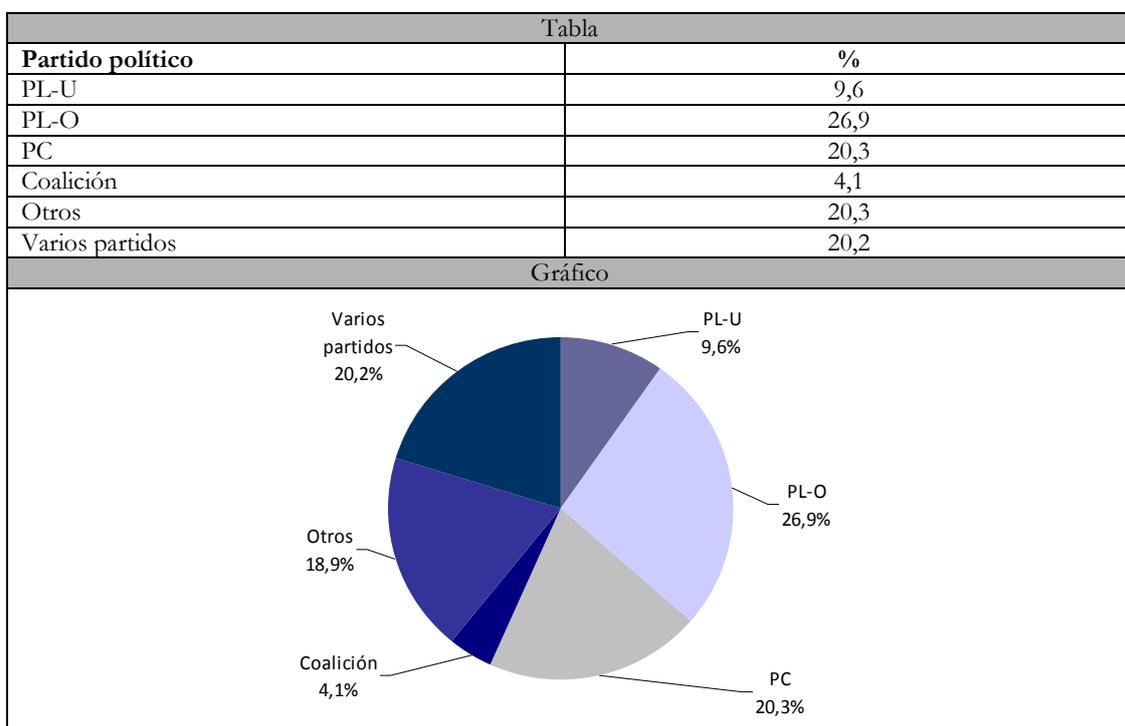
**Tabla 23: Porcentaje que representa cada uno de los partidos colombianos sobre el total de cada categoría**

Iniciativa individual	68,6%	Iniciativas colectivas	31,4%		
PL-U	12,5%	Partidistas	11,2	PL-U	7,6%
PL-O	30,6%			PL-O	53,3%
PC	25,1%			PC	28%
Coalición	6%			Otros	11,8%
Otros	25,8%				
		Mixtas o múltiples	20,2		

Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

Una gran parte de estas iniciativas colectivas eran proyectos de actos legislativos, es decir, propuestas por las cuales se presentan modificaciones al texto constitucional y para las que el Reglamento del Congreso obliga a que sus patrocinadores sean como mínimo diez. Sin embargo, aún en estos casos, la lógica partidista parece estar ausente ya que sólo el 11,3% de los presentados fueron proyectos patrocinados sólo por miembros de una única organización política mientras que en el 88,7% restante participaron representantes de más de un partido.

**Tabla 24: Porcentaje que representa cada uno de los partidos colombianos sobre el total de las iniciativas (2002-2006)**



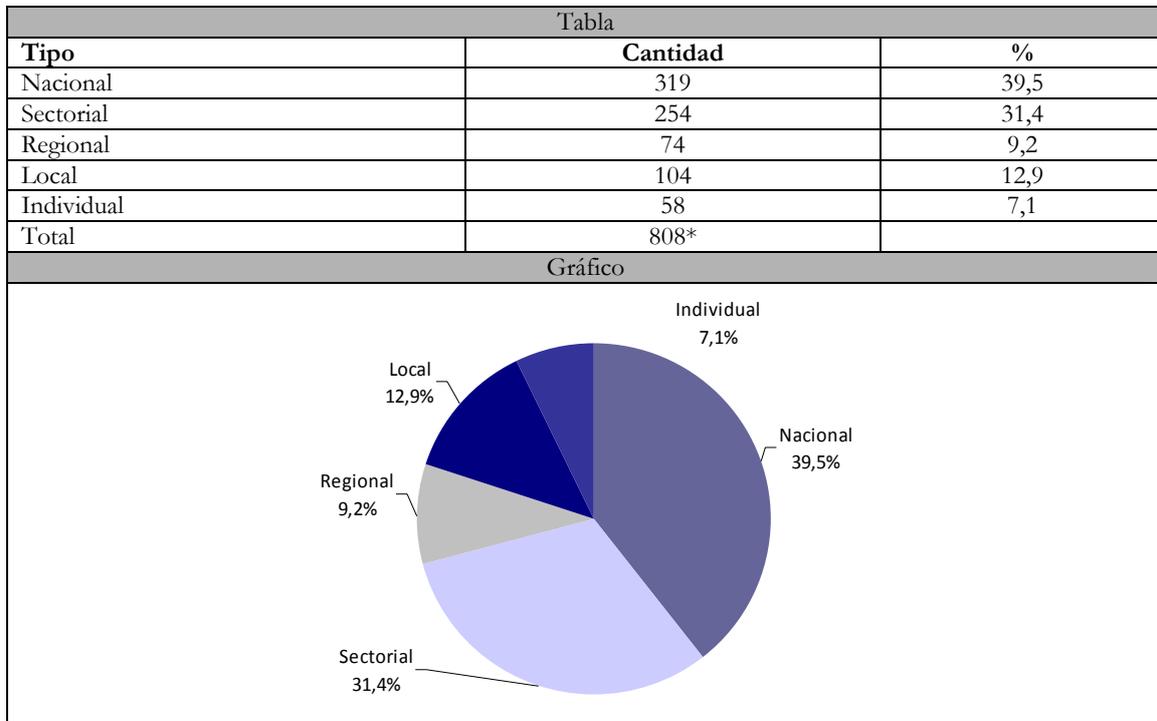
Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

De esta manera, el examen de la forma en la que se agrupan los patrocinadores de las iniciativas demuestra que la Cámara colombiana está dominada por legisladores que quieren destacar su reputación personal, reacios a invertir esfuerzos y recursos en acciones colectivas que promuevan la identidad partidista. Esta particularidad no discrimina por partido ya que los legisladores de cualquiera de las organizaciones con escaños en el Parlamento, ya sean los que pertenecen a los dos partidos tradicionales (Liberal y

Conservador) o a terceras fuerzas, siguen la misma pauta individualista prefiriendo la actuación en solitario<sup>322</sup>.

A esta característica hay que agregarle el tinte territorial presente en las propuestas de ley que originan los legisladores colombianos. A pesar de que –y como en todos los Congresos analizados-, comparadas con las de tipo nacional o sectorial, las iniciativas regionales y locales representan un porcentaje menor, si se analizan en relación con otros Congresos se puede afirmar que el colombiano es uno de los más territoriales. Un 22,1% de propuestas sobre el total de las presentadas por los diputados en el período 2002-2006 son regionales o locales. Sólo la Asamblea costarricense, de las aquí examinadas, muestra una proporción mayor de iniciativas de corte territorial.

**Tabla 25: Porcentaje de las iniciativas de la Cámara de Representantes de Colombia según el alcance o nivel de agregación, sobre el total (2002-2006)**



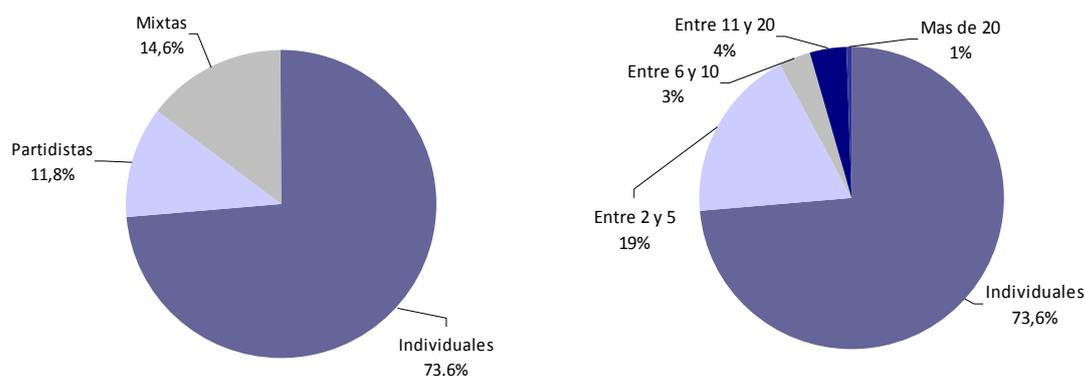
\*20 iniciativas fueron excluidas porque entraban en la categoría de “incodificables”.  
Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA.

<sup>322</sup> Reed (1995) afirma que esta dinámica individualista viene fomentada por el personalismo que incentiva el sistema electoral: “el fuerte personalismo del sistema electoral colombiano, caracterizado por partidos notoriamente desorganizados y débiles, con un bajo nivel de contenido en las propuestas de sus campañas electorales y un alto grado de competencia intrapartidista (asociado a escándalos de corrupción, frecuentes denuncias de vínculos con los grupos guerrilleros o paramilitares y sentimientos de ineficacia política por parte de los ciudadanos) explican, en parte, los débiles incentivos que enfrentan los legisladores colombianos para actuar colectivamente. Y cuando lo hacen, para agruparse con otros representantes de la misma organización partidista”.

Existe, además –como en el resto de los casos analizados-, una estrecha correlación entre las propuestas que afectan directamente a los territorios y su origen individual. De la totalidad de iniciativas locales o regionales, un 73,6% han sido presentadas con una única firma, mientras que sólo un 11% fueron promovidas por legisladores del mismo partido político (Gráfico 28).

Por otra parte, el escaso número de iniciativas regionales o locales que fue presentada por más de un diputado repite ciertos rasgos: la mayoría (un 63,8%) son de autoría conjunta con uno o más senadores. Casi siempre, el senador que acompaña a el/los diputados proviene del departamento al que se dirige el proyecto -ha nacido y ha desarrollado su carrera política en él-<sup>323</sup>.

**Gráfico 28: Iniciativas territoriales (locales y regionales) por tipo y número de firmantes en Colombia**



Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

Los resultados obtenidos por esta investigación, del análisis de los tipos de iniciativas legislativas de los representantes para el período 2002-2006, comparadas con las de los períodos anteriores muestran también –como en Argentina- una relativa estabilidad. Moreno y Escobar-Lemmon (2004) utilizaron las mismas categorías para codificar los proyectos iniciados en las legislaturas de 1986-1990 y 1994-1998<sup>324</sup> por senadores y

<sup>323</sup> Es importante recordar que a partir de la reforma constitucional de 1991 los senadores se eligen en una única circunscripción nacional. A pesar de ello, los candidatos al Senado desarrollan diferentes estrategias electorales que en algunos casos apuntan a captar un voto nacionalmente disperso y en otros geográficamente concentrado. Para un desarrollo pormenorizado de esta cuestión, véase Crisp e Ingall (2002).

<sup>324</sup> En este trabajo, el objetivo de las autoras era comparar los tipos de proyecto de ley iniciados por los diferentes Poderes. Uno de los hallazgos de Moreno y Escobar-Lemmon fue que durante el Congreso de 1986, el 97% de las iniciativas regionales y el 83% de las locales tuvieron su origen en los senadores o diputados y en el Congreso de 1994 el

diputados<sup>325</sup> y encontraron que el 26% de los proyectos originados por el Legislativo durante el primer periodo y el 25% durante el segundo eran locales o regionales.

**Tabla 26: Tipos de iniciativa legislativa para el Congreso de Colombia (1986-1990 y 1994-1998)**

	Nacional	Regional	Sectorial	Local	Individual	Total
<i>1986 – 1990</i>						
Solo el Ejecutivo	106	0	44	3	4	157
Solo el Congreso	481	188	235	146	40	1.020
Ejecutivo y Legislativo	9	2	10	22	3	46
Otros	14	2	6	4	1	27
<b>Total</b>	<b>610</b>	<b>122</b>	<b>295</b>	<b>175</b>	<b>48</b>	<b>1.250</b>
<i>1994 - 1998</i>						
Solo el Ejecutivo	171	5	53	1	3	233
Solo el Congreso	450	45	176	183	43	897
Ejecutivo y Legislativo	2	0	3	1	0	6
Otros	7	0	0	0	1	8
<b>Total</b>	<b>630</b>	<b>50</b>	<b>232</b>	<b>185</b>	<b>47</b>	<b>1.144</b>

Fuente: Moreno y Escobar Lemmon (2007)

Nota: Las iniciativas contempladas bajo el rótulo “Congreso” o “Legislativo” se refieren indistintamente a diputados y/o senadores.

Crisp e Ingall (2002) hicieron lo mismo con las iniciativas presentadas sólo por los senadores en los mismos periodos. De la comparación se desprende que el Senado tiene una pauta de comportamiento similar en lo que a iniciativas territoriales se refiere. Si se observa la Tabla 27 un 26% de los proyectos presentados entre 1986 y 1990 por los miembros de la Cámara Alta fueron locales y regionales<sup>326</sup>.

**Tabla 27: Tipos de iniciativa legislativa para el Senado de Colombia (1986-1990 y 1994-1998)**

Tipo	Senado (1986-1990)	%	Senado (1994-1998)	%
Nacional	219	43	417	57
Sectorial	137	27	187	26
Regional	58	11	32	4
Local	75	15	75	10

90% de las regionales y el 99% de las locales también se originaron allí. Con ello demostraron que era el Congreso (y no el Ejecutivo) el interesado en esta clase de proyectos.

<sup>325</sup> Estos datos aparecen agregados para todo el Legislativo, sin discriminar cuáles fueron iniciativas de los representantes y cuáles de los senadores.

<sup>326</sup> Esta pauta cambió en el periodo 1994-1998, en la que sólo el 15% de los proyectos presentados por los senadores fueron de estos dos tipos. A pesar de que la cantidad de iniciativas regionales y locales se mantuvo estable, aumentaron en un 90% los de carácter nacional. Una de las causas de este cambio se debe, según Crisp e Ingall, a la reforma en el sistema electoral que transformó los distritos existentes hasta ese momento para la elección de los senadores en uno único nacional.

Individual	18	4	18	2
Total	507		729	

Fuente: Ingall y Crisp (2002).

### 5.3.3 Costa Rica

Los dos tipos de trámites legislativos que pueden presentarse en la Asamblea Legislativa costarricense son los proyectos de ley y los proyectos de acuerdo<sup>327</sup>. Como ya se ha mencionado, en esta investigación se codificaron sólo los proyectos de ley iniciados por los legisladores correspondientes al periodo 2002-2006, que comenzó el 1 de mayo de 2002 y finalizó el 30 de abril de 2006<sup>328</sup>.

**Tabla 28: Costa Rica: proyectos de ley (número de presentados y número de aprobados) con origen en el Ejecutivo y el Legislativo (1994-2006)**

		1994-1998	1998-2002	2002-2006
Proyectos de Ley del Ejecutivo	Presentados	230	303	209
	Aprobados	172	213	65
Proyectos de Ley del Legislativo	Presentados	992	1276	1.278
	Aprobados	220	264	169
Total	presentadas	1.222	1.579	1.487
	aprobadas	392	477	234

En sombreado, el periodo estudiado en esta tesis.

Fuente: Elaboración propia con base en la Asamblea Legislativa.

Durante este periodo, los miembros de la Asamblea de Costa Rica presentaron 1.278 proyectos (85,9%) de los 1.487 que fueron ingresados. Del total de las iniciativas de ley que fueron codificadas para este caso en esta investigación<sup>329</sup> (1.102), un 61,5% fueron ingresadas individualmente (Tabla 29 y Tabla 30) mientras que el 38,5% restante fueron

<sup>327</sup> Los proyectos de acuerdo parlamentario conciernen al régimen interior de la Asamblea (art. 205 del Reglamento de la Asamblea de Costa Rica). Están diseñados para presentar modificaciones al funcionamiento de la Asamblea en general o a alguno de sus procedimientos.

También se presentan en la Asamblea los proyectos de concesión de honores mediante los cuales ésta puede “conceder la ciudadanía honorífica por servicios notables prestados a la República, y decretar honores a la memoria de aquellas personas cuyas actuaciones las hubieran hecho acreedoras a esas distinciones, ajustándose a las siguientes normas” (art.195 del Reglamento de la Asamblea de Costa Rica).

Como ninguno de estos proyectos se ajusta a los trámites legislativos ordinarios y por lo tanto no devienen en leyes, no se han incluido en esta investigación para su correspondiente codificación.

<sup>328</sup> Este lapso incluye ocho periodos ordinarios (cuatro de mayo a julio y cuatro de septiembre a noviembre) y cuatro extraordinarios (cuatro de agosto y cuatro de diciembre).

<sup>329</sup> El número de iniciativas codificada no corresponde al total de las presentadas porque no figuran en la base de datos del Congreso. Fueron requeridas a la Secretaría de Información Legislativa de la Asamblea pero no hubo respuesta a la petición.

iniciativas conjuntas en las que los diputados trabajaron mancomunadamente con otros miembros de su partido (13%) o con legisladores de otras agrupaciones políticas (25,5%) (Tabla 30)<sup>330</sup>.

**Tabla 29: Número de firmantes sobre el total de las iniciativas promovidas por los miembros de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (2002-2006)**

Iniciativa individual	Entre 2 y 5 firmantes	Entre 6 y 10 firmantes	Entre 11 y 20 firmantes	Más de 21 firmantes
61,5 %	19,2%	9,6%	7,1%	2,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA.

Nota: Para estos cálculos fueron excluidas 24 iniciativas debido a que fue imposible determinar su correspondiente autoría.

La media de diputados por iniciativa durante este periodo legislativo fue de 3,9.

**Tabla 30: Porcentaje que representa cada uno de los partidos costarricenses sobre el total de cada categoría**

Iniciativa individual	61,5%	Iniciativas colectivas	38,5%		
PLN	25,4%	Partidistas	13%	PLN	17,9%
PUSC	43,8%			PUSC	11,4%
PAC	19,9%			PAC	5,7%
ML	4,8%			ML	62,9%
RC	6%			Otros	2,1%
		Múltiples	25,5%		

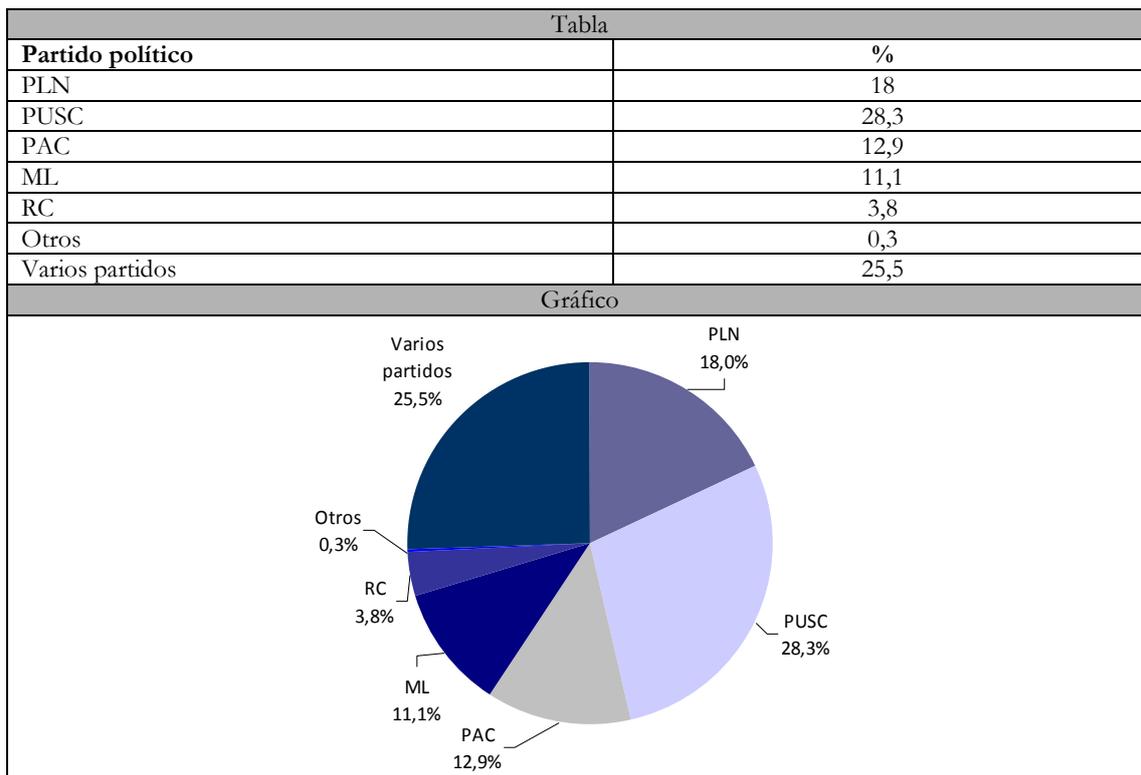
Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

Los diputados de todos los partidos, excepto los del ML, muestran una tendencia clara a trabajar de forma individual con respecto a la elaboración e introducción de las leyes. En el caso del ML, por el contrario, su tendencia es a actuar de manera conjunta con otros miembros de su organización partidista.

Si no se tienen en consideración el número de firmantes, los partidos políticos que más iniciativas presentaron fueron los dos tradicionales: el PUSC (27,3%) y el PLN (17,2%) (Tabla 31), sin dudas, como consecuencia de que son los dos partidos con mayor representación en la Asamblea.

<sup>330</sup> El N para estos porcentajes es 1.077 ya que en un 2,2% de los casos fue imposible determinar el/los autores de las iniciativas debido a deficiencias en la base de datos de la Asamblea de Costa Rica.

**Tabla 31: Porcentaje que representa cada uno de los partidos costarricenses sobre el total de las iniciativas (2002-2006)**



Hay un 2,2% de las iniciativas para las cuales no aparecen los nombres de los legisladores que las firman por lo que fue imposible determinar el partido.

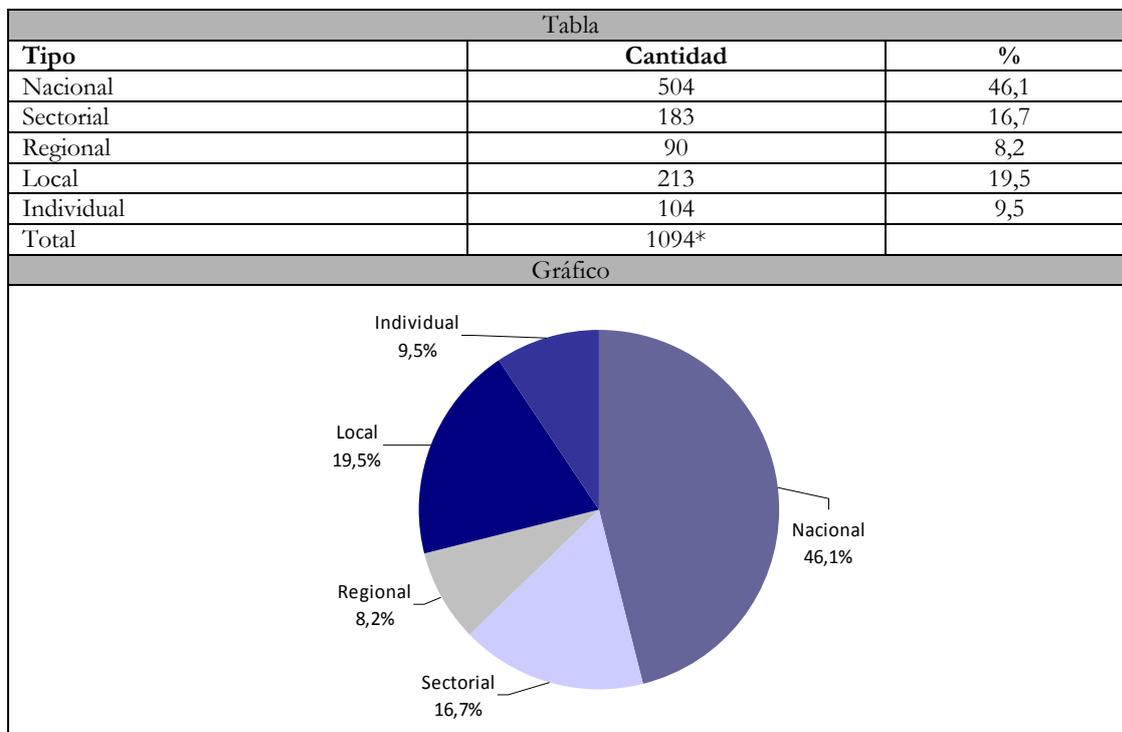
Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

Con respecto a la posibilidad de trabajar de forma conjunta únicamente con otros miembros del mismo distrito del que proviene el legislador, los datos muestran que esta no es una práctica muy corriente en el Legislativo costarricense. Si se toman en cuenta las iniciativas colectivas (partidistas y mixtas), sólo hay un 14,2% en las que los firmantes son del mismo distrito, lo que permite afirmar que la procedencia de los legisladores no es, en general, un factor de unión para impulsar políticas. Sin embargo el alcance de la iniciativa o el grupo al que afecta directamente influye en la probabilidad de que los diputados del mismo territorio actúen de forma colectiva, siendo mucho más clara esta tendencia en el caso de las políticas regionales y locales.

Si se tiene en cuenta alcance de las iniciativas que promueven los legisladores se observa que las nacionales representan el mayor porcentaje (46,1%), seguidas de las locales (19,5%) y de las sectoriales (16,7%). Si se suman las iniciativas locales y las regionales, es decir, aquellas que están pensadas con un criterio de afectación territorial específico, se observa que la proporción llega al 27,7%; la más alta de todos los Congresos analizados en esta tesis. Estos datos también contrastan con la información sobre *focus* actitudinal de la

representación ya que estos diputados son los que expresaron la preferencia más clara por un tipo de representación nacional en sus opiniones (y la más baja en el índice de particularismo actitudinal).

**Tabla 32: Porcentaje de las iniciativas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica según el alcance o nivel de agregación, sobre el total (2002-2006)**



\* 8 iniciativas fueron excluidas porque entraban en la categoría de “incodificables”  
Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

Durante el periodo analizado, los motivos que más se repiten en las iniciativas territoriales son la donación o traspaso de terrenos a instituciones locales (para la construcción o mejoramiento de escuelas, para la construcción de sedes para los establecimientos de salud “Equipos Básicos de Atención Integral en Salud” (EBAIS)<sup>331</sup>, para el establecimiento de parques o zonas verdes, etc.); la exoneración de impuestos; la

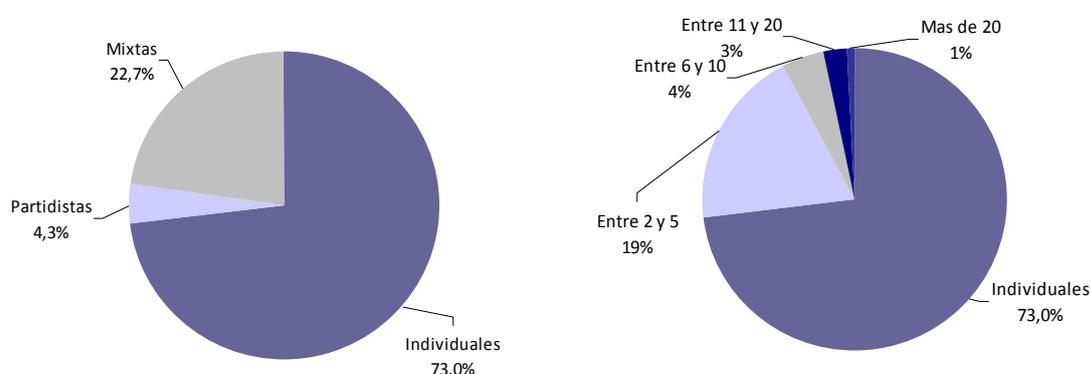
<sup>331</sup> La creación de estos EBAIS forma parte del reordenamiento de los servicios de atención médica llevado a cabo por el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense del Seguro Social. Los EBAIS son “equipos formados por uno o varios médicos y otros trabajadores de la salud. Este equipo es responsable de la salud de un sector bien delimitado que abarca a alrededor de 4 000 personas. Originalmente, los EBAIS se implantaban en establecimientos de salud ya existentes. Sin embargo, este concepto evolucionó y los EBAIS se convirtieron en los últimos años en paquetes completos de recursos humanos e instalaciones, de modo que los EBAIS creados más recientemente se han establecido con su propia planta física y, por lo tanto, constituyen un nuevo tipo de establecimiento de salud” (Bixby, 2004: 95). Forman parte de una estrategia de atención primaria que busca mejorar el acceso a los servicios de salud tales como consulta médica general, charlas educativas, vacunación, visitas domiciliarias, etc.

condonación de deudas y multas a determinadas municipalidades; y la promoción de algún sector económico en el marco del cantón o departamento, entre otros.

Como puede apreciarse en los porcentajes que aparecen en la Tabla 32 hay una cantidad importante de iniciativas de tipo individual. La mayoría de éstas tienen como destinatarios a los colegios de profesionales (de abogados, de psicólogos, de matemáticos, de periodistas, de biólogos, de geógrafos, etc.) a través de la solicitud de creación o modificación a su funcionamiento, a la Cruz Roja (en especial, exoneración de impuestos), a las diferentes Iglesias, a algunos ciudadanos particulares para los que se autoriza el traspaso de terrenos o la condonación de deudas, a funcionarios consulares y a expresidentes.

Del total de estos dos tipos de iniciativas (regionales y locales), un 73% aparecen ingresadas individualmente mientras que un 4,3% son partidistas y un 22,7% mixtas o múltiples. Esta tendencia es muy similar a la hallada en el caso de la Asamblea de Representantes colombiana, y se podría decir que es una muestra clara de combinación de comportamiento personalista/particularista<sup>332</sup> (Gráfico 29).

**Gráfico 29: Iniciativas territoriales (locales y regionales) por tipo y número de firmantes en Costa Rica**



Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

<sup>332</sup> Las iniciativas locales o regionales en el caso costarricense también suelen estar impulsadas por legisladores que fueron elegidos en el distrito al que dirigen la iniciativa. Un 68,1% de los proyectos regionales o locales presenta coincidencias entre el origen electoral del/los representantes y la zona a la que se dirige el proyecto. En un 16,9% los diputados del distrito comparten la iniciativa con otros que provienen de otras provincias y en el 15% restante la zona geográfica a la que involucra la iniciativa es más de una, por lo que no puede establecerse la correspondencia exacta.

Los resultados de los datos sobre los proyectos de ley iniciados por los miembros de la Asamblea de Costa Rica van en la misma dirección que los estudios de Taylor-Robinson (1992) y Carey (2006). Ambos trabajos enfatizan la presencia de un fuerte particularismo legislativo en este país<sup>333</sup>. Especialmente revelador es el detalle en el trabajo de Carey de la utilización por parte de los legisladores de las partidas específicas incluidas en los presupuestos anuales que son canalizadas hacia los municipios<sup>334</sup> como evidencia de la forma en la que operan los partidos políticos en la distribución de beneficios para zonas geográficamente concentradas (Carey, 1996).

Si bien estos dos estudios se apoyan en otras fuentes para describir el comportamiento particularista de los diputados costarricenses, la evidencia presentada en esta tesis sobre la producción legislativa de los parlamentarios complementa y apoya la misma idea acerca de la naturaleza de la representación legislativa en esta Asamblea.

### **5.3.4 Chile**

Chile es el único caso latinoamericano en el que no está permitido a ninguna instancia legislativa diferente al Presidente y los legisladores presentar proyectos<sup>335</sup> y los mecanismos por los cuales pueden iniciarse son: un mensaje que dirija el Presidente de la República (mensaje legislativo) o una moción que presenten uno o más parlamentarios. El número máximo de diputados que pueden presentar un proyecto de ley (moción) en la Cámara de Diputados es diez<sup>336</sup>.

---

<sup>333</sup> Straface (2008) advierte que durante la legislatura 2002-2006 las leyes particularistas (donación, ventas, traspasos) aumentaron ocho veces su participación en la producción legislativa; las leyes relacionadas con cuestiones hacendarias y las vinculadas con cuestiones internacionales (que requieren consensos especiales) disminuyeron como proporción del total. Aunque aquí se refiere a leyes y no a iniciativas legislativas, Staface resalta el carácter creciente de este tipo de legislación en la actividad legislativa costarricense.

<sup>334</sup> Carey explica que los diputados costarricenses, a pesar de no contar con distritos electorales exclusivos, se organizan geográficamente para distribuir beneficios concretos. Lo hacen a través de la división de los distritos electorales provinciales en varias jurisdicciones: “después de las elecciones, cada partido divide a la provincia en tantas jurisdicciones como escaños haya ganado. Cada diputado está encargado de manera personal de proporcionar pequeños favores – servicios al electorado y partidas específicas- para una jurisdicción geográficamente exclusiva”. Para un análisis detallado de la forma en la que se lleva a cabo este proceso, véase Carey (2006, capítulo 4).

<sup>335</sup> La Constitución mexicana también es restrictiva en este sentido, aunque a estas dos instancias se une el derecho de iniciativa de los estados federales (Alcántara et al., 2005b: 58)

<sup>336</sup> El máximo de senadores que puede presentar una moción es cinco.

**Tabla 33: Chile: proyectos de ley (número de presentados y número de aprobados) con origen en el Ejecutivo y el Legislativo (1990-2006)**

	(1990-1994) Periodo Legislativo 48	(1994-1998) Periodo Legislativo 49	(1998-2002) Periodo Legislativo 50	(2002-2006) Periodo Legislativo 51
Proyectos de Ley del Gobierno	559	391	258	399
Proyectos de Ley del Legislativo	496	546	441	804
Presentadas por Diputados				621
Presentadas por Senadores				183
Total presentadas				1203

En sombreado, el periodo estudiado en esta tesis.

Fuente: Para los periodos legislativos 48 al 50 (García Montero, 2007); para el periodo legislativo 51: Cámara de Diputados de Chile.

Las iniciativas codificadas en esta investigación están comprendidas entre las presentadas desde el 11 de marzo de 2002 al 10 de marzo de 2006<sup>337</sup>, sumando un total de 592 de las 621 que se presentaron<sup>338</sup>. A diferencia de los casos de Costa Rica, Argentina y Colombia, donde un gran número de iniciativas son presentadas por un solo legislador, en la Cámara de Diputados chilena sus miembros acostumbran a trabajar de manera grupal en la proposición de leyes. Sólo un 16,9% de las mociones presentadas por ellos fueron individuales mientras que el 83,1% restantes fueron colectivas, siendo más comunes las que tienen más de 5 firmantes (54,7%) (Tabla 34).

De estas mociones individuales, más de la mitad fueron presentadas por diputados de RN (Tabla 35). Y es importante subrayar que, no sólo son escasas las iniciativas individuales, sino también el número de legisladores que las presentan. De los 120 miembros que conforman la Cámara sólo 18 presentaron, en algún momento del periodo legislativo 2002-2006, alguna iniciativa individual<sup>339</sup>.

Esta característica ya había sido mencionada en el trabajo de Crisp, Kanthak y Leijonhufvud (2004) en el que analizaban los patrones de cooperación entre los legisladores chilenos en la iniciación de proyectos de ley entre 1990 y 2002 y en el que hallaron que sólo el 5,9% (201) del total de los presentados habían sido iniciativas individuales<sup>340</sup>. Los datos

<sup>337</sup> Corresponden al quincuagésimo primer período legislativo, que incluye cinco legislaturas ordinarias y cuatro extraordinarias.

<sup>338</sup> Las iniciativas que faltan no estaban disponibles en la información que brinda el Congreso chileno.

<sup>339</sup> Y un solo legislador acaparó el 50% de estas iniciativas individuales durante el periodo legislativo analizado.

<sup>340</sup> El objetivo de esta investigación era examinar la forma en la que los diputados de este país construían sus reputaciones –personales, partidistas, coaliciones– con la finalidad última de conseguir apoyos electorales.

presentados en esta investigación junto con el trabajo de estos autores destacan la poca importancia en realzar la reputación personal de los legisladores chilenos.

En este sentido, la Cámara de Diputados chilena se asemeja a la española, con la única diferencia que en este caso no es la normativa la que compele a los diputados a trabajar colectivamente en la elaboración de los proyectos sino que es fruto de la dinámica que se teje libremente entre sus miembros.

**Tabla 34: Número de firmantes sobre el total de las iniciativas promovidas por los miembros de La Cámara de Diputados de Chile (2002-2006)**

Iniciativa individual	Entre 2 y 5 firmantes	Entre 6 y 10 firmantes	Entre 11 y 20 firmantes	Más de 21 firmantes
16,9%	28,4%	54,7%	*	*

\*No existen valores en estas categorías porque el Reglamento de la Cámara permite sólo hasta 10 firmas en los proyectos de ley.

La media de diputados por iniciativa durante este periodo legislativo fue de 5,91.

Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA.

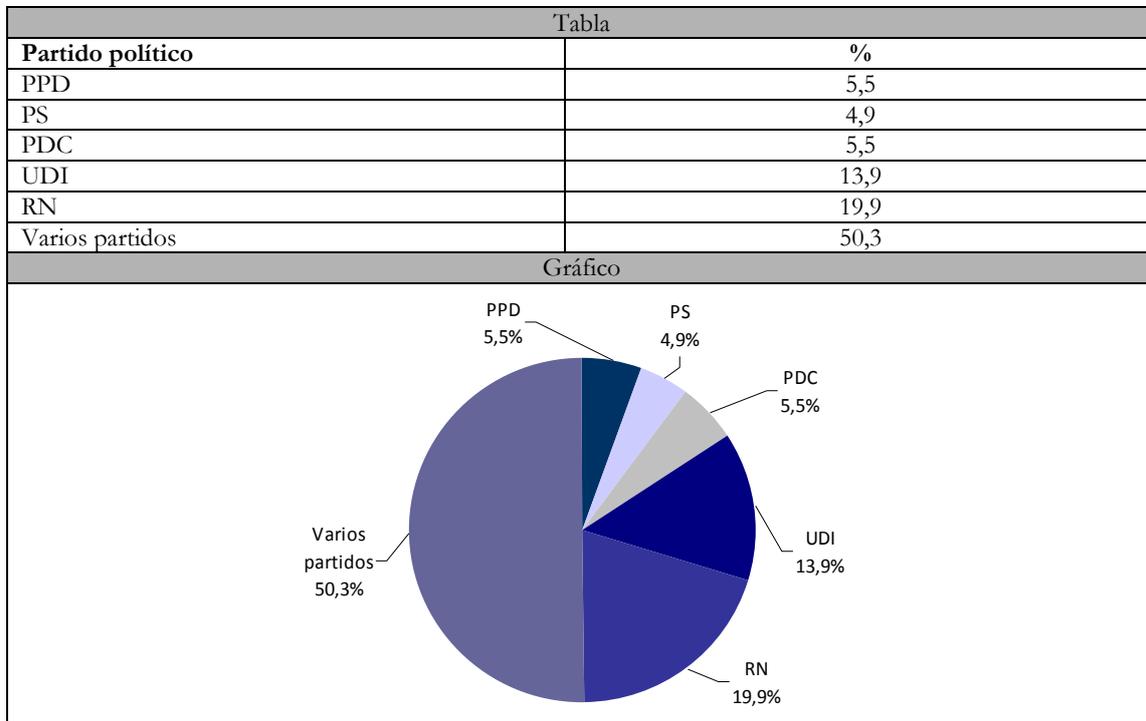
En relación a las iniciativas colectivas, no existe una pauta clara de agrupación con respecto a sus firmantes. Con los criterios utilizados para definir las categorías, un 32,8% serían exclusivamente partidistas, un 20,5% de coalición y un 29,8% incluirían a diputados de diferentes partidos y de diferentes coaliciones. Sin embargo, si se desagregan las categorías, se observa que los dos casos en los que los legisladores han trabajado de manera más partidista son RN y UDI, los dos partidos de centro-derecha, que acapararon las tres cuartas partes de las iniciativas de este tipo. Contrariamente, los partidos de centro-izquierda acostumbraron a actuar como coalición en la propuesta de leyes. Un 71% de las iniciativas que incluían a diputados de varios partidos pero de la misma coalición fueron de la Concertación.

**Tabla 35: Porcentaje que representa cada uno de los partidos chilenos sobre el total de cada categoría (2002-2006)**

Iniciativa individual	16,9%	Iniciativas colectivas	83,1%		
PPD	7,1%	<b>Partidistas</b>	32,8 %	PPD	12,6%
PRSD	--			PRSD	---
PS	18,4%			PS	5,8%
PDC	16,3%			PDC	8,4%
UDI	3,1%			UDI	40,5%
RN	55,1%			RN	32,6%
		<b>Coalición</b>	20,5%	Concertación	71,4%
				Alianza	21,6%
		<b>Múltiple</b>	29,8%		

Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

**Tabla 36: Porcentaje que representa cada uno de los partidos chilenos sobre el total de las iniciativas (2002-2006)**

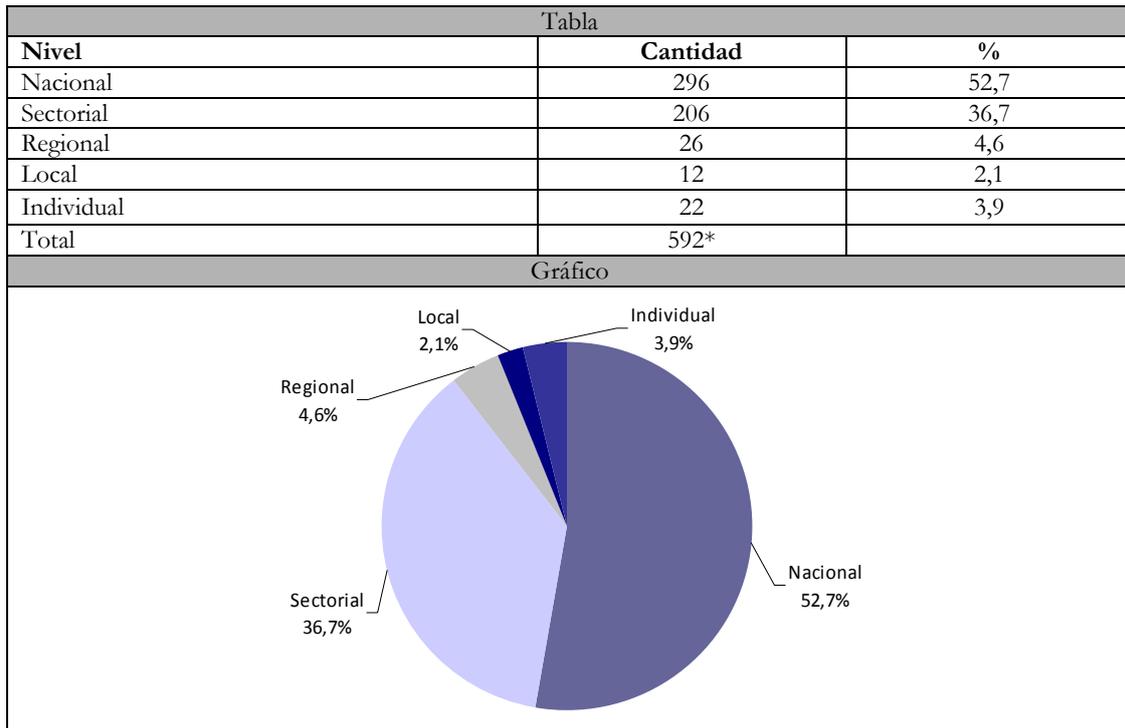


Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA.

Con respecto al alcance de las iniciativas, es decir, al nivel al que afectan, se observa que las regionales y locales son casi insignificantes. Si se descartan aquellas que no han podido ser codificadas<sup>341</sup>, sólo un 4,6% y un 2,1% respectivamente corresponden a estas categorías, lo cual indica que los legisladores chilenos no trabajan buscando influir en lo que pasa en las unidades regionales o en determinadas zonas específicas sino que lo hacen mayoritariamente mediante el diseño de propuestas legislativas que afectan bien a toda la población (52,7%), bien a algún sector específico de la sociedad no delimitado geográficamente (36,7%).

<sup>341</sup> Un 5,1% de las iniciativas no pudieron ser codificadas debido a la insuficiencia de información que aparece en la página web del Congreso o por la incapacidad de incorporarlas en alguna de las categorías diseñadas para este estudio.

**Tabla 37: Porcentaje de las iniciativas del Congreso de los Diputados de Chile según el alcance o nivel de agregación, sobre el total (2002-2006)**



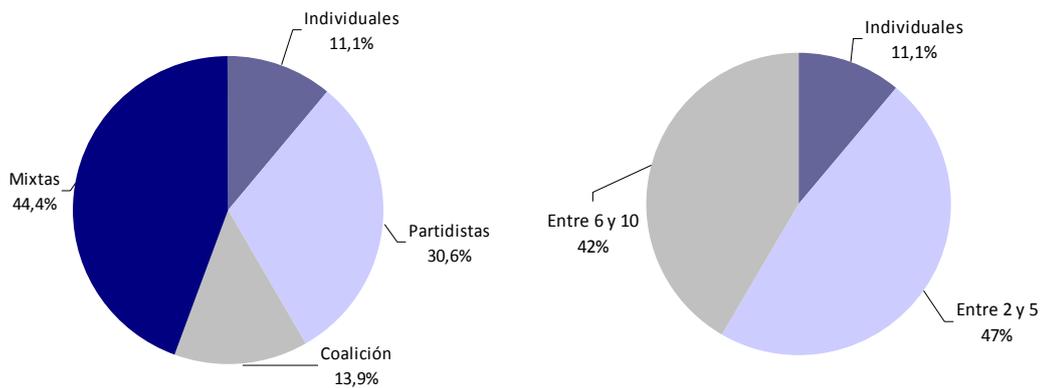
\*30 iniciativas fueron excluidas porque entraban en la categoría de “incodificables”.

Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA.

Otra característica de la labor parlamentaria chilena es que los diputados no suelen trabajar únicamente con compañeros que provienen del mismo distrito o de la misma región. El factor regional no aglutina a los legisladores y, en este sentido, no hay ningún caso en el que *exclusivamente* los dos representantes del distrito hayan iniciado una moción y sólo en un 2,2% de las iniciativas los diputados provenían de la misma región. Esto demuestra que el criterio territorial está ausente en los patrones de cooperación entre pares para proponer leyes.

Tampoco en las iniciativas territoriales (locales y regionales) se percibe la pauta hallada en las asambleas costarricense y colombiana de personalismo (individualismo) en el impulso a este tipo de proyectos. Sólo un 11% de este tipo de iniciativas llevaron la firma de un único legislador (en contraste con el 73,6% de Colombia y el 73% de Costa Rica) (Gráfico 30).

**Gráfico 30: Iniciativas territoriales (locales y regionales) por tipo y número de firmantes en Chile**



Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

En las pocas mociones regionales o locales que aparecen en las legislaturas consideradas, los temas que se repiten son: la regularización de posesión y ocupación de inmuebles fiscales para determinadas regiones, las becas para estudiantes de una zona específica, el emplazamiento de monumentos en comunas o ciudades, y el establecimiento de días festivos locales y/o regionales.

Estos datos de comportamiento legislativo contrastan con las actitudes, opiniones y percepciones de los diputados analizadas en la sección anterior. La Cámara de Diputados chilena es el ámbito en el que aparece una concepción representativa más territorial de todas las analizadas (la corporación que muestra el valor más alto en el índice actitudinal de representación territorial). De esta manera, se observa claramente que, si los legisladores chilenos buscan defender los intereses de los distritos en los que fueron elegidos, no lo hacen a través de la función parlamentaria más importante: la producción de leyes.

### 5.3.5 España

La Constitución española reconoce la propuesta parlamentaria al Gobierno, al Congreso de los diputados, al Senado, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y a grupos de ciudadanos no inferiores al medio millón. Según Bustos la doctrina española distingue con nitidez entre la iniciativa en sentido estricto y la propuesta de iniciativa como

dos momentos de naturaleza y contenido diferentes<sup>342</sup>. La primera sería la capacidad de instar al órgano que posee la iniciativa para que adopte o no el texto, mientras que la iniciativa en sentido estricto significará la puesta en marcha del propio procedimiento legislativo.

Así, los actores con capacidad de propuesta de iniciativa son los anteriormente mencionados y los sujetos con iniciativa en sentido estricto son el Gobierno y las Cámaras Parlamentarias. Con respecto a la iniciativa que corresponde a los diputados, que es la que aquí interesa, comparada con el resto de los casos, la particularidad española se encuentra en la imposibilidad por parte de los legisladores de originar proposiciones de ley de forma individual. El Reglamento del Congreso establece que “las proposiciones de ley podrán ser adoptadas a iniciativa de un diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara o de un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz” (art. 126 del RC). Ello impide la actuación de los diputados como emprendedores individuales al mismo tiempo que potencia la capacidad de los grupos parlamentarios para comprometerse con la acción colectiva en la elaboración de propuestas legislativas<sup>343</sup>.

Los grupos parlamentarios no sólo tienen el cuasimonopolio de las iniciativas sino que también vehiculizan y controlan casi la totalidad de las actividades (enmiendas, preguntas y votaciones). Los parlamentarios, individualmente, sólo ejecutan estas directrices que llevan la firma o el visto bueno de los responsables del grupo<sup>344</sup> (López Nieto, 2001: 228).

---

<sup>342</sup> Bustos (2000) describe el proceso para todos los actores. En el caso del gobierno, la fase pre-parlamentaria de propuesta de iniciativa se estructura en un triple nivel: elaboración del anteproyecto por el Ministerio, consultas del Consejo de Ministros y aprobación como proyecto de ley. La iniciativa gubernamental en sentido estricto se constituye mediante la aprobación y remisión del texto desde el Consejo de Ministros al Congreso de los Diputados.

En el caso de la iniciativa parlamentaria, la etapa de propuesta corresponde a 15 diputados o al grupo parlamentario que presentan la proposición de ley. Posteriormente se ordena su publicación y se da traslado de la misma al Gobierno, que debe pronunciarse. Lo mismo sucede con la propuesta de iniciativa del Senado pero el número de senadores que puede patrocinarla son 25 o un grupo parlamentario y no se prevé la remisión del texto al Ejecutivo. La iniciativa en sentido estricto corresponde al Pleno de la Cámara correspondiente. Véase Bustos (2000) para un detalle completo de esta cuestión y el examen del procedimiento para el resto de los actores.

<sup>343</sup> Es lo que Méndez denomina “el papel residual del diputado individual” ya que son los partidos políticos (su expresión parlamentaria, los grupos parlamentarios) y no los diputados personalmente los principales protagonistas del proceso legislativo. A ello se le suman otras características que fortalecen a las organizaciones partidistas en detrimento de la personalización. Véase Méndez (2006: 118-120)

<sup>344</sup> Esta preponderancia de los grupos parlamentarios sobre los diputados individuales se extiende también al ámbito de la oratoria. Los diputados suelen intervenir oralmente en las comisiones ya que en las sesiones plenarias suelen hacerlo los portavoces o los representantes de las comisiones (López Nieto, 2001: 228).

**Tabla 38: España: proyectos y proposiciones de ley (número de presentados y número de aprobados) con origen en el gobierno y el Legislativo (1979-2004)**

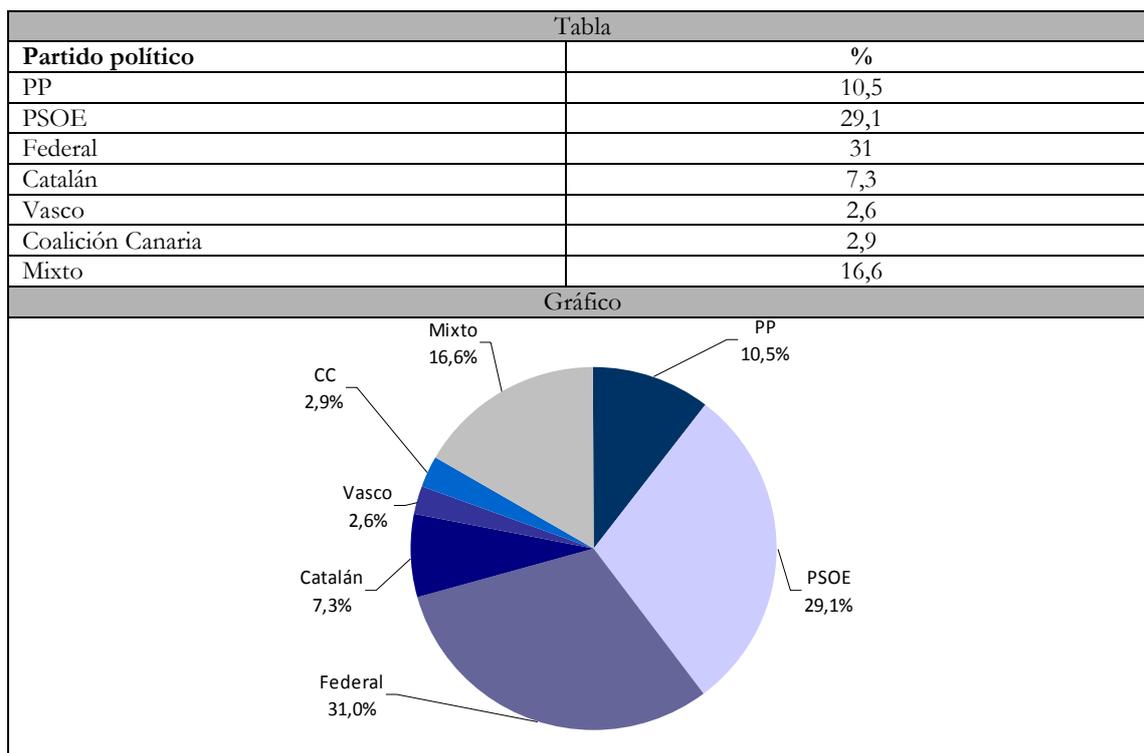
		II Leg. (1982- 1986)	III Leg. (1986- 1989)	IV Leg. (1989- 1993)	V Leg. (1993- 1996)	VI Leg. (1996- 2000)	VII Leg. (2000- 2004)
Proyectos de Ley del Gobierno	Presentados	209	125	137	130	192	175
	Aprobados	187	108	109	112	172	173
Proposiciones de Ley de los grupos parlamentarios	Presentados	108	139	165	140	300	322
	Aprobados	14	9	18	17	28	16
Otras proposiciones de Ley	Presentadas	20	33	35	38	50	47
	Aprobadas	6	4	8	18	20	3

En sombreado, el periodo legislativo estudiado en esta tesis.  
Fuente: Caballero Miguez (2006)

El impulso legislativo del Congreso se ha ido incrementando a lo largo del tiempo (en cantidad de proposiciones) hasta llegar a las VII Legislatura en la que el número de iniciativas legislativas triplicó a las primeras posteriores a la transición. Durante el período analizado en esta tesis -la VI Legislatura- el total de proyectos ingresados por los legisladores fue de 300 (Tabla 38).

De este total, el grupo parlamentario que más iniciativas propuso en el Congreso fue el Federal, con un 31%, seguido del PSOE con un 29%. Como en el caso uruguayo (que se verá a continuación), la proporción de iniciativas no está asociada con el tamaño de los grupos políticos. Sánchez de Dios (2005: 235) afirma que esto se debe a que, los grupos de oposición progresivamente aumentaron la cantidad de propuestas legislativas (aunque sólo un escaso porcentaje de éstas haya tenido éxito), ocasionando un incremento de la producción legislativa del Congreso (con respecto al Ejecutivo) a partir de la III Legislatura

**Tabla 39: Porcentaje que representa cada uno de los partidos españoles sobre el total de las iniciativas (1996-2000)**



Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA.

Si se tiene en consideración el nivel de agregación o sujeto inmediato al que se dirigen las iniciativas, es evidente que las proposiciones de ley de alcance territorial iniciadas por los legisladores son relativamente modestas, representando sólo el 11,7% del total (9,6% son regionales y 2,1% son locales), mientras que las que afectan a la población en general o a sectores sociales dispersos (82,2%) son evidentemente mayoritarias (Tabla 40). En este sentido (y al igual que lo que sucedía en la dimensión actitudinal de la representación) el Congreso español se asemeja al argentino.

La mayoría de las proposiciones de ley que aparecen codificadas para este caso como iniciativas regionales están vinculadas a los derechos en la utilización de varios de los idiomas que se hablan en las regiones (especialmente, el catalán, el gallego o el vasco). Aunque no todas, un porcentaje amplio de ellas, han sido introducidas por los grupos parlamentarios de partidos regionalistas con representación en el Congreso.

**Tabla 40: Porcentaje de las iniciativas del Congreso de los Diputados de España según el alcance o nivel de agregación, sobre el total (1996-2000)**

Tabla		
Nivel	Cantidad	%
Nacional	160	57,1
Sectorial	71	25,4
Regional	27	9,6
Local	6	2,1
Individual	16	5,7
Total	280*	

Gráfico	
<p>El gráfico circular muestra la siguiente distribución de las iniciativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nacional: 57,2%</li> <li>Sectorial: 25,4%</li> <li>Regional: 9,6%</li> <li>Individual: 5,7%</li> <li>Local: 2,1%</li> </ul>	

\*11 iniciativas fueron excluidas porque entraban en la categoría de “incodificables”  
 Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA.

Sobre esta cuestión, Caballero Míguez (2007: 95) afirma que el caso español incentiva la provisión de bienes públicos de interés nacional en contraposición al norteamericano (que incentiva los públicos regionales y privados) como consecuencia de los determinantes institucionales que afectan a organización industrial de los Congresos. Según este autor, este posible descuido de los intereses de la circunscripción se ha compensado en el modelo español mediante un proceso de descentralización política que ha concedido competencias crecientes a las autonomías.

También Montero (2007b) señala que la España democrática ha experimentado un cambio en sus instituciones y prácticas políticas que reflejan tanto la presencia de fuerzas centralizadoras como descentralizadoras<sup>345</sup>. Sin embargo, el Congreso de los Diputados no ha reflejado estas tensiones y, en este sentido, los asuntos regionales son los más salientes en la política española pero entre los que menos divisiones provocan en el Congreso.

<sup>345</sup> “Los principales partidos políticos son altamente disciplinados y sus diputados responden directamente a sus líderes partidistas a lo largo del proceso legislativo pero, en contraste, la evolución del estado de las autonomías ha estado plagado de conflictos intergubernamentales e instituciones políticas ambiguas que han descentralizado las principales áreas de la administración de las políticas, cambiando el poder hacia actores políticos subnacionales como los presidentes regionales, los alcaldes, los partidos nacionalistas y los cargos subnacionales de los partidos políticos” (Montero, 2007b: 2)

Los hallazgos de esta investigación sobre la poca trascendencia de los asuntos territoriales en las iniciativas de los diputados españoles son llamativos, pero van en el mismo sentido que apuntan los escasos trabajos sobre este tema. Por ejemplo, el estudio de Montero, a través del análisis del encuadre de las intervenciones de los diputados en las sesiones plenarias del Congreso<sup>346</sup>, reveló que de las 28.872 intervenciones disponibles para ser codificadas durante las legislaturas V a VIII, sólo 3.700 (13%) habían utilizado un *frame* local o regional y de los 752 diputados examinados sólo el 31% (231) lo habían empleado al menos una vez<sup>347</sup>. Con esta información y con la medición de otras variables que configuran sus modelos Montero concluye que la representación de los territorios en la democracia española es más probable encontrarla fuera de las instituciones representativas y más en la arena de las relaciones intergubernamentales.

Su trabajo demuestra también que los diputados sin experiencia política subnacional, con una historia de servicios dentro del partido y una tendencia general a ser más activos en el proceso legislativo es más probable que utilicen un encuadre regional en sus intervenciones que los miembros que sí cuentan con esa experiencia anterior en la política regional. Y sugiere que el encuadre regional en los debates parlamentarios no es la táctica de los representantes de los intereses subnacionales sino que son parte de la estrategia de los partidos generalistas de apelar a sus electorados locales.

Por otra parte, como las normas del Congreso de los diputados español obliga a los miembros a actuar de manera colectiva y el único nivel de agrupación que se ha observado en este análisis para la introducción de proyectos es el grupo parlamentario<sup>348</sup>, es posible observar la distribución de las iniciativas legislativas territoriales por este tipo de actores. Como se observa en el Gráfico 31, del total de las iniciativas territoriales, un 24% han sido propuestas por el grupo parlamentario socialista, un 39,4% por el Grupo Federal IU-IPC, un 18,2% por el Grupo Mixto y un 15,1% por los grupos regionales (Grupo Vasco, Grupo

---

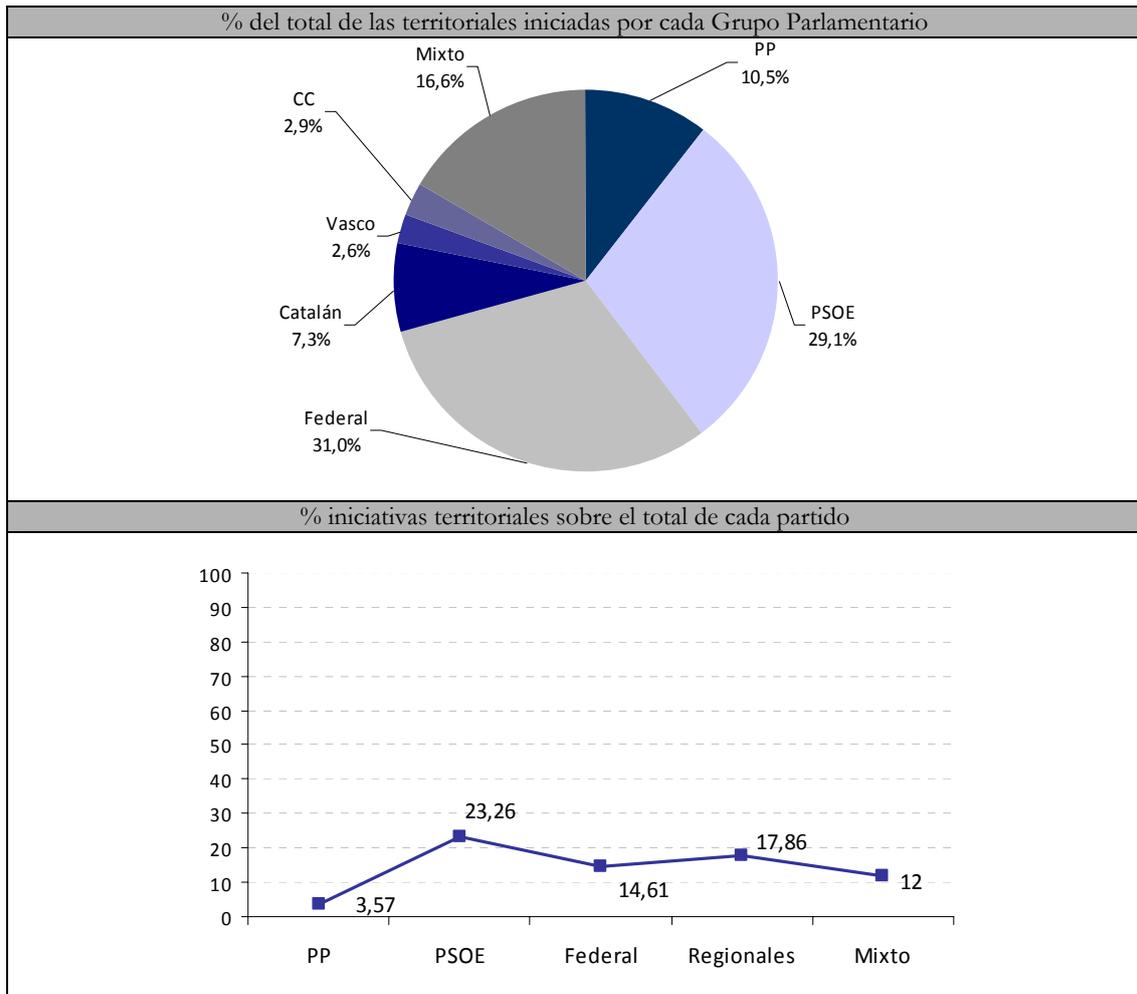
<sup>346</sup> Las unidades de análisis del trabajo de Montero son los diputados de la V, VI y VII Legislatura y las variables dependientes que se incluyen en sus tres modelos explicativos son: la actividad legislativa en las sesiones plenarias (específicamente el número de intervenciones por diputado), el número de nombramientos como portavoces en las comisiones permanentes que los diputados tienen durante su mandato, y el número de encuadres regionales utilizados en las intervenciones plenarias por diputado-mandato.

<sup>347</sup> Estas conclusiones contradicen *en parte* las palabras de Lopez Nieto que afirma que las preguntas que realizan los diputados individualmente son la forma por medio de la cual los legisladores ejercen la representación del distrito por el que fueron elegidos, ya que estas, en su mayoría, se refieren a problemas en ese ámbito geográfico (López Nieto, 1998: 52). Contradicen *en parte* porque la codificación de Montero de las intervenciones incluyó las preguntas orales pero también las intervenciones en torno a proyectos de ley, proposiciones de ley, interpelaciones urgentes, mociones urgentes, y decretos reales expresadas en el marco de las sesiones plenarias.

<sup>348</sup> Según el Archivo del Congreso de los Diputados de España, la última proposición que se presentó “fuera” del grupo parlamentario fue durante la III Legislatura y corresponde al número de expediente 123.

Catalán, y Grupo Coalición Canaria). Si se examina por el porcentaje que representan las iniciativas territoriales sobre el total de las que presentan cada uno de ellos, los datos siguen siendo consistentes, destacando una casi nula preocupación por estas iniciativas en el caso del PP, en contraposición al resto de los grupos.

**Gráfico 31: Iniciativas territoriales por Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados de España**



Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA.

### 5.3.6 Uruguay

La Constitución uruguaya establece que todo proyecto de ley puede tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras (Representantes o Senado) por medio de la iniciativa de cualquiera de sus miembros, por el Poder Ejecutivo a través de sus ministros, o por iniciativa popular<sup>349</sup>. El Reglamento de la Cámara de Diputados no establece ningún requisito que se deba cumplir con respecto al número de firmantes de las iniciativas legislativas. Y los tipos de iniciativas que pueden proponer estos actores se clasifican en proyectos de ley y proyectos de resoluciones<sup>350</sup>.

Desde febrero de 1985 hasta diciembre de 2008 han sido iniciados por el Poder Legislativo 4.497 proyectos de ley, de los que 3.258 (72,4%) han tenido su origen en la Cámara de Representantes (Tabla 41 y Tabla 42) y 1.239 (27,6%) han sido propuestos por los senadores<sup>351</sup>.

El periodo analizado en esta tesis para la Cámara de Representantes uruguaya es el actual, que se inició el 15 de febrero de 2005 y finalizará cuando tomen posesión los nuevos diputados en 15 de febrero de 2010<sup>352</sup>. Debido a que dicho período aún no ha finalizado, las iniciativas contempladas en este análisis, que han sido codificadas, son las que corresponden al lapso que va desde el 15 de febrero de 2005 al 26 de diciembre de 2008. Durante esta etapa los diputados ingresaron en la Cámara de Representantes un total de 560 proyectos de ley, que fueron incorporados en su totalidad en este trabajo (Tabla 42).

---

<sup>349</sup> La iniciativa popular requiere del 25% de inscritos habilitados para votar y no es aplicable a las leyes que establezcan tributos ni a aquellas que sean competencia privativa del Poder Ejecutivo (art. 79 de la CROU).

<sup>350</sup> Los proyectos de resoluciones son documentos a través de los cuales la Cámara se pronuncia sobre un asunto en particular sin que esto tenga efecto de ley. Uno de los tipos de resolución más habituales son los de homenaje que son potestad de la Cámara de Senadores (García Montero, 2007).

<sup>351</sup> Estas proporciones se mantienen homogéneas en cada uno de los periodos legislativos (ver Tabla 42).

<sup>352</sup> La Asamblea General comienza su período de sesiones ordinario el 1 de marzo de cada año, sesionando hasta el 15 de diciembre, o sólo hasta el 15 de setiembre, en el caso de que haya elecciones, debiendo entonces la nueva Asamblea empezar sus sesiones el 15 de febrero siguiente. Sólo por razones graves y urgentes la Asamblea General o cada una de las Cámaras, así como el Poder Ejecutivo, podrán convocar a período de sesiones extraordinarias (art. 104, del Reglamento de la Cámara de Representantes). El primer período ordinario comenzará el 15 de febrero y terminará el 15 de diciembre; el segundo, tercero y cuarto se iniciarán el 1 de marzo y concluirán el 15 de diciembre; y el quinto empezará el 1 marzo y finalizará el 15 de setiembre.

**Tabla 41: Uruguay: proyectos de ley (número de presentados y número de aprobados) con origen en el Ejecutivo y el Legislativo (1985-2008)**

		(1985-1989)	(1990-1994)	(1995-1999)	(2000-2004)	(2005-2008)*
Proyectos de Ley del Ejecutivo	Presentados	422	517	534	540	519
	Aprobados	227	350	348	402	365
Proyectos de Ley del Legislativo	Presentados	983	889	783	1.082	764
	Aprobados	144	235	189	229	177
Otros proyectos de Ley	Presentadas	1	6	4	-	-
	Aprobadas	-	1	2	-	-
Total proyectos iniciados		1.406	1.412	1.321	1.622	1.283
Total Leyes		371	586	539	631	542

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Parlamentaria de la Cámara de Representantes del Congreso de Uruguay.

\*Los datos de 2008 llegan hasta el 26 de diciembre de 2008.

**Tabla 42: Proyectos de Ley iniciados por la Cámara de Representantes y el Senado, por año (1985-2008)**

Año	Proyectos de Ley iniciados por la Cámara de Representantes	Proyectos de Ley iniciados por el Senado	Total Proyectos de Ley iniciados por el Legislativo
1985	211	98	309
1986	143	59	202
1987	128	66	194
1988	114	47	161
1989	64	53	117
<b>Total 1985-1989</b>	<b>660</b>	<b>323</b>	<b>983</b>
1990	159	60	219
1991	153	50	203
1992	120	29	149
1993	133	50	183
1994	93	42	135
<b>Total 1990-1994</b>	<b>658</b>	<b>231</b>	<b>889</b>
1995	149	56	205
1996	109	24	133
1997	141	50	191
1998	133	31	164
1999	72	18	90
<b>Total 1995-1999</b>	<b>604</b>	<b>179</b>	<b>783</b>
2000	219	63	282
2001	161	68	229
2002	162	64	226
2003	169	76	245
2004	67	33	100
<b>Total 2000-2004</b>	<b>778</b>	<b>304</b>	<b>1.082</b>
2005	189	86	275
2006	141	50	191
2007	107	34	141
2008*	123	34	157
<b>2005-2008*</b>	<b>560</b>	<b>204</b>	<b>764</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Parlamentaria de la Cámara de Representantes del Congreso de Uruguay.

\*Los datos de 2008 llegan hasta el 26 de diciembre de 2008. En sombreado, el periodo legislativo estudiado en esta tesis.

**Tabla 43: Porcentaje de iniciativas con origen en la Cámara de Diputados sobre los proyectos presentados por el Legislativo y sobre el total general**

Legislaturas	% de iniciativas de la Cámara de Representantes sobre el total de las iniciadas por el Legislativo	% de iniciativas de la Cámara de Representantes sobre el total de los proyectos iniciados
1985-1989	67,1%	46,9%
1990-1994	74%	46,6%
1995-1999	77,1%	45,7%
2000-2004	71,9%	48%
2005-2008*	73,3%	43,6%

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Parlamentaria de la Cámara de Representantes del Congreso de Uruguay.

\*Los datos de 2008 llegan hasta el 26 de diciembre de 2008.

En el caso de la Cámara de Representantes de Uruguay, la mitad de las iniciativas presentadas fueron individuales (50,4%) y la otra mitad colectivas, dividiéndose, éstas últimas, entre las partidistas (que son las más numerosas -33,2%-) y las mixtas o múltiples (16,4%) (Tabla 45). En este Congreso, a diferencia de todos los demás que se han examinado, los proyectos firmados por un único legislador y los proyectos patrocinados colectivamente están equilibrados.

**Tabla 44: Número de firmantes sobre el total de las iniciativas promovidas por los miembros de la Cámara de Representantes de Uruguay (2005-2008)**

Iniciativa individual	Entre 2 y 5 firmantes	Entre 6 y 10 firmantes	Entre 11 y 20 firmantes	Más de 21 firmantes
50,4%	29,1%	13,8%	4,1%	2,7%

Nota: La media de diputados por iniciativa durante este periodo legislativo fue de 3,73.

Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

**Tabla 45: Porcentaje que representa cada uno de los partidos uruguayos sobre el total de cada categoría**

Iniciativa individual	50,4%	Iniciativas colectivas	49,6%		
PN	63,7%	Partidistas	33,2%	PN	55,9%
PC	16%			PC	5,4%
EP-FA	16,7%			EP-FA	38,7%
Otros	3,6%				
		Múltiples	16,4%		

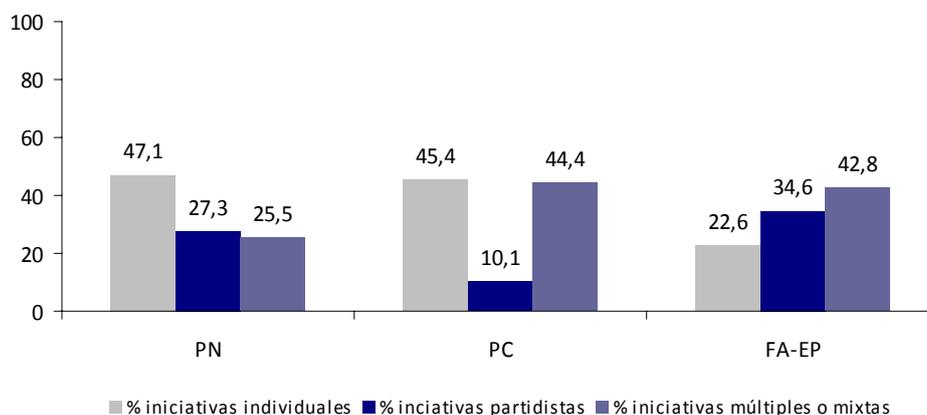
Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

Sin embargo, es importante destacar que no todos los legisladores de los diferentes partidos se comportan de la misma forma. A pesar de que a simple vista y con los datos

agregados pueda dar la impresión de que todos trabajan la mayor parte de las veces como emprendedores individuales, cuando se observa el comportamiento de cada organización política, resaltan importantes diferencias. Los legisladores del PN trabajan de forma más individualista; los del PC lo hacen con mayor frecuencia de forma individualista y mixta o múltiple y los del FA-EP de manera partidista y mixta (Gráfico 32).

De esta manera, considerando el total de iniciativas promovidas por cada uno de los lemas, se puede afirmar que los legisladores del PN y el PC muestran una tendencia más evidente a comportarse como emprendedores individuales mientras que los diputados del FA-EP exhiben un comportamiento mucho más partidista en la elaboración de leyes.

**Gráfico 32: Iniciativas individuales, partidistas y mixtas sobre las promovidas por cada uno de los partidos uruguayos (2005-2008)**



Fuente: elaboración propia a partir de a partir del Sistema de Información Parlamentaria de la Cámara de Representantes del Congreso de Uruguay y de LEGISLATINA.

**Tabla 46: Porcentaje de iniciativas sólo del lema (partidistas e individuales) con origen en la Cámara de Representantes sobre el total de aquellas en las que ha participado**

Legislaturas	% iniciativas sólo PC	% iniciativas sólo FA	% iniciativas sólo PN
1985-1989	67,6	---	71,5
1990-1994	55,5	49,2	70,8
1995-1999	60,3	40,8	75,5
2000-2004	67,2	64,0	62,9
2005-2008*	55,6	57,2	74,4

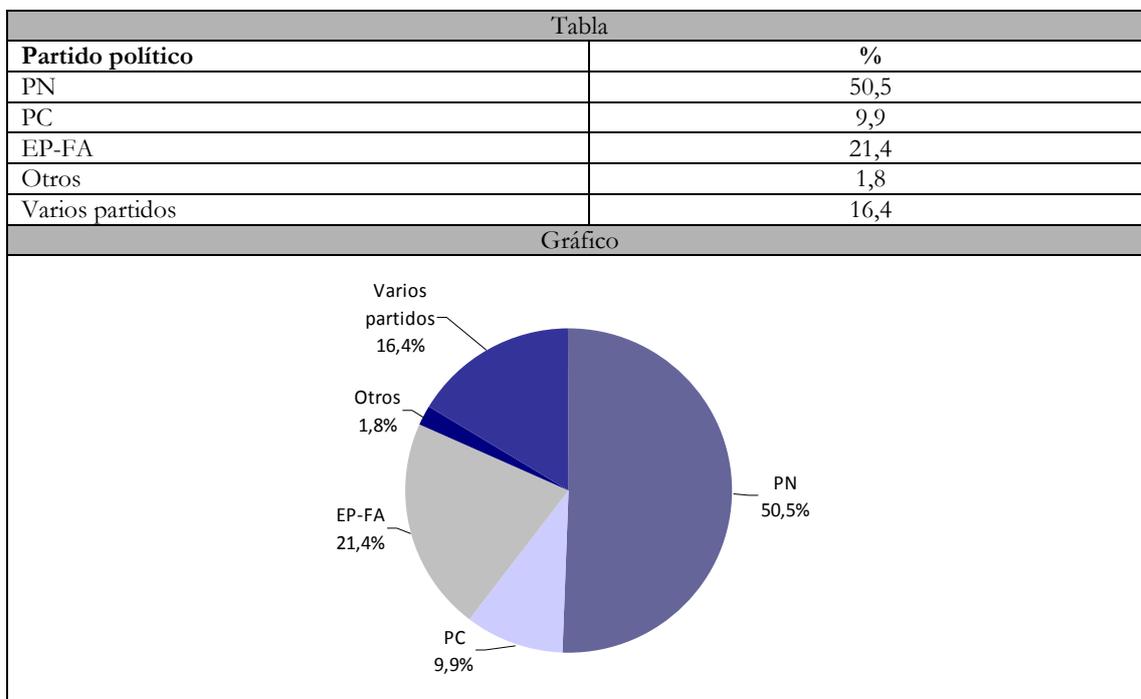
Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Parlamentaria de la Cámara de Representantes del Congreso de Uruguay.

\*Los datos de 2008 llegan hasta el 26 de diciembre de 2008.

A pesar de la composición mayoritaria frenteamplista de la Cámara de Representantes, son los diputados del PN los que más iniciativas han presentado (Tabla

47). La participación blanca en la introducción de proyectos de ley casi duplica a la del FA-EP. Chasquetti (2008: 46) afirma que el rendimiento de este partido en el periodo ha sido excelente, mostrando el registro de iniciativas más alto desde 1985, y superando, durante el primer año incluso al Ejecutivo en número de proyectos presentados. En oposición, el FA-EP ha tenido un papel modesto sobre todo si se tiene en cuenta la mayoría parlamentaria de la que goza<sup>353</sup>; mientras que el PC, ha mostrado la producción legislativa más baja, pero acorde con el tamaño de su bancada<sup>354</sup>. Según Chasquetti (2008: 47) estos datos confirman anteriores hallazgos en los que se sostiene que la capacidad legislativa de una bancada está relacionada inversamente con su tamaño y donde la evidencia muestra que un partido que aumenta su número de legisladores no necesariamente aumenta su capacidad propositiva<sup>355</sup>.

**Tabla 47: Porcentaje que representa cada uno de los partidos uruguayos sobre el total de las iniciativas (2005-2008)**



Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

<sup>353</sup> Sin embargo, esto no va a contracorriente de las pautas de producción legislativa generales de Uruguay porque, como sostiene Chasquetti: “los partidos de gobierno nunca se han destacado por su impulso legislador, al menos durante el período 1985-2007. Con la excepción del Partido Nacional en 1990-92, los restantes partidos de los respectivos presidentes nunca mostraron rendimientos excepcionales” (2008: 47).

<sup>354</sup> Hay que recordar que el PC sólo cuenta con 10 representantes en la Cámara durante este periodo legislativo.

<sup>355</sup> Chasquetti analiza a todos los partidos que actuaron en el Parlamento durante los cinco últimos períodos, a partir de la magnitud de su bancada y el promedio de proyectos de ley presentados por legislador en los primeros tres años de cada legislatura. Allí muestra que cuánto más pequeña es una bancada, mayores son los promedios de presentación de proyectos y viceversa, cuánto más grande es la bancada, menores serán los promedios. Para un análisis más detallado de esta cuestión véase: Chasquetti (2008).

Con respecto al sujeto al que afectan las iniciativas cabe mencionar que, como en todos los casos analizados, las iniciativas nacionales son las más numerosas (35,7%). Sin embargo, a diferencia de los otros Congresos estudiados, la segunda proporción corresponde a las iniciativas individuales (25,8%) (Tabla 48). Esta peculiaridad tiene su explicación en la desmesurada cantidad de proyectos de ley cuyo objetivo es nombrar o cambiar de nombre a las escuelas o liceos. Del total de las individuales, un 67,9% tiene este propósito<sup>356</sup>.

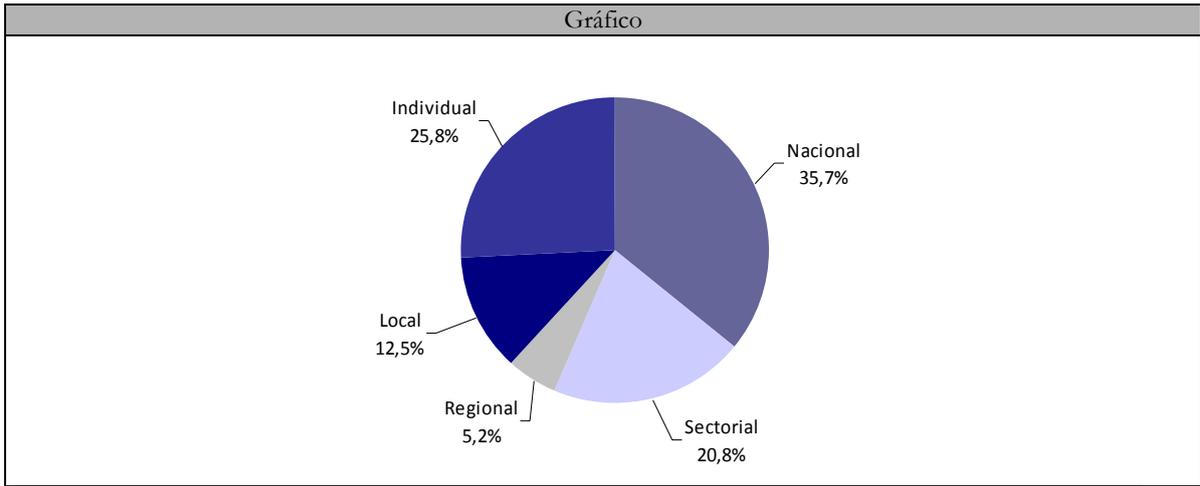
Las iniciativas de corte territorial suponen el 17,7% del total. Son más numerosas las locales (que representan el 12,5%) y menos abundantes las regionales (5,2%). En estos casos, los temas que más se repiten son los días festivos departamentales o municipales; la declaración de interés nacional o cultural a las fiestas que se llevan a cabo en los pueblos o ciudades; el festejo de aniversarios de localidades o departamento; el otorgamiento del grado de capitalidad nacional por alguna actividad específica del territorio (de la cuenca lechera, de las piedras semipreciosas, del cultivo o la industrialización de la caña de azúcar, de la forestación y la madera, etc.); la declaración o ascenso de núcleos de población a las categorías de “centro poblado”, pueblo o ciudad; la creación de circuitos históricos y/o turísticos departamentales; las compensaciones para departamentos afectados por desastres naturales (inundaciones, sequías, etc.) y las transferencias de inmuebles a las intendencias.

**Tabla 48: Porcentaje de las iniciativas de la Cámara de Representantes de Uruguay según el alcance o nivel de agregación, sobre el total (2005-2007)**

Tabla		
Tipo	Cantidad	%
Nacional	194	35,7
Sectorial	113	20,8
Regional	28	5,2
Local	68	12,5
Individual	140	25,8
Total	543*	

---

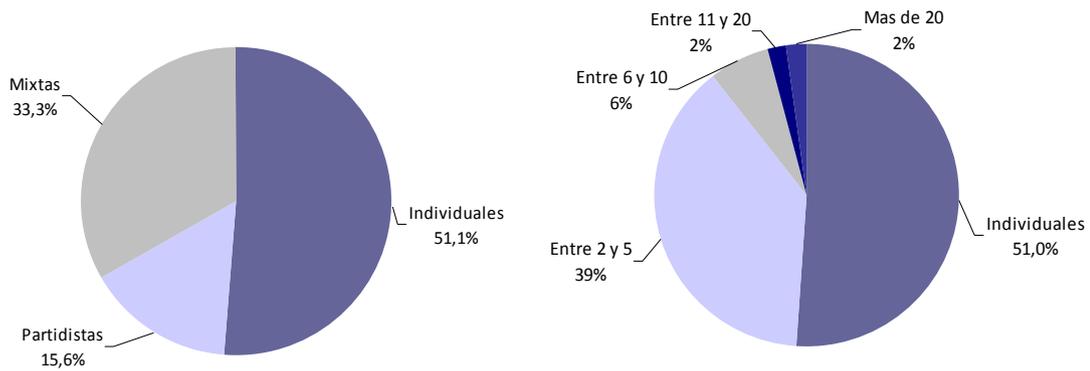
<sup>356</sup> Sólo se han contabilizado aquellas cuyo objetivo era cambiar el nombre a instituciones educativas, pero también hay iniciativas que plantean cambiar la denominación de determinados hospitales o instituciones sociales, deportivas y recreativas.



\*17 iniciativas fueron excluidas porque entraban en la categoría de “incodificables”.  
Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

Del conjunto de los proyectos de ley locales y regionales, un 51% fueron individuales, un 15,6% partidistas y un 33,3% mixtas o múltiples. Destacan estas dos últimas proporciones debido a que para impulsar este tipo de iniciativas los legisladores de otros Congresos suelen trabajar de forma individual, proponiendo proyectos que afectan a los departamentos en los que han sido votados. Sin embargo, en el Congreso uruguayo ocurre lo contrario. Prácticamente la mitad son proyectos promocionados colectivamente (Gráfico 33).

**Gráfico 33: Iniciativas territoriales (locales y regionales) por tipo y número de firmantes en Uruguay**



Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA

## 5.4 Recapitulación

La medición de la dimensión de comportamiento confirma que las acusaciones vertidas sobre los Congresos latinoamericanos acerca de su especial atención hacia las pautas que definen el particularismo, el parroquialismo o el territorialismo son erróneas también en lo que a producción legislativa se refiere. A pesar de las evidentes diferencias que se observan entre los Congresos analizados en torno a la elaboración de iniciativas territoriales (locales y regionales), hay que subrayar que en ninguno de ellos la producción supera la tercera parte de los proyectos de ley presentados por sus miembros.

Lo mismo sucede en el caso español donde, a pesar de no haber recibido el mismo tipo de acusaciones que los legislativos latinoamericanos, “la cuestión territorial” ha sido la constante que ha impregnado todas las discusiones y consideraciones acerca de la organización y funcionamiento de las instituciones y los actores políticos. Tampoco aquí la producción legislativa ha estado guiada por la lógica de los beneficios parroquialistas o delimitados geográficamente.

En todos los casos, los datos indican que los diputados no se centran exclusivamente en proyectos que repartan beneficios a sus distritos sino que comparten (en mayor o menor medida) este tipo de iniciativas con otras que apuntan a distribuir bienes públicos generales o sectoriales. En este sentido, ninguna de las Cámaras analizadas muestran modelos definidos de feudo-dependencia completa en cuanto a la producción legislativa sino tendencias más o menos marcadas de preocupación por los asuntos regionales y/o locales.

Aún así, a pesar de que el particularismo territorial es menos pronunciado de lo esperado o de lo pronosticado por la literatura sobre legislativos para estos contextos, los Congresos aquí analizados muestran variaciones considerables entre sí. En el hipotético eje que va de más a menos particularista en esta dimensión, la Asamblea de Costa Rica estaría en un extremo y la Cámara de Diputados de Chile en el opuesto.

**Tabla 49: Resumen: iniciativas territoriales e individuales**

	Total de las iniciativas analizadas	% de iniciativas individuales sobre el total	% de iniciativas territoriales (locales + regionales) sobre el total	% de iniciativas individuales sobre el total de las territoriales
Argentina	1.538	59	<b>12,7</b>	58
Colombia	831	68,6	<b>22,1</b>	73,6
Costa Rica	1.102	61,5	<b>27,7</b>	73
Chile	592	16,9	<b>6,7</b>	11
España	296	---	<b>11,7</b>	---
Uruguay	560	50,4	<b>17,7</b>	51

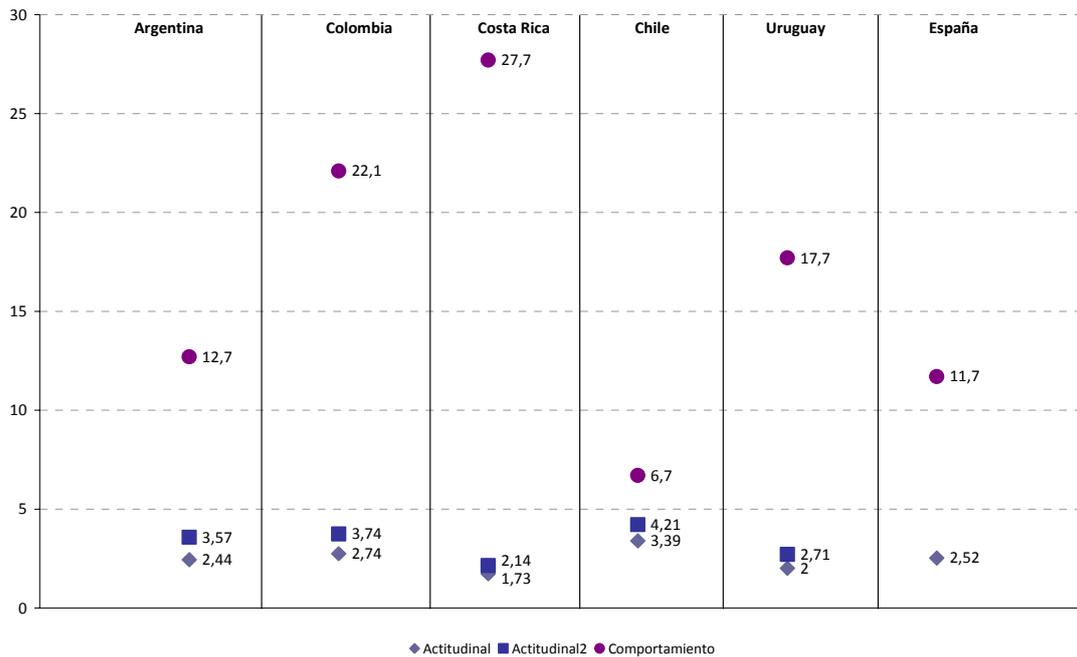
Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISLATINA.

Con respecto a la forma en la que se presentan las iniciativas legislativas también son completamente disímiles las lógicas de actuación. Exceptuando el caso español, en el que la normativa obliga a la presentación por grupos parlamentarios, se puede concluir que en las Cámaras de Colombia, Costa Rica y Argentina prevalece el procedimiento de iniciativa individual mientras que en Chile opera, fundamentalmente, una lógica partidista o de coalición y en Uruguay una dinámica equilibrada de propuestas colectivas y personales.

Esta misma pauta se repite, de forma aún más pronunciada, cuando se aislan las iniciativas de tipo territorial y se observa quiénes y cómo se introducen. El binomio personal/territorial es claro en los Legislativos costarricense, colombiano y argentino, mucho menos pronunciado en el uruguayo y casi inexistente en el chileno y, por supuesto, en el español.

Por último, si se observan las dos dimensiones de la representación medidas en esta tesis de forma comparada -y agregadas por Congresos- resulta evidente que éstas no están asociadas; es decir, sus fuerzas y direcciones son disímiles (Gráfico 34). Comparativamente, los valores de la dimensión actitudinal ordena a los Congresos de más a menos territoriales en esta secuencia: Chile, Colombia, Argentina, España, Uruguay y Costa Rica. Por el contrario, en la dimensión de comportamiento, el orden es: Costa Rica, Colombia, Uruguay, Argentina, España y Chile.

**Gráfico 34: Valores de los Congresos en las dos dimensiones de la representación territorial**



Elaboración propia a partir de LEGISLATINA, PELA y CIS.

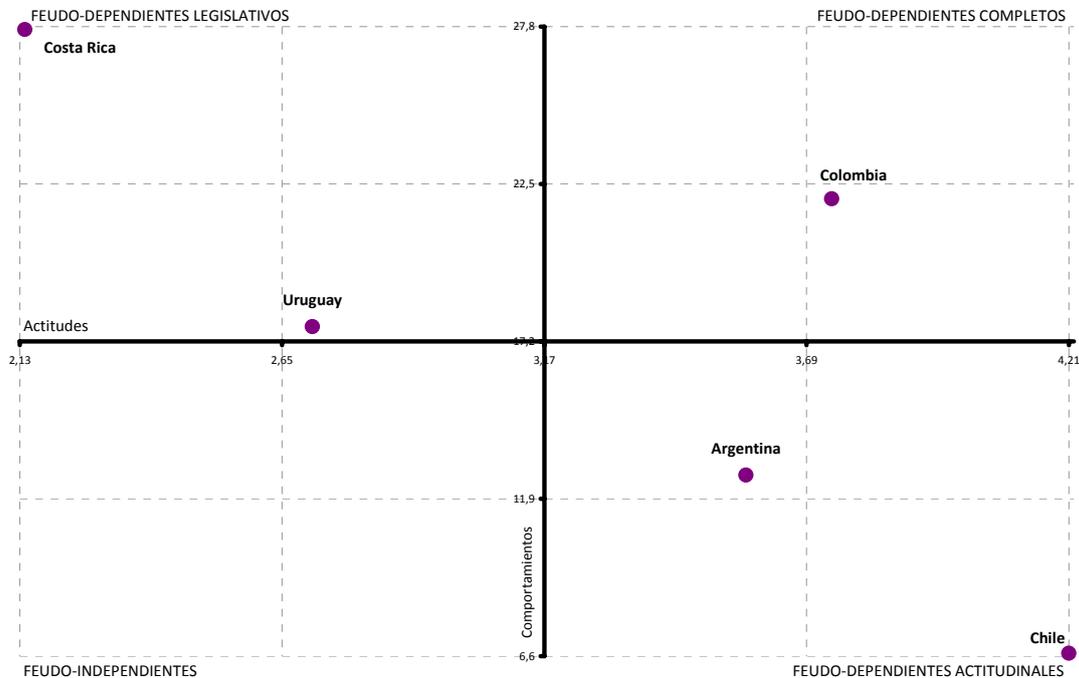
Para visualizar más claramente este fenómeno, el Gráfico 35 ubica a los Congresos en ambas dimensiones, teniendo como eje horizontal la ratio de iniciativas legislativas locales y regionales (dimensión de comportamiento) y como eje vertical las puntuaciones medias del índice actitudinal de la representación territorial. El cruce de ambos ejes<sup>357</sup> da lugar a distintos cuadrantes: feudo-dependientes legislativos; feudo-dependientes actitudinales; feudo-independientes y feudo-dependientes completos.

La Cámara de Representantes de Colombia está ubicada en la última categoría, ya que tanto las actitudes como los comportamientos de sus miembros muestran evidentes signos de interés en las cuestiones territoriales; la Asamblea de Costa Rica y la Cámara de Representantes de Uruguay aparecen en el cuadrante de feudo-dependientes legislativos ya que el porcentaje de iniciativas locales y regionales es comparativamente más alto pero las actitudes de sus legisladores no están mayoritariamente inclinadas a la defensa de los intereses territoriales. Lo contrario sucede en las Cámaras de Diputados de Chile y

<sup>357</sup> Por la media de los valores calculada a partir de los casos extremos.

Argentina, motivo por el cual está ubicada en el cuadrante de feudo-dependientes actitudinales<sup>358</sup>.

**Gráfico 35: La ubicación de los Congresos según su particularismo territorial**



Nota: los valores de la dimensión actitudinal corresponden a la segunda ola de entrevistas y los de comportamiento a esas mismas legislaturas. España está excluido del gráfico porque sus valores son comparables con los de la primera ola de entrevistas.

Esta incongruencia entre ambas dimensiones en los Congresos analizados predice la existencia de distintas variables que influyen en la configuración de la representación; cuestión que se abordará en el siguiente capítulo. Estas diferencias entre lo que los legisladores “dicen” representar y lo que “hacen” en términos de producción legislativa plantea al menos dos escenarios para posteriores estudios que pueden resumirse de la siguiente manera: o bien no existe relación entre los intereses que los legisladores dicen representar y los que realmente representan o bien existe relación pero no se canaliza a través de la principal tarea que estos llevan a cabo, la elaboración de leyes, sino por medio de otras actividades desvinculadas de la actividad legislativa.

<sup>358</sup> El caso del Congreso de los Diputados de España no aparece en el gráfico ya que la única información sobre representación actitudinal disponible (y que se ha analizado en este capítulo) corresponde a la ola de entrevistas 1996-2000, cuyas preguntas para la medición de esta dimensión son diferentes a las consideradas en este apartado. Véase el Anexo. Sin embargo, usando como comparación el índice de particularismo territorial de la primera ola y los datos que se han codificado para sus iniciativas legislativas, el Congreso de España sería un caso parecido al del Congreso de Argentina.

En cualquier caso es evidente que sólo en el Congreso de Colombia el peso de la representación de los intereses de los electores del distrito que los legisladores dicen defender se traduce en el tipo de intereses que defienden a través de la presentación de proyectos de ley. Es decir, el único que muestra congruencia entre ambos aspectos.

# 6. La explicación al focus territorial de la representación

## 6.1 Introducción

Una vez determinados los modelos de representación existentes en los Congresos iberoamericanos analizados, el paso siguiente es indagar hasta qué punto ciertas características específicas coadyuvan a configurarlos. O, dicho de otra manera: ¿Qué explica el particularismo territorial en las concepciones representativas de los legisladores? ¿Por qué algunos muestran una fuerte tendencia a la defensa de los intereses territoriales (ya sean regionales o locales) y otros no? Y, por otra parte, ¿por qué en algunos Congresos abundan los de proyectos de ley de tipo particularista mientras en otros estos son casi inexistentes? ¿Qué escenarios y factores generan más probabilidades de que los legisladores inicien este tipo de legislación?

Para responder a estos interrogantes en este capítulo se llevan a cabo algunos análisis estadísticos que ponen a prueba varias de las hipótesis desarrolladas previamente por la literatura sobre la cuestión (y que ya han sido examinadas en el marco teórico) y algunas nuevas. El enunciado de estas hipótesis conforma la primera parte de este quinto capítulo mientras que la segunda parte las pone a prueba. Para una mejor organización de trabajo, las hipótesis planteadas están formuladas siguiendo un orden que va de lo general a lo particular, pero ello no significa que las agrupaciones de variables sea un criterio considerado por el análisis.

El primer grupo de factores independientes comprendidos bajo el rótulo de *variables sistémicas* son características institucionales o de funcionamiento del sistema político. La forma de estado y la estructura legislativa son componentes que manifiestan el grado en el

que el poder está concentrado o dividido dentro de los países. Estos diseños institucionales pueden configurar diferentes dinámicas de relación y comportamiento de -y entre- los actores y crear incentivos diferenciados que inciden en la percepción y la actuación de los legisladores en términos representativos. Lo mismo pueden generar el sistema electoral -y su particular combinación de elementos- y el grado de centralización de las organizaciones partidistas presentes en un sistema.

De la misma manera, el segundo grupo de factores independientes agrupados bajo el título de *variables intrasistémicas*, vinculados a las peculiaridades de las organizaciones partidistas y de los territorios subnacionales, pueden jugar un papel fundamental en la explicación de las concepciones representativas de los parlamentarios al interior de cada sistema político nacional. La forma en la que se han desarrollado los partidos políticos, especialmente a partir del grado de nacionalización que han conseguido, puede constituir escenarios específicos dentro de los cuales los representantes diseñan sus estrategias -en pos de conseguir ciertos objetivos- adaptando sus comportamientos y alentando el desarrollo de percepciones particulares sobre sus roles como representantes. Lo mismo puede decirse de las características singulares de los territorios en los que operan.

Por último, la carrera política de cada legislador, su experiencia en cargos anteriores, sus trayectorias parlamentarias y sus actitudes acerca de la disciplina partidista constituyen el último grupo de variables que, englobadas bajo la etiqueta de *variables individuales*, pueden intervenir dotando de rasgos específicos a la concepción representativa de cada uno de ellos.

Adicionalmente, se han incluido dos variables -para contrastar sólo en los datos de la dimensión de comportamiento- que están relacionadas con la dinámica del proceso de iniciación de las leyes. La forma en la que trabajan los legisladores para introducir proyectos (de manera individual o colectiva) y el tipo de agrupación elegida cuando se trata de iniciativas colectivas (partidistas o mixtas) pueden producir diferentes resultados en cuanto al nivel de agregación o sujeto al que se dirigen las políticas. Estas dos variables abren una nueva línea de investigación al incluir factores novedosos en el estudio del particularismo territorial legislativo.

La mayoría de los factores mencionados, sin embargo, han sido destacados por la literatura politológica como posibles explicaciones a las concepciones representativas de los legisladores y a sus comportamientos en la arena parlamentaria. Los análisis estadísticos desarrollados en la segunda parte de este capítulo los pondrán a prueba para contrastar tanto la relación como el peso (si es que existe) de cada uno de ellos.

A causa de que las dos dimensiones de la variable dependiente han sido medidas de forma diferente, en esta tesis se realizan análisis separados para cada una de ellas. Para la dimensión actitudinal se lleva a cabo un análisis de regresión múltiple mientras que para la dimensión de comportamiento el análisis es de regresión logística<sup>359</sup>.

En todos los análisis que a continuación se desarrollan ha sido excluido el caso del Congreso español. Las razones que han llevado a tomar esta decisión se apoyan fundamentalmente en dos argumentos. En el caso de la primera dimensión, la explicación a la representación territorial en las concepciones representativas de los legisladores, las variables individuales que se incluyen en la base de datos del CIS no son las mismas que las de PELA. En este sentido, o bien no existen las preguntas para medir las hipótesis que se plantean en esta tesis, o bien existen pero están enunciadas de forma diferente, por lo que utilizarlas podría inducir a la obtención de resultados anómalos.

En el caso de la segunda dimensión, el particularismo territorial en las iniciativas legislativas, todas las proposiciones de ley presentadas en el Congreso español son de tipo partidista. Es decir, es el grupo parlamentario el que presenta las proposiciones de ley y no los legisladores. En este sentido, es imposible establecer el comportamiento individual de cada uno de ellos y su mayor o menor tendencia a comportarse como patrocinadores de políticas territoriales.

## **6.2 Variables sistémicas: grado de federalismo, sistema electoral y nivel de centralización de los partidos**

### **6.2.1 El grado de federalismo**

La hipótesis de que los intereses que los legisladores defienden varían de acuerdo al tipo de división de poder existente en cada uno de los contextos nacionales es la primera que plantea esta investigación. La misma se apoya en la tesis que subraya que una de las instituciones que incentiva a los políticos a prestar atención a los intereses regionales específicos a expensas de intereses más generales, de carácter nacional, es el sistema federal -y todos aquellos sistemas en los cuales las fuerzas regionales tienen preeminencia en la política nacional- (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000: 192).

Jones y Mainwaring (2003: 94) afirman que el federalismo ofrece estímulos para que los partidos políticos se organicen y compitan en las unidades subnacionales y tiende a

---

<sup>359</sup> Los motivos de esta diferencia se explican más adelante.

fomentar más diferencias que los sistemas unitarios entre los patrones interestatales de competencia electoral. Méndez Lago (2004), analizando la influencia que ejercen las estructuras institucionales federales en el sistema de partidos y en los partidos, advierte que los sistemas federales, en los que existen diferencias importantes entre regiones, tienden a trasladarse al sistema de partidos mediante la existencia de organizaciones que defienden los intereses de regiones o estados concretos (Méndez Lago, 2004). Por lo tanto, puede suponerse que el comportamiento de los legisladores que integran estos partidos y los intereses que defienden se diferenciarán de aquellos otros en los que, por su diseño institucional de su naturaleza unitaria –y centralizada–, no existan marcadas diferencias regionales.

Una gran variedad de definiciones sobre federalismo se encuentran en la literatura sobre el tema<sup>360</sup>, pero hay un amplio acuerdo en la característica más básica: una división del poder garantizada entre el poder central y los gobiernos regionales<sup>361</sup> (Lijphart, 2000: 178). En este sentido, algunos países que formalmente no se definen como federales pueden poseer modelos de administración territorial que los hace proclives a una mayor defensa de intereses federales. Muchos estados unitarios están divididos territorialmente en subunidades dotadas de diversos tipos de responsabilidades que, aunque no puedan equipararse con los sistemas federales, es muy posible que hayan desarrollado identidades políticas, sociales y culturales diferenciadas<sup>362</sup> (Sánchez López, 2004).

En este sentido, en mayor o menor medida, todos los países latinoamericanos han desarrollado movimientos hacia una mayor descentralización política en las últimas décadas. Chile es, comparativamente, el país que menos ha sentido el impacto de este proceso, permaneciendo relativamente centralizado en términos de distribución de autoridad política entre los diferentes niveles de gobierno y de capacidad de producción de

---

<sup>360</sup> Veanse, por ejemplo, Riker (1975); Elazar (1990; 1994); Gibson (1994); Colomer (1999), entre otros.

<sup>361</sup> Lijphart (2000) afirma que las dos características básicas del federalismo son la no centralización y la descentralización. Para medir el grado en el que los países son más o menos federales, este autor desarrolla cinco categorías (federales y descentralizadas; federales y centralizadas; semifederales; unitarias y descentralizadas; y unitarias y centralizada) generando un “índice de federalismo”. La primera cuestión que discrimina entre las diferentes categorías es si los estados tienen constituciones federales formales; un criterio que a su vez puede dividirse en subclases centralizada y descentralizada. El autor advierte que la confianza en el índice de federalismo por él desarrollado debe ser reforzado con otros dos indicadores. Por una parte, la proporción de impuestos totales del país en manos del gobierno central –basado en la suposición razonable de que el alcance de las actividades de los gobiernos centrales y no centrales puede ser medido mediante sus gastos y sus ingresos–, y por otra, el índice de autonomía institucional de Jan-Erik Lane y Svante Ersson (1994: 224).

<sup>362</sup> Sánchez López (2004: 7) afirma que “en los casos en los que esas subunidades fruto de la división político-administrativa se corresponden con los distritos electorales, también se podría decir que las cámaras cumplen de cierta manera funciones de representación territorial. Para diferenciar unas de otras, Sánchez López opta por dividir estos casos en dos tipos: “fuertes” –países con sistemas federales– y “tangenciales” –países no federales cuyos distritos electorales se correspondan con los territorios producto de la división político-administrativa.

políticas públicas<sup>363</sup> (Eaton, 2004) mientras que Argentina sigue siendo uno de los países más descentralizados del continente.

Lora y Cárdenas (2006) afirman que hacia mediados de los noventa, prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe habían establecido ya la elección de alcaldes municipales. En los niveles intermedios de gobierno –estados, provincias, departamentos, regiones– el proceso fue más lento: en 2004 sólo la mitad de los países tenían elecciones. Otra transformación importante que mejoró la autonomía política de los gobiernos subnacionales fue el cambio en el método de selección de los alcaldes de indirecto a directo<sup>364</sup>.

Por este motivo, para determinar la influencia que ejerce esta variable de diseño institucional sobre las actitudes representativas y el comportamiento de los legisladores, esta tesis utiliza el índice de federalismo incluido en *Database of Political Institutions* (DPI)<sup>365</sup>.

Este índice de federalismo incluye cinco indicadores: la existencia de regiones autónomas, si los gobiernos municipales son elegidos localmente, si hay gobiernos regionales elegidos localmente, si las autoridades regionales tienen capacidad y autoridad sobre la legislación, el gasto y los impuestos, y si el electorado de los senadores es la provincia o la región (véase Anexo).

Como puede observarse, el índice incorpora el modelo de diseño parlamentario existente (véase el Anexo). Es importante esta inclusión ya que en los sistemas bicamerales, cada una de las cámaras tiene un papel diferente, siendo la mayoría de las veces, la Cámara

---

<sup>363</sup> A pesar del continuado estatus de país centralizado, Chile ha vivido importantes cambios hacia la descentralización en la década de 1990. Al margen de la hostilidad de los actores políticos nacionales combinada con la debilidad de los actores subnacionales en el sistema político chileno, algunos movimientos conducentes a la descentralización se llevaron a cabo en el país (Eaton, 2004). Eaton afirma que la perspectiva racionalista de las instituciones ayuda a entender las continuidades del centralismo chileno al tiempo que la perspectiva del institucionalismo histórico puede explicar cómo y por qué ciertos movimientos de descentralización tuvieron lugar en la etapa posttransicional. Estos fueron consecuencia de las decisiones tomadas durante la etapa pinochetista (como por ejemplo la creación de las trece regiones en 1974, la conformación de organismos como la Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y la Asociación Chilena de Municipalidades); que determinaron coyunturas críticas y consecuencias no anticipadas, condicionando el juego de los actores postautoritarios.

<sup>364</sup> Han sido: Chile, 2001; Costa Rica, 2002; Nicaragua, 1995 y Venezuela, 1989. A este cambio se sumó la introducción de calendarios electorales no coincidentes con los de los gobiernos nacionales (Brasil, 1997; Costa Rica, 2002; República Dominicana, 1994; Ecuador, 1991; Nicaragua, 2000) (Lora y Cárdenas, 2006).

<sup>365</sup> *Database of Political Institutions* (DPI) fue creada por el *Development Research Group* del Banco Mundial para investigaciones en economía política comparada y en instituciones políticas comparadas. Véase Beck *et. al.* (2001).

Existen otros índices muy similares en su composición, como por ejemplo el de Daughters y Harper (2006) que presenta un indicador sintético sobre cinco dimensiones- descentralización política, del gasto, del poder tributario, del poder de endeudamiento y de las transferencias- que denominan “índice de madurez del proceso de descentralización”. Incluye como indicadores: si hay elecciones para alcaldes y gobernadores, de qué tantas atribuciones tributarias gozan, qué responsabilidades de ejecución del gasto tienen los gobiernos subnacionales, qué tan automáticas y de libre asignación son las transferencias de recursos fiscales, y qué tan controlado está el endeudamiento de los gobiernos provinciales/departamentales o estatales. Este índice indica progresos en las instituciones de descentralización en todos los países en la última década, con cambios muy pronunciados especialmente en Ecuador, Perú y Bolivia. Argentina, Brasil y Colombia aparecen como los países con mayor avance en el conjunto de dimensiones institucionales de la descentralización, seguidos por Bolivia, Chile y Ecuador.

Alta la que defiende los intereses territoriales y la Cámara Baja los intereses de los ciudadanos en general<sup>366</sup>. La teoría institucional clásica ha propuesto cuatro justificaciones para la división del poder legislativo en dos cámaras y una de ellas es la representación de intereses distintos<sup>367</sup> (Llanos, 2002: 2).

La hipótesis que se busca contrastar es que **en los países más federalistas los diputados tienden a generar lealtades con sus unidades regionales más fuertes que en aquellos países donde el nivel de federalismo es bajo, haciendo que los legisladores desarrollen actitudes representativas más territoriales y busquen beneficiar a sus unidades subnacionales a través de políticas particularistas**<sup>368</sup>.

De los casos analizados en esta tesis, sólo Argentina tiene una forma de estado formalmente federal, mientras que el resto de los países son unitarios. Sin embargo, como se observa en la Tabla 50, los valores del índice de federalismo muestran variación entre ellos.

**Tabla 50: Índice de federalismo**

País	Forma de estado establecida en la Constitución	Estructura Legislativa	Índice de federalismo
Argentina	Federal	Bicameral	1,20
Chile	Unitaria	Bicameral	0,40
Colombia	Unitaria	Bicameral	1,20
Costa Rica	Unitaria	Unicameral	0,40
Uruguay	Unitaria	Bicameral	1,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las Constituciones y Beck *et. al.* (2001)

<sup>366</sup> La estructura bicameral ha sido frecuentemente utilizada para diferenciar tipos de representaciones en ambas cámaras, casi siempre otorgando a una de ellas (en la mayoría de los casos a la cámara baja) la representación de los intereses de todos los ciudadanos -de la nación- y a la otra (en la mayoría de los casos a la cámara alta) la representación de intereses particulares ligados a la clase, a las minorías o al territorio.

<sup>367</sup> Las otras tres justificaciones a la existencia del bicameralismo son: la contribución al sistema de pesos y contrapesos, el mejoramiento de la calidad de la producción legislativa y la producción de resultados legislativos más estables (Llanos, 2002: 2).

<sup>368</sup> Sería interesante analizar si esta situación se refuerza cuando el legislador pertenece al mismo partido que gobierna el ejecutivo provincial. La influencia que ejerce dicho ejecutivo sobre los diputados de su misma organización partidista que provienen de la región y su capacidad de presión y de control sobre ellos, podría fortalecer la relación antes mencionada. Algunos autores han dedicado atención a los patrones de vinculación que se establecen entre los gobernadores de Estados y las bancadas de la Cámara de Diputados y han reconocido la necesidad de apoyo mutuo y dependencia entre estos actores con la finalidad de aumentar sus opciones de supervivencia política (Abrucio, 1998; Abrucio y Samuels, 1997; Pereira y Rennó, 2001). Sin embargo, este análisis no puede llevarse a cabo porque, tanto en Chile como en Costa Rica, los gobiernos departamentales no se eligen por voto popular o la instancia no existe como tal.

## 6.2.2 Los incentivos del sistema electoral

Como se ha visto en el marco teórico, el sistema electoral ha sido la variable más utilizada para explicar el comportamiento de los legisladores y el tipo de iniciativas que impulsan durante sus mandatos. La tesis central es que algunos sistemas electorales proporcionan a los políticos incentivos para cultivar grupos de seguidores personales en vez de adherirse a las directrices trazadas por los partidos<sup>369</sup> y que estos incentivos impactan sobre los niveles de particularismo presentes en los Congresos. Como afirman Wallack *et.al* los niveles de particularismo en un sistema de representación parlamentaria están fuertemente relacionados con el tipo de reputación que generan las reglas electorales (2002).

En este sentido, los sistemas podrían concebirse como un continuum cuyos extremos serían por una parte aquellos en los que la carrera política del legislador no depende de la organización política en la que milita sino de la vinculación sin mediaciones con el electorado y en el otro extremo un sistema en el que la atadura del diputado con las cúpulas o líderes de la organización partidista es de suma importancia porque es ella quien monopoliza los procedimientos necesarios para el desarrollo de su carrera. Los primeros son sistemas electorales que ofrecen a los ciudadanos la capacidad de seleccionar entre los miembros de un mismo partido y donde los legisladores enfrentan incentivos para realzar sus reputaciones personales –reputaciones que no tienen que compartir con los copartidarios con los que están compitiendo-<sup>370</sup>. Los segundos son sistemas en los que la reputación del partido es de trascendental importancia para conseguir el escaño legislativo.

Así, los políticos que se preocupan más de la relación personal con sus votantes como consecuencia del diseño electoral en el que operan se mostrarán más propensos a defender intereses concentrados geográficamente y aquellos más preocupados por sus partidos probablemente responderán a intereses nacionales más amplios (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000). Por ello, la hipótesis que se plantea en este trabajo es

---

<sup>369</sup> El estudio de los sistemas electorales ha sido uno de los de los campos más fértiles de la literatura politológica en los últimos años. Tradicionalmente, los análisis sobre las consecuencias de las diferentes fórmulas electorales que se emplean para convertir los votos en escaños se centraron en el número de partidos o en el grado de proporcionalidad que llevan asociado. Sin embargo, en los últimos años, un número considerable de estudios han abordado la vinculación de los sistemas electorales, o más precisamente algunas de sus características, con la motivación de los políticos a centrarse en el voto personal o en el voto partidista (Ames, 2001; Cain et al., 1984a; Cain et al., 1987; Carey y Shugart, 1995; Johnson y Wallack, 2009; Mainwaring, 1999; Samuels, 1999; Wallack, Gaviria, Panizza, y Stein, 2002).

<sup>370</sup> Aquí, la reputación del partido los puede diferenciar en la competencia interpartidista, es decir, con candidatos de otros partidos, pero no tiene ningún efecto en la competencia intrapartidista, es decir, con los otros candidatos que concurren a la contienda bajo la sigla del mismo partido. O, como afirman Crisp et. al. (2004: 3) la reputación del partido puede diferenciar al candidato de algunos de sus competidores pero sólo la reputación personal puede diferenciarlo de todos sus competidores.

que aquellos sistemas electorales que incentivan el voto personal *–personal vote seeking–* tienden a generar más actitudes representativas territoriales y políticas con beneficios particularizados, que aquellos sistemas que incentivan el voto partidista *–party vote seeking–*.

La clasificación de los sistemas electorales desarrollada por Carey y Shugart (1995) se basa en los incentivos que estos originan para la búsqueda de una reputación personal en la captación del voto *versus* los que estimulan una reputación partidista. Esta clasificación tiene en cuenta cuatro variables comunes a todos los sistemas electorales: *ballot control*, *vote polling*, *types of votes* y magnitud del distrito. La primera mide el grado de control de los líderes sobre la boleta electoral; la segunda mide el nivel al que se agregan o acumulan los votos para el reparto de los escaños; y la tercera mide el número y tipo de voto (véase el Anexo).

Con respecto a la magnitud del distrito, ésta es condicional. En los sistemas proporcionales<sup>371</sup>, como todos los aquí analizados, los valores que toman los otros indicadores, y principalmente el tipo de listas<sup>372</sup>, condicionan el efecto de la magnitud del distrito. Como consecuencia de esta dinámica, en esta tesis se ha decidido medir de forma separada los efectos que producen los tres primeros indicadores del índice de personalismo del sistema electoral y la magnitud del distrito. Para estos tres indicadores, se clasificaron los sistemas siguiendo la metodología propuesta por Carey y Shugart (véase el Anexo). Para el caso de la magnitud del distrito, se utilizó el valor real de cada uno de ellos. Su rango oscila entre 2 y 42.

Las características de cada uno de los sistemas electorales, evidentemente dispares, dan lugar a diferentes indicadores en el grado de personalismo que introduce el sistema. Los sistemas electorales argentino y el costarricense son los dos casos en los que el partido

---

<sup>371</sup> La dicotomía clásica que establece la literatura sobre los sistemas electorales es entre los sistemas mayoritarios y los de representación proporcional. Bajo los sistemas mayoritarios (*first-past-the-post*) los electores otorgan su voto a individuos. Sólo un candidato puede ganar cada distrito electoral, lo cual significa que la magnitud del distrito bajo ese sistema es 1. Entre los casos analizados por este trabajo para la elección de diputados no hay ninguno que cuente con este diseño. En todos ellos los distritos electorales son plurinominales y aplican algún tipo de fórmula de proporcionalidad para la distribución de los escaños.

<sup>372</sup> Bajo el sistema de listas cerradas y bloqueadas, son los partidos políticos los que determinan quién entra en la lista y cuál es el orden que se establece entre los que aparecen en ella. Los electores otorgan su voto sólo a los partidos políticos. Bajo el sistema de lista abierta, los votantes determinan el orden de los candidatos dentro de la lista. Esta parece una modificación pequeña pero tiene fuertes consecuencias ya que cambia el *focus* de la elección desde los partidos políticos a los candidatos, y haciéndolo, modifica los incentivos que enfrentan los candidatos.

En los sistemas con lista abierta, los candidatos deben apelar directamente a los votantes del distrito para poder ser elegidos, y a medida que aumenta la magnitud del distrito, incrementa también la competencia intrapartidista por los votos de ese distrito, por lo que el sistema tiende a potenciar las reputaciones personales. Por el contrario, bajo los sistemas de listas cerradas y bloqueadas, los candidatos deben apelar a los líderes del partido para conseguir un sitio alto en la lista. El efecto de la magnitud del distrito, entonces, se revierte.

monopoliza la decisión sobre la entrada de los candidatos en las listas electorales. Es decir, es el partido el que tiene la última palabra en la determinación de quienes compiten y pueden ser elegidos, ya que el sistema electoral establece un diseño de voto que recompensa a las organizaciones partidistas. En estos dos casos sólo se puede votar por la lista completa que presenta la organización (son cerradas y bloqueadas); es decir, el voto es totalmente partidista.

En Argentina, los escaños se distribuyen a nivel subnacional y la unidad de agregación es la lista partidista. En cada uno de los 24 distritos electorales argentinos, cuya magnitud varía entre 2 y 35<sup>373</sup>, la distribución se efectúa mediante el sistema D'Hont. Los cargos a cubrir se asignan por el orden establecido en cada lista, siendo siempre el partido el nivel al que se suman los votos. En Costa Rica sucede lo mismo, sólo que la fórmula de distribución de los escaños es RM-Hare modificada y los distritos en los que se hace el reparto son 7, con magnitudes que varían entre 4 y 20.

El caso uruguayo representa una posición intermedia en el indicador *ballot* del índice de Carey y Shugart a pesar de que las listas son cerradas y bloqueadas. Esto se debe a que la combinatoria de elementos del sistema genera, al mismo tiempo, un incentivo de apoyo al partido y otro de apoyo a los candidatos. Los electores pueden seleccionar pero sólo hasta cierto punto. Las hojas de votación –como se llama a las papeletas electorales en Uruguay– contienen candidatos que pertenecen a un mismo partido por lo que el elector no puede votar por partidos distintos para cargos diferentes<sup>374</sup>. Lo que sí puede hacer el votante es elegir entre las muchas listas que se presentan bajo el mismo lema (partido político). Así, los líderes partidistas tienen la última palabra acerca de cuáles sub-lemas o listas de candidatos se presentan bajo el paraguas del lema, es decir, del partido político, mientras que los electores tienen la opción de seleccionar a sus candidatos al Congreso optando por una de las múltiples listas de candidatos –que se concurren dentro del lema– que prefieran. En este caso, los votos se acumulan y contabilizan a nivel partidista y luego a nivel subpartidista. Las bancas se distribuyen por el método D'Hont en circunscripción única nacional pero la adjudicación se realiza para cada una de las 19 circunscripciones (con magnitudes que varían entre 2 y 42) a nivel de listas y sublemas.

---

<sup>373</sup> En realidad el rango de magnitud de los distritos en Argentina va de 5 a 70, pero como la Cámara se renueva por mitades, en cada elección la magnitud mínima es 2 y la máxima es 35.

<sup>374</sup> Y como el registro de las hojas de votación es privativo de los grupos políticos, el elector no puede efectuar sus propias combinaciones sino tan sólo optar por alguna de las que ya esté previamente confeccionada (Buquet et al., 1998)

En Chile, los líderes partidistas pueden controlar la composición de la lista pero no pueden determinar la posición en el que estos se ordenarán para el reparto de los escaños. Como se trata de un sistema de distritos binominales, la lista está compuesta por dos candidatos para cada partido o coalición que se presenta, pero los ciudadanos pueden elegir el nombre del político –de los dos que aparecen- que prefieran, marcando su casilla en la cédula electoral.

El nivel en el que se contabilizan y se agrupan los votos para el reparto de los escaños por el sistema de conteo D'Hont que funciona en Chile es el partido político. Para obtener ambos escaños la lista que consiguió el primer lugar debe doblar el total de votos de la lista en segundo lugar. Así, si la lista más votada dobla la votación de la segunda, ella obtiene los dos asientos. Después de determinarse si una lista ganó uno o dos asientos, estos son asignados, según la votación propia, a candidatos individuales. En el caso de que el partido más votado no duplique la votación del segundo, se asigna un escaño a cada partido (el primero y el segundo) y dentro de estos, a los candidatos más votados en ellas.

En Colombia, a pesar de que el mecanismo es el de las listas cerradas y bloqueadas<sup>375</sup>, los partidos políticos no ejercen de hecho el control efectivo sobre el uso de las etiquetas. A los candidatos les resulta extremadamente fácil conseguir el respaldo partidista para competir electoralmente bajo el nombre y la imagen del partido. El proceso de selección de candidatos para los cuerpos colegiados está desvertebrado (Pizarro Leongómez y Pachano, 2002), siendo estos quienes se auto-proclaman y los partidos simple y llanamente quienes les conceden el aval respectivo para participar en su nombre en las elecciones<sup>376</sup>.

Esta permisividad del sistema ha dado lugar a que en casi todos los distritos colombianos proliferen listas bajo la etiqueta de los dos partidos mayoritarios sin que la

---

<sup>375</sup> Pizarro Leongómez y Pachano (2002) advierten que “inicialmente, parece una contradicción dado que el sistema de representación proporcional fundado en listas cerradas y bloqueadas, tiende a favorecer – como lo evidencian otras experiencias a escala internacional - el papel de las elites partidistas en la selección de los candidatos y en su ubicación en las listas. Es decir, la RP con listas cerradas y bloqueadas debería en teoría incentivar un sistema altamente partidocrático. Sin embargo, por un conjunto de factores la fórmula de RP en Colombia se ha transformado en lo que Carey y Shugart (1995: 429) denominan una “fórmula personal de lista” (*Personal-List Formula*)”.

<sup>376</sup> Es la “feria de los avales” (Pizarro Leongómez y Pachano, 2002), la entrega indiscriminada de avales por parte de los partidos políticos a las candidaturas que lo requieren. En el tránsito de los partidos fraccionales a los partidos atomizados que describe Pizarro Leongómez (2002) para el caso colombiano, una de las funciones esenciales de los partidos se ha ido esfumando: la selección del personal político. “hoy por hoy los candidatos a los cargos de representación popular se presentan por sí mismos, organizan sus equipos de campaña, diseñan sus estrategias electorales, recolectan fondos de manera autónoma y, los partidos, simplemente reparten avales a diestra y siniestra.”. En 1998, el Movimiento Convergencia Popular Cívica llevó este mecanismo al extremo, convirtiéndolo en un negocio de compraventa.

estructura del partido pueda hacer mucho para controlar el uso de su denominación<sup>377</sup> (Archer y Shugart, 2002: 146) y creando una verdadera competencia intrapartidaria<sup>378</sup>. Al mismo tiempo, debido a que los requerimientos para el reconocimiento de un partido o movimiento político por parte de la Corte Nacional Electoral para poder participar en una elección son mínimas<sup>379</sup>, las barreras de entrada se vuelven casi inexistentes e incentivan la inscripción de numerosos grupos políticos.

Así, aunque los partidos políticos poseen el control de hecho de la sigla partidista, la cual sólo puede ser utilizada mediante un aval del partido respectivo, en la práctica, ante la ausencia de “barreras de entrada” y dado que todos los candidatos que deseen presentarse pueden hacerlo a través de la satisfacción de condiciones mínimas, tanto los partidos tradicionales (Liberal y Conservador), como muchos partidos recientes, han decidido brindar avales de manera indiscriminada convirtiéndose en lo que la literatura brasileña denomina “partidos de alquiler” - simples paraguas flexibles para guarnecer todo tipo de facciones personalistas- (Pizarro Leongómez y Pachano, 2002).

El rasgo más interesante y a la vez más influyente del sistema electoral colombiano es que el procedimiento de representación proporcional para la asignación de cargos se aplica en cada distrito (cuyas magnitudes varían entre 2 y 18) a las listas faccionales en vez de a las listas partidistas<sup>380</sup>. Así, cada lista cuenta separadamente a la hora de distribuir los escaños; el del partido no es siquiera un criterio que se utilice para su asignación (Archer y Shugart, 2002: 146). Sobre la base de esta particularidad, y con un procedimiento de reparto Hare – la regla del cociente simple y el resto más amplio- el sistema tiende a descansar sobre el nivel subpartidista o faccional, a generar no sólo una competencia interpartidista enérgica

---

<sup>377</sup> Archer y Shugart afirman que como consecuencia de la facilidad para obtener bancas que otorga el procedimiento de asignación de escaños y la ausencia del control sobre el uso de las denominaciones partidistas, ha habido una tendencia hacia la multiplicación de las listas menores (listas que sólo logran conseguir un diputado). Su análisis de las elecciones comprendidas entre 1974 y 1990 confirman el aumento de las listas que recibían sólo los votos necesarios para elegir un diputado o senador: “en las primeras elecciones posteriores al Frente Nacional, en 1974, alrededor del 45% de los diputados y el 58% de los senadores fueron elegidos por listas que no lograron la elección de ningún otro candidato. En las elecciones subsiguientes este porcentaje se incrementó de forma dramática, llegando en 1990 al 80% de los miembros de ambas Cámaras. Esta tendencia indica que las listas son, cada vez más, vehículos para la realización de campañas individuales” (Archer y Shugart, 2002: 147).

<sup>378</sup> En este sentido, el sistema electoral, al favorecer la aparición de “micro- empresas electorales” (Pizarro Leongómez, 2001), “franquicias electorales” (Gutiérrez Sanin, 1999) o “redes de poder” (Gutiérrez Sanin y Dávila, 2000) incentiva la competencia intrapartidista. Dado que las facciones personalistas todavía siguen apoyándose en el imaginario partidista (sus tradiciones, sus héroes y sus sentimientos, Gutiérrez (1999) ha preferido llamarlas “franquicias electorales”. Los partidos operarían como una especie de McDonald, es decir la casa matriz (el Partido Liberal o el Conservador) entregarían franquicias para que se presenten los diversos candidatos a la contienda electoral (Pizarro Leongómez, 2002).

<sup>379</sup> Véase el art. 9 de la ley 130 (Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos) de 1994.

<sup>380</sup> El sistema electoral colombiano no conlleva un *pooling* entre el partido como un todo sino en el interior de las subunidades partidistas.

sino también una confrontación intrapartidista fuerte, haciendo que cada una de las listas deba competir con las otras que concurren bajo la misma sigla partidista en su búsqueda por obtener el cargo.

Como puede observarse por la anterior descripción, los dos sistemas en los que los legisladores se centran en sus organizaciones partidistas para poder avanzar en sus carreras políticas son Argentina y Costa Rica. Por el contrario, los dos casos en los que el sistema crea mayores incentivos para tener en cuenta la reputación personal son Colombia y Chile, que tienen los valores más altos en el índice. Uruguay es, en este sentido, un caso intermedio, con un valor más cercano a un diseño que se interesa por el partido que por el candidato.

Es necesario recordar, una vez que explicadas las diferencias entre los casos, que lo que interesa a este trabajo es la relación entre estos efectos que induce el sistema electoral y las actitudes y el comportamiento representativo de los legisladores. Así, una calificación alta, como la de Colombia, indica que los políticos tienen una elevada inclinación a cultivar una relación personal con los votantes y, por lo tanto deberían mostrar una marcada propensión a responder a intereses geográficos. Una calificación baja como la de Argentina o Costa Rica indica, por el contrario, una fuerte tendencia a seguir las directrices de los dirigentes partidarios y, como consecuencia una mayor inclinación a responder a los intereses nacionales.

### **6.2.3 El nivel de centralización de los partidos**

El grado en el que los legisladores responden a los dirigentes nacionales del partido o pueden actuar más libremente, al margen de sus decisiones, es otro factor que puede influir en el comportamiento y las actitudes representativas de los legisladores. Éste puede variar como consecuencia del sistema de recompensas y castigos que los líderes partidistas tienen a su disposición para mantener a los parlamentarios bajo sus directrices.

Son muchos los mecanismos que las cúpulas partidistas pueden emplear para generar lealtades más fuertes por parte de sus miembros y su potencial difiere de un caso a otro de acuerdo con las normas institucionales dentro de las que se mueven y de la forma en la que están estructurados y operan tanto formal como informalmente las organizaciones políticas. Por ejemplo, el grado de centralización de los partidos puede variar de acuerdo al control que las cúpulas tienen sobre el proceso de selección de candidaturas de los cargos públicos, la influencia en las oportunidades de ascenso o crecimiento en las carreras políticas de sus

miembros, el nivel de autonomía de las autoridades subnacionales, el grado de democracia interna del partido, etc. El índice de centralización de partidos de Jones (2007) condensa algunas de las más importantes. Está compuesto por seis indicadores (véase anexo) que sumados indican el grado en el que, dentro de un sistema político determinado, los legisladores enfrentan incentivos para ser más leales a las cúpulas partidistas, siguiendo sus dictados.

Este índice se utiliza, entonces, para medir la influencia que ejerce el grado de centralización de los partidos sobre las actitudes hacia la representación y sobre el tipo de iniciativas que impulsan en el curso de sus mandatos. Stein *et. al.* (2006) afirman que es probable que un alto nivel de centralización partidista limite los incentivos y las posibilidades de los legisladores de responder directamente a sus jurisdicciones mientras que los partidos descentralizados pueden alentar una mayor independencia en materia de políticas entre los legisladores individuales y una mayor rendición de cuentas ante sus electorados<sup>381</sup>. Por ello, el sentido de la hipótesis es que se plantea es que **a mayor centralización de los partidos habrá menos actitudes y comportamientos particularistas por parte de los representantes.**

## **6.3 Variables intra-sistémicas: grado de nacionalización de los partidos y características subnacionales**

### **6.3.1 El grado de nacionalización de las organizaciones partidistas**

El grado de nacionalización de los partidos es otro factor que puede influir en la configuración del *focus* representativo de los diputados. Los partidos que están más nacionalizados tienden a expresarse y actuar con una orientación nacional común, en lugar de estar divididos por temas regionales y centrarse en ellos (Stein et al., 2006: 42) mientras que aquellos que presentan niveles de apoyo electoral variado en las distintas subunidades geográficas tienen más probabilidades de focalizar sus actuaciones hacia los territorios en los que son más exitosos.

Así, el motivo de esta posible influencia en el equilibrio o desequilibrio entre la defensa de los intereses territoriales en contraposición a los nacionales o sectoriales reside en las diferentes estrategias que despliegan los partidos y sus candidatos para conseguir

---

<sup>381</sup> Stein *et al.* (2006: 53) agregan que esta situación se potencia si los partidos son menos cohesivos ya que “esto puede limitar la capacidad del electorado para pedir cuentas a los representantes sobre la base de las orientaciones y los logros en cuanto a políticas nacionales y alentar la orientación de los legisladores hacia la satisfacción de intereses geográficos de alcance más limitado”.

captar el voto. Allí donde los partidos son agregadores de intereses y habitualmente ganan representación en múltiples regiones de una nación, los candidatos individuales tendrán menos incentivos para actuar representando territorios específicos y más para actuar guiados por *issues* nacionales. El otro extremo de esta situación lo presentan los partidos provinciales o regionales, donde la existencia de un electorado definido territorialmente puede llevar a estas agrupaciones políticas a poner en la agenda política sólo aquellos asuntos que interesan a sus territorios, generando actitudes y comportamientos parroquialistas en la elaboración de políticas<sup>382</sup>.

Por partidos altamente nacionalizados se entienden a aquellos que “obtienen un porcentaje relativamente equilibrado de la votación en todas las diferentes unidades geográficas, mientras que el porcentaje de la votación que obtienen los partidos débilmente nacionalizados es marcadamente variable de una unidad geográfica a otra” (Jones y Mainwaring, 2003: 64). El grado de nacionalización es un componente que puede afectar no sólo las estrategias electorales de los partidos sino también los comportamientos legislativos. **Existen más probabilidades de que las organizaciones altamente nacionalizadas, cuyo desempeño electoral es similar en la mayor parte de los distritos, sean más proclives a defender los intereses de todos los ciudadanos que aquellos en los que, como consecuencia de la baja nacionalización, hayan establecido bastiones electorales en áreas específicas y por lo tanto, tiendan a considerarlas el *focus* de su representación.**

Para medir la nacionalización de los partidos (la variable independiente) utilizaremos el índice de nacionalización de los partidos (INP) de Jones y Mainwaring (2003), que se basa en la sustracción del coeficiente de Gini de 1. El coeficiente de Gini es una unidad de medida de las desigualdades de una unidad a otra de uso muy generalizado, que va de 0 (en los casos de perfecta igualdad entre las unidades) a 1 (en los casos de perfecta desigualdad). Con él se puede evaluar el grado en que un partido obtiene porcentajes de la votación iguales en todas las unidades subnacionales<sup>383</sup>. Jones y Mainwaring (2003) sustrajeron el

---

<sup>382</sup> Stein et al. (2006: 42) afirman que “es probable que las diferencias en el grado de nacionalización tengan consecuencias para las políticas públicas. Cuando la base de apoyo de un partido es relativamente constante en diferentes unidades geográficas, es mucho más probable que se trate a todas las unidades de la misma manera con respecto a las decisiones relativas a asuntos tales como transferencias a unidades subnacionales, reforma administrativa, inversiones públicas y subsidios. En cambio, cuando el apoyo varía mucho en las distintas unidades geográficas, será más probable que las decisiones se basen en parte en el grado de apoyo electoral que el partido recibe en unidades geográficas específicas. En un sistema de partidos nacionalizado es más probable que las políticas públicas se orienten hacia el logro del bien común nacional”.

<sup>383</sup> Un coeficiente de Gini de 0 significa que un partido obtuvo el mismo porcentaje de la votación en todas las unidades subnacionales. Un coeficiente de Gini de 1 significa que obtuvo el 100% de la votación en una unidad subnacional y el 0% en todas las demás (Jones y Mainwaring, 2003: 68).

coeficiente de Gini de 1 con el propósito de que una puntuación alta indique un alto grado de nacionalización<sup>384</sup>.

### **6.3.2 Las características subnacionales**

Las características de los distritos de los que provienen los legisladores pueden hacer que estos enfrenten incentivos desiguales para promover beneficios particularizados y para originar actitudes representativas de corte territorial. En los países latinoamericanos analizados, las desigualdades regionales internas son muy pronunciadas y han sido un fenómeno persistente a lo largo del tiempo. Las disímiles pautas de desarrollo han dado lugar a la aparición, en cada uno de ellos, de áreas que se caracterizan por su escaso desarrollo relativo, por la fuerte dependencia del sector público y del financiamiento central, por una estructura productiva industrial de magnitud reducida y poco diversificada, y una tasa de urbanización baja, que la literatura ha denominado periféricas y otras, con características opuestas, que ha denominado centrales.

Siguiendo a Cao (2001: 2) las provincias o departamentos centrales son aquellos que se caracterizan por ser un área en donde las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión y por presentar un aparato productivo de dimensiones muy superiores al que se observa en las otras áreas del país, mientras que las periféricas se caracterizan por haber sido, durante buena parte del último siglo y medio, el punto de partida de migraciones hacia el área central y por exhibir una extendida presencia de formas de producción no capitalistas. Estas dos características inducen a que, en términos relativos, en estas áreas se encuentre el menor nivel de ingreso per cápita y los índices de mayor deterioro social<sup>385</sup>.

La hipótesis que se plantea en este trabajo es que **los legisladores elegidos en provincias o departamentos periféricos tienen más probabilidades de generar**

---

<sup>384</sup> La unidad de medida de la nacionalización de los partidos se basa, como hemos explicado, en la varianza, de unos estados, departamentos, regiones administrativas o distritos a otros, del desempeño electoral de las organizaciones partidistas. Pero, como afirman Jones y Mainwaring (2003: 69) hay que ser claros con respecto a aquello que el concepto no mide: “un partido podría tener diferencias marcadas de unos estados a otros en su carácter programático y en su base social y, no obstante, obtener el mismo porcentaje de la votación en todos los estados. En nuestra medición, ese partido estaría perfectamente nacionalizado, sin importar las diferencias internas de unos estados a otros. Así, nuestro concepto de partido nacionalizado no implica que un partido sea homogéneo desde el punto de vista programático en todas las unidades subnacionales. Y tampoco implica un partido que esté altamente cohesionado o disciplinado en la escala nacional”.

<sup>385</sup> También se incluyeron como territorios periféricos lo que Cao denomina áreas despobladas caracterizadas por la baja densidad poblacional fruto de un proceso de ocupación tardío y donde el aparato productivo se por destaca la existencia de algunos emprendimientos muy desarrollados que coexisten con explotaciones agrícola-ganaderas extensivas.

**actitudes representativas de defensa de sus territorios y originar proyectos de ley que busquen beneficiar a los electores de sus territorios que aquellos que fueron seleccionados en distritos centrales.** La lógica que aquí subyace es que las necesidades y demandas de los electorados concentrados en unidades subnacionales periféricas serán mayores que en aquellas centrales como consecuencia de las objetivas carencias que los separan de aquellos que viven en áreas económicas y socialmente más pujantes.

Para la clasificación de las unidades subnacionales en centrales y periféricas se utilizaron los trabajos de Cao (2001) para Argentina; Barón, Pérez y Rowland (2004) para el caso de Colombia; Alfaro (2006) y Ramírez Moreira (2008) para Costa Rica; los datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para el caso de Chile<sup>386</sup>, y los datos del Informe de Desarrollo Humano en Uruguay (PNUD, 2005) para Uruguay.

## **6.4 Variables Individuales: reelección, experiencia política subnacional, motivo de la elección y disciplina partidista**

### **6.4.1 La reelección**

Como ya se ha mencionado, la teoría de la conexión electoral presupone que los legisladores están interesados en conseguir la reelección<sup>387</sup> y por ello se comportan siguiendo los incentivos que les presenta el sistema electoral en el que compiten. Así, el interés por procurarse bases de apoyo personal a través de la distribución de beneficios para ellas responde a la búsqueda de asegurarse la reelección. Por ello, el deseo de reelección es lógicamente necesario para cualquier explicación de particularismo.

Este argumento, que según Carey (2006) ha adquirido un estatus axiomático entre los politólogos, presupone que un diputado que quiere ser reelecto en un sistema electoral centrado en el candidato tenderá a concebir el *focus* de la representación de manera más particularista mientras que aquellos que quieren ser reelectos en sistemas centrados en el partido no tendrán necesidad de hacerlo<sup>388</sup>.

---

<sup>386</sup> Los datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile aparecen agregados por regiones por lo que se procedió a agrupar a los distritos. Todos los distritos que pertenecen a la misma región tienen iguales valores.

<sup>387</sup> Es más, en el trabajo de Mayhew (1974: 17) los representantes son tratados como si fueran *single-minded reelection seekers*, es decir, como si su único objetivo fuera conseguir la reelección.

<sup>388</sup> Esta cuestión está tratada de forma pormenorizada en el marco teórico (capítulo 3) de esta tesis. También se aborda su relación con la teoría de la ambición progresiva.

Para poder medir esta variable sería necesario contar con datos acerca de las ambiciones o aspiraciones que presentan los diputados para la siguiente elección<sup>389</sup>. Como no se dispone de esta información, se ha decidido estimarla de la misma manera que lo han hecho Crisp e Ingall (2002) en su análisis del Senado colombiano y Taylor Robinson (2003) en su exploración del Congreso hondureño. Es decir, utilizando el indicador que señala si los legisladores ya han ocupado un escaño en el Congreso en periodos anteriores o lo hacen por primera vez. Con ello se busca determinar si la experiencia previa como diputado influye en las concepciones territoriales de representación y en las probabilidades de iniciar proyectos de tipo local y/o regional.

De este modo, la hipótesis puede reformularse de la siguiente manera: **las concepciones representativas territoriales y las iniciativas de corte parroquialista tienden a ser más comunes en legisladores con experiencia parlamentaria previa, es decir, diputados que han sido reelectos, que en aquellos inexpertos.**

Las tasas de reelección en los Congresos examinados por esta tesis muestran significativas variaciones (Tablas 50 a 53). La búsqueda de la reelección es una práctica muy habitual en el Congreso chileno, donde el porcentaje de legisladores que se repostula supera el 70% mientras que es inexistente en Costa Rica, donde la reelección inmediata de los diputados está prohibida.

**Tabla 51: Las tasas de reelección en Argentina**

ARGENTINA				
	Tasa de reelección inmediata (%)	Tasa de reelección no-inmediata (%)	Reelegidos en alternancia (%)	No reelegidos (%)
1985-1987	29,9			70,1
1987-1989	22	1,6		76,4
1989-1991	18,9	1,6	2,4	77,2
1991-1993	16,2	4,6	0,8	78,5
1993-1995	14,2	7,9		78
1995-1997	14,7	5,4	0,8	79,1

Fuente: Jones et. al (2001)

<sup>389</sup> No existía ninguna pregunta en el cuestionario de PELA que midiera las aspiraciones de los diputados en términos de cargos a ocupar una vez que sus mandatos hubieran finalizado. A partir de 2006 se incorporó la pregunta "Pensando en su trayectoria profesional, ¿cuál le gustaría que fuera su próximo cargo? Presidente de la República, alcalde, un cargo ejecutivo regional o provincial, un cargo ejecutivo en el gobierno nacional, un cargo en una empresa del Estado, un cargo en el sector privado, la reelección como diputado, un cargo en la otra Cámara, otro cargo. Estudios sobre legislaturas posteriores a las aquí estudiadas podrán (y deberían) incorporar esta variable a los análisis.

El estudio de Moraes (2008a), que sí cuenta con este tipo de datos, y pone a prueba la hipótesis de que distintos objetivos de carrera permiten explicar las orientaciones de los legisladores y el tipo de interacción que estos establecen con el electorado donde buscan competir en futuras elecciones.

**Tabla 52: Las tasas de reelección en Colombia**

COLOMBIA		
	Buscan la reelección (%)	Tasa de éxito (sobre el total que repostula) (%)
1994-1998	52,8	69,41
1998-2002	51,55	60,24

Fuente: Botero y Rennó (2007)

**Tabla 53: Las tasas de reelección en Chile**

CHILE		
	Buscan la reelección (%)	Tasa de éxito (sobre el total que repostula) (%)
1994	74,2	80,9
1998	73,2	84,1
2002	80	81,3
2006	79,2	81,1

Fuente: Cordero (2006)

**Tabla 54: Las tasas de reelección en Uruguay**

URUGUAY		
	Buscan la reelección (%)	Tasa de éxito (sobre el total que repostula) (%)
1989	69,2	48,9
1994	66,9	54
1999	72,3	64,9

Fuente: Chasqueti (2000)

Como puede verse en las tablas anteriores, sólo para el caso de Chile se dispone de la información sobre la proporción de diputados que buscan la reelección para los períodos legislativos analizados. Por este motivo, una vez más, los valores que se utilizarán para medir esta variable independiente son los aportados por el proyecto de investigación PELA. Específicamente, las preguntas que indagan acerca del cumplimiento o no de cargos legislativos anteriores en la Cámara Baja: “¿Es esta la primera legislatura en la que usted ha sido elegido?”<sup>390</sup> y la pregunta “¿Me podría decir durante qué años ha sido Usted diputado?”.

---

<sup>390</sup> Esta variable mide el número veces en el que el diputado ha repetido en el cargo. Para los casos en los que la respuesta a la pregunta “¿Es esta la primera legislatura en la que usted ha sido elegido?” fue si, el valor del caso fue 0. Para los restantes, es decir, cuando la respuesta fue no, la información sobre el número de períodos legislativos en el cargo se obtuvo de la pregunta: “¿Me podría decir durante qué años ha sido Usted diputado?”. Para el análisis explicativo de la dimensión de comportamiento, al no contar con el dato desagregados por legislador para todos ellos, se calcularon las medias para el partido.

## 6.4.2 La experiencia política regional

La experiencia política anterior de los legisladores, es decir, la carrera política que han seguido hasta llegar a conseguir el escaño puede influir en las concepciones representativas de los diputados. Montero (2007b) afirma que si hubiera algún tipo de diputado que quisiera articular los intereses de los agentes regionales y locales esos serían los diputados con fuertes lazos profesionales y personales con el nivel subnacional y particularmente con el distrito electoral en el que fueron seleccionados<sup>391</sup>.

La experiencia previa de un legislador en distintos –o en el mismo- cargos electos o designados a nivel subnacional puede dar lugar a la configuración de ataduras más claras con el territorio, permitiéndole desentenderse con mayor facilidad de las cuestiones nacionales y atender a los intereses particularistas que aquellos que nunca han ocupado este tipo de responsabilidades.

En este sentido, se intenta contrastar el peso que tienen los cargos políticos que los legisladores han desempeñado con anterioridad en sus respectivas unidades subnacionales. La hipótesis que se plantea es que **aquellos diputados que han ocupado cargos de responsabilidad política locales o regionales antes de ser diputados, es decir, con experiencia política territorial previa, tienden a generar actitudes representativas más pronunciadas de defensa de los intereses de los territorios de los que provienen y se comportan durante el proceso de elaboración de las leyes defendiéndolos.**

Para medir la variable independiente experiencia política territorial se han utilizado las siguientes preguntas de PELA<sup>392</sup>:

- “Me gustaría conocer cómo se ha desarrollado su trayectoria política. En este sentido, ¿me podría decir si ocupa o ha ocupado algún puesto de representación popular (es decir, gobernador, concejal, senador, etc.) al margen de su cargo como Diputado? Si / No.

- “Y, en este sentido, ¿me podría indicar qué cargos de representación popular ocupa o ha ocupado durante su trayectoria política?” (pregunta abierta).

---

<sup>391</sup> Este es el argumento que plantea. Sin embargo, como ya se ha mencionado, su estudio sobre el caso español descubre que no hay relación entre la experiencia política subnacional de los diputados y la defensa de los intereses territoriales.

<sup>392</sup> Las respuestas a estas dos preguntas fueron recodificadas y convertidas en una variable Dummy que mide si el legislador ha ocupado algún cargo de representación popular a nivel subnacional. Los cargos a nivel subnacional son diferentes para cada país por lo que fueron recodificados observando caso por caso. Para el análisis de la dimensión de comportamiento, al no contar con la información de todos los casos, se agregaron por partidos políticos teniendo como punto de corte el 50%. Si aparecía un porcentaje mayor a ese número en la frecuencia del partido, el caso se codificaba como 1, de lo contrario, era 0.

### 6.4.3 El motivo por el que fueron elegidos

A quién le deben su cargo los legisladores, si a sus reputaciones personales o a sus organizaciones partidistas, puede influir en la particular forma de concebir la representación<sup>393</sup>. Si los diputados creen que su victoria electoral ha estado ligada al peso de las organizaciones partidistas a las que pertenecen, como el programa y la ideología del partido, el arrastre del líder o la tradición familiar de votante, es más probable que sean receptivos a las líneas trazadas por estas organizaciones. Por el contrario, si los diputados consideran que sus victorias electorales se deben a sus reputaciones personales, que son sus habilidades las que han inclinado la balanza entre el éxito y la derrota, tendrán un grado más alto de libertad de acción para defender los intereses de sus electorados acotados. En ausencia de la motivación partidista en el voto, los legisladores que creen estar directamente vinculados con sus electorados, desarrollarán concepciones representativas más particularistas y cercanas a la defensa de los intereses de sus territorios.

La hipótesis que se plantea en este sentido es que **los legisladores que consideran que su victoria electoral se debe a méritos y competencias personales tienen más probabilidades de mostrar concepciones representativas más territoriales que aquellos legisladores que creen que el éxito en la obtención de su cargo es la consecuencia de asuntos relacionados con las organizaciones partidistas a las que pertenecen.**

Para contrastar el peso de los motivos por los que los diputados creen que fueron elegidos se utilizará, nuevamente, una pregunta contenida en el cuestionario del proyecto de investigación PELA:

“¿Y por cuál de estas razones cree Usted que ha sido principalmente elegido como Diputado?”

- Por el líder de su partido
- Por la campaña electoral llevada a cabo
- Por el programa de su partido
- Por la tradición familiar del votante
- Por simpatía personal
- Por la ideología política de su partido
- Por su experiencia anterior en otros cargos políticos y/o públicos

---

<sup>393</sup> Este argumento ya ha sido desarrollado para contrastar la hipótesis que sustenta la variable ligada al sistema electoral.

Como la pregunta estaba formulada para que los diputados decidieran cuáles eran los dos motivos más importantes, las respuestas fueron combinadas y recodificadas<sup>394</sup>.

#### **6.4.4 La actitud hacia la disciplina partidista**

La disciplina partidista que muestran los legisladores es una forma de medir la fortaleza de los partidos políticos como organizaciones que definen, encapsulan y desarrollan políticas -es decir, que son “agentes legislativos” (Morgenstern, 2004)-. En este sentido, el grado en el que los partidos son importantes para los actores cuando estos toman decisiones políticas puede influir en sus concepciones representativas y en el tipo de proyectos que están dispuestos a avalar durante sus mandatos.

**Aquellos legisladores con una actitud de abierta defensa de la disciplina partidista como forma de comportamiento dentro de la Cámara mostrarán actitudes representativas más generales. Por el contrario, en los casos en los que los diputados consideran que su propio criterio es el que debe guiarlos –y no las posiciones que adoptan las cúpulas de sus partidos- es más probable que se sientan más libres de responder a los intereses de los electores de sus territorios.**

Para contrastar esta hipótesis es necesario hallar un indicador que mida la disciplina partidista. La mayoría de las investigaciones<sup>395</sup> se han basado en las votaciones nominales para captar el grado en el que los partidos actúan como unidades cohesionadas o están fragmentados en la arena legislativa. A pesar de que no existen muchos estudios para los países de América Latina sobre este tema, los datos disponibles para los Congresos examinados en esta tesis pueden verse en las Tablas 54 a 57.

---

<sup>394</sup> Las respuestas a esta pregunta fueron recodificadas en una escala cuyos extremos fueran motivaciones personales y motivaciones partidistas de la siguiente manera: 1 -motivaciones partidistas, 2 -motivaciones mixtas, 3 -motivaciones personales. Adquirían valores 3 cuando los legisladores en las dos respuestas afirmaban que su victoria electoral se debía a su simpatía personal y/o a su experiencia anterior en otros cargos políticos y/o públicos. Adquirían valores 1 cuando los legisladores afirmaban que su éxito en la obtención del cargo se debía al líder de su partido, programa de su partido, la tradición familiar del votante y/o ideología política de su partido en las dos respuestas. La codificación 2 aparecía cuando la respuesta a una de las preguntas era una motivación personal y la respuesta a la otra una motivación partidista. Por último, cuando la opción “por la campaña electoral llevada a cabo” aparecía seleccionada, se la ignoraba tomando en consideración sólo la otra respuesta. Esta decisión metodológica se tomó porque no está clara la direccionalidad del enunciado. La campaña electoral llevada a cabo puede ser una campaña personal o partidista.

<sup>395</sup> Los trabajos sobre lo que aquí se denomina disciplina partidista han utilizado diferentes conceptos para referirse a ella. Por ejemplo, Morgenstern (2004) diferencia entre cohesión y disciplina, siendo la primera el resultado de las afinidades ideológicas y electorales (un grupo de legisladores es cohesivo cuando votan juntos como resultado de objetivos o creencias compartidas) y la segunda el resultado del poder de los líderes para forzar las decisiones de voto (un grupo de legisladores votan unidos como resultado de la influencia de los líderes).

**Tabla 55: Disciplina partidista en el Congreso argentino**

ARGENTINA							
	1989-90	1990-91	1991-93	1993-95	1995-97	1997-99	1999-01
PJ	79,7	91,4	93,1	95,4	95,7	92,2	91,4
UCR	92,2	96,5	100	100	100	100	100

Fuente: Morgenstern (2004)

Nota: índice ponderado de unidad para los dos primeros periodos e índice de Rice para los otros años.

**Tabla 56: Disciplina partidista en el Congreso colombiano**

COLOMBIA		
	1986	1994
PL	54	51
PC	51	55

Fuente: Escobar Lemmon y Moreno (2004).

Nota: El indicador es el índice de Rice.

**Tabla 57: Disciplina partidista en el Congreso chileno**

CHILE	
	1997-1999 (583)
Concertación	75,9
DC	79,4
PPD	87,3
PS	82,9
PRSD	89,6
Alianza	74,9
RN	81,4
UDI	90,4

Fuente: Morgenstern (2004)

Nota: El indicador es índice ponderado de unidad. Entre paréntesis: el número de votaciones.

**Tabla 58: Disciplina partidista en el Congreso uruguayo**

URUGUAY				
	1985-1990 (40)	1990-1995 (33)	1995-2000 (34)	2000-2003 (18)
Partido Colorado	91	87	99	100
Partido Nacional	94	90	99	100
Frente Amplio	100	100	92	95

Fuente: Bergara et. al. (2006).

Nota: El indicador es el índice de Rice. Para un análisis de los valores en el índice ponderado de unidad, véase Morgenstern (2004). Entre paréntesis: el número de votaciones

Hay varias razones por las que esta tesis no utiliza esta fuente para medir la disciplina (además de la evidente disparidad en los años para los que está calculada). A diferencia de otros Congresos, como el de Estados Unidos, donde la mayoría de las votaciones significativas se llevan a cabo mediante votaciones nominales y se guardan los registros de las mismas, en América Latina esta es una práctica poco usual –reservada la mayor parte de

las veces a materias específicas o a cuestiones que requieren de la solicitud expresa de los parlamentarios<sup>396</sup>-. Por este motivo, los indicadores de disciplina<sup>397</sup> que se construyen única y exclusivamente sobre esta información son poco representativos de lo que sucede en los Congresos.

Paralelamente, ha habido una larga discusión sobre la pertinencia de utilizar estas medidas para evaluar el *trade-off* entre el comportamiento de voto partidista por un lado y el comportamiento individual de los legisladores por otro y las causas que lo producen. Este tipo de indicadores no permiten distinguir los costos de obtención del apoyo partidista en la votación. Es decir, son ciegos para diferenciar entre la cohesión o coherencia ideológica de los miembros como causa de una votación unida de la capacidad de los líderes para forzar la disciplina.

Por estos motivos, pero también porque se considera que se trata de un indicador más preciso para el objetivo de esta investigación, puesto que facilita valores individuales para cada caso, los datos que sirven para medir esta variable independiente han sido extraídos del proyecto de investigación PELA. Concretamente se utiliza la pregunta del cuestionario que revela la actitud de los legisladores hacia la disciplina de partido<sup>398</sup>:

P.20 El tema de la disciplina tradicionalmente ha suscitado opiniones muy diversas. ¿Con cuál de las siguientes opiniones se muestra Usted más de acuerdo?

- Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario
- Unos temas deberían estar sujetos a disciplina y otros no
- Se debería permitir que cada diputado votara siguiendo su propio criterio

#### **6.4.5 Dinámica del trabajo legislativo**

Como puede comprobarse a partir del marco teórico y del planteamiento de las anteriores hipótesis, la mayoría de los trabajos sobre representación parlamentaria utilizan

---

<sup>396</sup> La baja implantación de las votaciones nominales en los Congresos de la región se une a la dispar forma en la que este procedimiento está regulado en cada uno de los países. En casos como Argentina y Paraguay, las votaciones nominales sólo se producen para determinadas leyes y ocasiones, siendo su uso extraordinario. Por el contrario, en otros países como Perú o Brasil este tipo de votaciones son más ordinarias (García Montero y Marengi, 2003).

<sup>397</sup> Han sido variados y dispares los indicadores que se han confeccionado para medir la disciplina en América Latina. Por nombrar sólo algunos ejemplos, Figueiredo y Limongi utilizan el índice de Rice; Morgenstern (2001) el índice de Rice modificado; Mainwaring y Pérez Liñán (1997) y Jones (2000) el de disciplina absoluta y relativa; Carey (1999) el índice ponderado de unidad.

<sup>398</sup> Para una discusión sobre la importancia de esta forma de abordar la disciplina y su relación con la forma de medirla mediante las votaciones nominales, es decir, el comportamiento de los actores legislativos, véase García y Marengi (2003).

En esta tesis cada una de las opiniones tomó un valor de 1 si la respuesta era: “Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario”, 2 si la elección era: “Unos temas deberían estar sujetos a disciplina y otros no” y 3 cuando la elección fue: “Se debería permitir que cada diputado votara siguiendo su propio criterio”.

factores explicativos relacionados con el diseño institucional, la dinámica partidista o las carreras legislativas para dar cuenta de las diferencias entre unos y otros Congresos. Sin embargo, observando la información contenida en el capítulo descriptivo, se ha detectado una posible vinculación entre las pautas de comportamiento representativas de los legisladores y la forma en la que estos trabajan. Por ello, adicionalmente, en esta tesis se pondrá a prueba una hipótesis que subraya la relevancia de los patrones de agrupación de los diputados en la iniciación de los proyectos.

No existen investigaciones que hayan destacado la importancia de la dinámica del proceso legislativo -la forma en la que funciona la arena parlamentaria- como explicación a la orientación de los comportamientos en términos de tipo de políticas que promueven<sup>399</sup>; motivo por el cual los resultados que puede arrojar este examen son evidentemente tentativos. Sin embargo, resulta interesante indagar nuevas vertientes explicativas que pudieran pesar sobre esta cuestión, abriendo un nuevo abanico de interpretaciones a los comportamientos territoriales en el Legislativo.

En este sentido, esta investigación revisa otras variables que pueden potenciar o mitigar las posibilidades de que los legisladores inicien proyectos que busquen beneficiar a sus bases electorales. La primera está relacionada con el número de firmantes que presentan la iniciativa. La segunda con el nivel al que se agrupan los legisladores para presentarlas cuando lo hacen conjuntamente.

Por ello, las hipótesis que se plantean son las siguientes: **es más probable que las iniciativas de corte territorial surjan del impulso de un único legislador (iniciativas individuales) que de un grupo de legisladores (colectivas). Cuando las iniciativas son colectivas, es menos probable que sean iniciadas por diputados que pertenecen a la misma agrupación política ya que, el trabajo partidista tiende a generar políticas más programáticas y por lo tanto más nacionalmente orientadas.**

El argumento que fundamenta la dirección de estas dos hipótesis es que si el objetivo de la introducción de iniciativas territoriales es el de lograr visibilidad frente a sus bases electorales –*credit claiming* y *position taking*, en palabras de Mayhew (1974)- para conseguir la reelección o para aspirar a otros cargos, entonces será más lógico actuar de forma individual –sin compartir las ganancias con otros compañeros- que de forma colectiva. Sin

---

<sup>399</sup> Existen trabajos, fundamentalmente para el caso de Estados Unidos, que señalan la importancia de las reglas internas de funcionamiento de los Congresos (en especial las comisiones) para explicar la producción legislativa de tipo particularista pero se centran, especialmente, en el tipo de coaliciones que generan para su aprobación (Mayhew, 1974; Shepsle y Weingast, 1981, 1984; Weingast, 1979).

embargo, cuando actúan de forma colectiva (ya sea porque las normas internas del Congreso lo exigen o porque las dinámicas están estructuradas de esa manera) el factor partidista puede pesar en la dirección que establece la literatura –empaquetando *issues* generales en las políticas-, haciendo que los legisladores busquen diputados de otras organizaciones para promocionarlas. Esta dinámica será más evidente allí donde las reglas electorales y los procesos de selección de candidatos incentiven la competencia intrapartidista que donde no lo hagan.

## 6.5 La explicación al focus territorial de la representación

Para examinar el peso de los factores que influyen en las concepciones representativas con base territorial de los legisladores (la dimensión actitudinal) se ha realizado un análisis de regresión múltiple<sup>400</sup>. Los datos que se utilizan para este examen son los que se obtuvieron de la segunda ola de entrevistas de PELA.

Para este análisis, la variable dependiente está dada por el valor que cada legislador obtuvo en el índice actitudinal de representación territorial (ver capítulo 4 y Anexo 8) y las variables independientes<sup>401</sup> son las señaladas en el apartado anterior y que aparecen resumidas en el Cuadro 5.

**Cuadro 5: Variables incluidas en el análisis de la dimensión actitudinal de la representación**

VARIABLE	
Índice de Federalismo	FEDERALISM
Grado de personalismo del sistema electoral (sin la magnitud del distrito)	PERSONALISM
Magnitud del distrito	MAG_DISTRITO
Tipo de distrito	CENTRALES_PERIFERICAS
Grado de nacionalización de los partidos políticos	NACIONALIZACIÓN_PP
Grado de centralización partidista	CENTRALIZACIÓN
Disciplina partidista actitudinal	DISCIPLINA
Reelección	REELECCION
Experiencia política regional	EXPREGIONAL
Motivo por el que ha sido elegido en el cargo	MOTIVOCARGO

Fuente: elaboración propia

<sup>400</sup> “La regresión múltiple no es más que un método estadístico para especificar, estimar e interpretar un modelo explicativo en el que una variable dependiente se estudia en función de una serie de una o más variables explicativas. El objetivo consiste en cuantificar la relación entre la variable dependiente y las variables independientes y establecer con qué grado de confianza podemos afirmar que la cuantificación realizada se ajusta a la realidad observada” (Guillén, 1992).

<sup>401</sup> Para comprobar la relación que mantienen los factores explicativos entre ellos (si existe asociación entre las variables independientes) se han llevado a cabo primero análisis de correlaciones y luego un estudio de colinealidad. Como el método estadístico utilizado para explicar la variable dependiente en este caso es el análisis de regresión múltiple y las condiciones del modelo para garantizar la validez de los resultados exige la no colinealidad se han realizado los correspondientes exámenes para garantizar que no existe este problema.

A diferencia del análisis de la dimensión actitudinal, donde fue posible convertir los valores en una variable continua, para el caso del *focus* legislativo de la representación (la dimensión de comportamiento) la clasificación de las iniciativas legislativas no pudo someterse a este procedimiento<sup>402</sup>. Por ello, en esta investigación las iniciativas legislativas fueron recodificadas de manera tal que aquellas de corte territorial (locales o regionales) recibían el valor 1 y las nacionales y sectoriales el valor 0<sup>403</sup>. Los valores de la variable dependiente dicotomizada, que indican la ocurrencia (1) o no (0) de un determinado suceso (en este caso la presencia de o ausencia del componente territorial en la iniciativa legislativa que promueve el diputado,) no permite el uso de la misma técnica estadística que en caso anterior. Como consecuencia, se utiliza para esta dimensión un modelo de regresión logística (LOGIT)<sup>404</sup> que busca probar los efectos de las variables independientes antes enunciadas sobre una variable dependiente dicotómica. Con este modelo se pueden derivar estimaciones de cada uno de los factores indicando cuánto más probable es que un legislador inicie una propuesta de corte territorial cuando ciertas características están presentes que cuando no lo están.

Para finalizar es necesario advertir dos cuestiones para el examen de esta última dimensión. La primera es que no fue posible incorporar aquellas variables que pertenecen exclusivamente al ámbito de las actitudes de los legisladores, como el motivo por el que consideran que fueron elegidos diputados y las formas en la que conciben la disciplina partidista (Cuadro 6). Su exclusión radica en que no se dispone de información para todos los legisladores de las correspondientes Cámaras, sino únicamente para aquellos incluidos

---

<sup>402</sup> Podría pensarse en utilizar las categorías nacional, sectorial, regional, local e individual como un continuo que va de mayor a menor particularismo legislativo, aunque no estaría claro, por ejemplo, que las políticas sectoriales fueran menos particularistas que las regionales. En cualquier caso, para los objetivos de esta tesis, queda descartada su utilización ya que lo que interesa conocer es la explicación al componente territorial de las iniciativas en contraposición con las otras categorías.

<sup>403</sup> Las iniciativas legislativas clasificadas como “incodificables” o “individuales” fueron excluidas del análisis. La decisión de eliminar la categoría “individuales” se debe a que, tal como fueron codificadas en esta tesis, no consiguen captar el grado de territorialismo presente. Por este motivo, y ante la posibilidad de distorsionar los resultados, se consideró que la mejor opción era suprimirlas.

La forma de recodificar las categorías del tipo de iniciativas es diferente a otros estudios a causa del objetivo de la misma. Por ejemplo, Crisp e Ingall (2002) dicotomizan la variable dependiente “iniciativa con potencial particularista” agrupando todas las categorías menos las nacionales. Crisp *et. al.* utilizan dos puntos de corte (micro y meso *versus* macro y micro *versus* meso y macro) para poner a prueba sus dos modelos (Crisp, Jones, Taylor-Robinson, Escobar-Lemmon, y Jones, 2002).

<sup>404</sup> El modelo de regresión logística se utiliza para predecir la probabilidad estimada “P(Y)” de que la variable dependiente Y presente uno de los valores posibles (1 = sí o 0 = no) en función de los diferentes valores que adopta el conjunto de variables independientes “X<sub>i</sub>”. Es decir, permite relacionar una variable dependiente dicotómica con una o más variables independientes cuantitativas y/o cualitativas.

en la base de datos PELA. Sin embargo, el análisis se complementa con la anexión de otra variable sobre el funcionamiento de los Congresos, la dinámica del trabajo legislativo, que como ya se ha advertido, busca explorar nuevos ámbitos que puedan influir en la tendencia de los legisladores al parroquialismo en el proceso de elaboración de las leyes.

**Cuadro 6: Variables incluidas en el análisis de la dimensión legislativa (o de comportamiento) de la representación**

VARIABLE	
Grado de personalismo que incentiva el sistema electoral (sin la magnitud del distrito)	PERSONALISM
Magnitud del distrito	MAG_DISTRITO
Grado de centralización partidista	CENTRALIZACIÓN
Tipo de distrito	CENTRALES_PERIFERICAS
Grado de nacionalización de los partidos políticos	NACIONALIZACIÓN_PP
Reelección	REELECCION
Experiencia política regional	EXPREGIONAL
Dinámica del trabajo legislativo	DINAM_LEG

Fuente: elaboración propia.

La segunda es que fue necesario construir una nueva base de datos en el que la unidad de observación contemplara también al legislador. En los datos aportados por capítulo descriptivo, que corresponden a la base de datos LEGISLATINA, la información agregada por Congreso corresponde a la totalidad de las iniciativas legislativas; es decir que la unidad de observación era el proyecto de ley. Sin embargo, para poder medir el impacto que ejercen las variables independientes sobre la probabilidad de que un diputado inicie o no un proyecto territorial o parroquialista, fue preciso reconvertir esa primera base en otra en la que cada legislador apareciera tantas veces como proyectos en los que participa<sup>405</sup>. Esta base de datos incluye 13.350 entradas u observaciones “legislador-proyecto”. Para resolver los problemas de heterocedasticidad y sus efectos en el análisis, los errores estandar fueron agrupados (*clustered*) por diputado<sup>406</sup>.

---

<sup>405</sup> Al igual que en el trabajo de Crisp et. al. (2004) cada diputado aparece tantas veces como proyecto patrocina o co-patrocina y cada iniciativa aparece tantas veces como legislador la firma. Es lo que ese trabajo denomina “bill initiation”. Al igual que en el estudio de estos autores, para tener en cuenta las repetidas apariciones del mismo legislador (sponsor) se agruparon los errores estándar para el modelo de regresión logística.

<sup>406</sup> Para el análisis complementario, el que incluye las variables sobre el funcionamiento de los legisladores en la Cámara, la base utilizada fue LEGISLATINA porque lo que se busca es estimar la probabilidad de que se inicie un proyecto territorial, dadas las variables número y tipo de firmantes del proyecto. Aquí los errores estándar no están agrupados ya que cada proyecto aparece sólo una vez.

## 6.6 La representación territorial en las actitudes

Hay seis variables que resultan significativas estadísticamente para explicar las actitudes representativas territoriales. Estas son: la magnitud del distrito, el tipo de distrito, el grado de centralización de los partidos en el sistema, la actitud hacia la disciplina partidista, el motivo por el que el legislador considera que fue elegido y la reelección. Tomadas en su conjunto, estas variables explican el 41% de la varianza en el grado de particularismo territorial presente en las actitudes de los parlamentarios. El Cuadro 7 contiene los resultados de la regresión múltiple indicando la fuerza de asociación de las variables y su sentido.

**Cuadro 7: Modelo explicativo de la representación territorial en las concepciones de los legisladores**

Variables independientes	Variable dependiente		
	B	Beta	Sig.
(Constante)	3,771		,000**
FEDERALISM	,243	,054	,286
PERSONALISM	,049	,058	,170
MAG_DISTRITO	-,023	-,173	,001**
CENTRALES_PERIFERICAS	,513	,158	,001**
NACIONALIZACIÓN_PP	,072	,010	,828
CENTRALIZACIÓN	-,298	-,241	,000**
DISCIPLINA	,519	,239	,000**
REELECCION	-,184	-,091	,035*
EXPREGIONAL	,025	,008	,855
MOTIVOCARGO	,456	,193	,000**
R <sup>2</sup> corregida	,406		
Durbin -Watson	1,953		

Fuente: elaboración propia a partir de PELA.

\*\* La relación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

\* La relación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

De esta manera, las asociaciones significativas confirman algunas de las hipótesis planteadas por esta investigación. Sin embargo, otras carecen de capacidad explicativa

dentro del modelo planteado y, por lo tanto, quedan pendientes de futuras investigaciones que confirmen o desmientan su falta de impacto.

La magnitud del distrito es una variable que influye en el posicionamiento de los legisladores sobre la defensa de los intereses territoriales. Como se observa en el análisis, la relación es inversa. Cuando la magnitud del distrito es alta los diputados son más propensos a mostrar un menor interés por la defensa de los intereses de sus distritos. Por el contrario, cuando la magnitud es baja los representantes son más receptivos a las inquietudes locales o regionales. De esta manera se confirma parcialmente la hipótesis de que las reglas electorales influyen en la conformación de las actitudes representativas de los diputados, siendo más probable que aquellos electos en circunscripciones de magnitud baja desarrollen actitudes representativas más fuertes de defensa de los intereses territoriales que aquellos diputados elegidos en distritos con magnitudes altas.

Sin embargo, hay que complementar esta información destacando que el grado de personalismo que incentiva el sistema electoral no muestra ninguna influencia sobre la variable dependiente. Tal como afirman Mejía Acosta, Pérez Liñán y Saiegh (2006) es probable que sean las prácticas organizativas dentro de los partidos (especialmente los procedimientos de selección o nominación de candidatos al interior de las organizaciones partidistas<sup>407</sup>), más que las reglas electorales nacionales, las que den forma a los incentivos que enfrentan los legisladores<sup>408</sup>.

---

<sup>407</sup> Esta variable está relacionada con el primer componente del índice de personalismo utilizado. Sin embargo, la forma en la que las diferentes organizaciones partidistas estructuran el proceso de nominación de los candidatos a cargos representativos no es una variable institucional idéntica para todos los legisladores dentro de un sistema político (como en el caso del componente *ballot*) sino que varía intrasistémicamente de acuerdo a las normas y prácticas que operan en cada partido.

En los últimos tiempos, al menos en América Latina, han existido numerosas reformas de las normativas electorales a nivel del sistema político para obligar a la incorporación de mecanismos más participativos en la selección de candidatos (Freidenberg, 2003: 29). En este sentido, los partidos fueron presionados por las reformas electorales para democratizarse internamente haciendo de los mecanismos de selección de candidatos una regla general idéntica para todas las organizaciones partidistas. Aún así, en la práctica muchas veces esta norma no se respeta, manteniendo diferencias interpartidistas evidentes en los procesos de nominación.

<sup>408</sup> Futuras investigaciones deberían profundizar en la influencia de esta variable, que ha sido excluida de esta investigación fundamentalmente por falta de información sobre el tema. La hipótesis a contrastar sería que el *continuum* de los sistemas de selección de candidatos, cuyos extremos ideales opuestos serían la total autonomía y la total dependencia con respecto a la organización que postula, influye en las actitudes y comportamientos representativos de los diputados, estimulando orientaciones hacia el particularismo cuando existen procesos abiertos y competitivos intrapartidistas de nominación y reduciéndolos cuando son los líderes nacionales de las organizaciones los que nominan (Mejía Acosta, Pérez Liñán et al., 2006: 1-2). La explicación se apoya en que las elecciones internas, o primarias, enfrentan a unos copartidarios contra otros, mientras que una nominación jerárquica por parte de los líderes partidistas alienta la creación de una reputación genérica del partido – donde los legisladores buscan sólo diferenciarse de los competidores de otras agrupaciones políticas-. Por este motivo, estos últimos no tienen que perseguir acciones gubernamentales de las cuales extraer réditos políticos que incrementen su reputación personal (Crisp, Escobar-Lemmon et al., 2004), tales como las políticas particularistas, ni focalizar sus acciones en la representación de los electores del distrito que los elige.

En todo caso, esta variable que había sido una de las más destacadas por la mayoría de los textos politológicos como explicación a los diferentes grados de particularismo, no resulta relevante cuando se la aplica al modelo que explica la dimensión territorial de la representación en las actitudes.

Otro factor que tiene importancia en la ecuación de regresión del modelo es el tipo de distrito. En este caso se confirma la hipótesis de los legisladores elegidos en distritos periféricos generan actitudes representativas más cercanas a los intereses de sus territorios que aquellos seleccionados en distritos centrales, por lo que es posible aseverar que las particulares características de las unidades subnacionales en las que fueron seleccionados, causadas por el impacto de desiguales procesos de desarrollo, inciden en el *focus* de la representación que desarrollan los parlamentarios.

Esta ha sido una vertiente de estudio sólo colateralmente investigada por la literatura sobre representación política. De los trabajos empíricos para América Latina, únicamente el de Taylor-Robinson (2003) para Honduras incluye la variable “nivel de educación en los distritos” como factor explicativo para observar discrepancias a nivel distrital<sup>409</sup>. Por ello, un prolífero campo de investigación se abre a partir de los resultados positivos en ambos estudios para profundizar en el grado en que las características específicas de los territorios de los que provienen los legisladores influyen en los tipos de representación.

También en la dirección planteada por la hipótesis va el examen de la variable sobre el grado de centralización de los partidos políticos en el sistema. Esta indica que en los casos en los que las organizaciones partidistas están centralizadas –es decir, aquellos en los que el liderazgo está fuertemente concentrado en una cúpula o en una persona, la nominación de los candidatos está en sus manos y las relaciones internas son de tipo vertical<sup>410</sup>– es menor la probabilidad de que los legisladores desarrollen concepciones representativas particularistas. El nivel de laxitud existente en las relaciones internas de poder de los partidos que conforman cada uno de los sistemas resulta ser, de esta manera, relevante para la configuración del *focus* actitudinal de la representación.

Otras tres variables significativas en cuanto a la potencia explicativa del modelo son individuales. Las actitudes con respecto a la disciplina partidista, el motivo por el que el legislador cree que fue elegido (personal o partidista) y la experiencia legislativa (reelección)

---

<sup>409</sup> Lo hace para explorar si los representantes responden a los incentivos creados por las instituciones electorales o por el clientelismo, siendo el “nivel de educación en cada distrito” el *proxy* que utiliza para medir estas últimas.

<sup>410</sup> Hay más cuestiones que conforman el índice de centralismo. Véase el Anexo.

impactan en la variable dependiente. Dos de ellas en el sentido esperado que plantea la hipótesis, mientras que la tercera, en sentido contrario.

Los legisladores con una abierta defensa de la disciplina partidista como forma de comportamiento en las votaciones del Congreso, cuya tendencia es a considerar al partido o al grupo parlamentario como unidad estructuradora de las decisiones parlamentarias, muestran actitudes representativas menos territoriales que los que consideran que es la libertad de criterio la que debe primar en sus acciones. Cuando los legisladores creen en la independencia para la toma de decisiones y sienten que la banca les pertenece a ellos y no al partido<sup>411</sup> el apoyo a la representación de los territorios es más pronunciado.

En el mismo sentido, cuando perciben que los motivos por los que consiguieron la victoria para acceder al escaño son personales, es decir, que no se deben a la organización partidista en la que militan sino a su experiencia anterior en otros cargos o a su simpatía y cercanía con el electorado, entonces las actitudes hacia una abierta defensa de los intereses de los distritos se incrementan.

Por el contrario, la variable experiencia legislativa va en una dirección contraria a la que planteaba la hipótesis, indicando que a mayor extensión de la carrera legislativa disminuye (y no se incrementa) el nivel de particularismo territorial en las actitudes representativas. A pesar de que su significación dentro del modelo es un poco más baja (,035) su dirección indica que esta hipótesis debería ser revisada en trabajos posteriores ya que puede estar planteando dos interpretaciones diferentes.

Podría tratarse simplemente de que la relación encontrada es consecuencia de la particular forma en la que ha sido medida la variable independiente en este trabajo<sup>412</sup> y, en este sentido, estar estimando más la experiencia legislativa que el potencial reelectoral, señalando una dirección diferente de asociación que sin duda deberá ser repensada. O podría ser que las perspectivas reelectorales de los diputados tengan poca influencia en los modelos de representación y que, en ausencia de esta variable, sean otros los incentivos que se activan. Este es el camino explicativo seguido en los trabajos de Taylor Robinson (1992)

---

<sup>411</sup> Hay una fuerte correlación entre estas variables en la base de datos PELA. Véanse los argumentos en García Montero (2007).

<sup>412</sup> Como ya se ha señalado, al no contar con información sobre las ambiciones reelectorales de los representantes, se utilizó la experiencia legislativa anterior como aproximación a estas aspiraciones (véase la explicación de la correspondiente hipótesis en este capítulo). Utilizada para medir el comportamiento de los legisladores en el Congreso y el tipo de iniciativas que promueven sus miembros, tanto Taylor Robinson (Taylor-Robinson, 2003) como Crisp e Ingall (Crisp y Ingall, 2002) la hallaron significativas en sus modelos explicativos.

y Carey (2006) sobre Costa Rica<sup>413</sup>; un caso en el que teóricamente -como consecuencia del sistema electoral proporcional y la imposibilidad de la reelección- no se espera que existan actitudes y comportamientos particularizados por parte de los legisladores, pero se encuentran<sup>414</sup>.

Las variables que no han mostrado ser significativas para la dimensión actitudinal son el grado de federalismo, el grado de nacionalización de los partidos políticos y la experiencia política regional. En el primer caso, la forma en la que se distribuye el poder político dentro de los sistemas, la magnitud del proceso de descentralización por el que ha pasado un país, y el grado de autonomía que han adquirido sus unidades subnacionales, no configuran elementos relevantes en la explicación al *focus* territorial representativo. Ello significa que la afinidad por la defensa de los intereses territoriales de los legisladores no muestra significativas variaciones cuando se pasa de un sistema federalizado a otro que no lo está (o que lo está menos).

Con respecto al grado de nacionalización de los partidos, esta variable tampoco ha resultado significativa en el modelo explicativo propuesto. Patrones de variación diferentes en torno a la distribución territorial del voto no dan lugar a patrones diferentes de actitudes hacia la representación. Así, el nivel de defensa de los intereses territoriales de los legisladores pertenecientes a los partidos políticos que muestran pautas homogéneas de dispersión en sus resultados electorales por distrito no se diferencian de aquellos que exhiben pautas desiguales. A pesar de que los resultados son evidentes en el modelo, sería necesario reevaluar esta cuestión, por ejemplo a través del análisis de casos extremos, ya que es difícil aceptar (al menos sin más estudios que lo sostengan) que los legisladores de partidos provinciales, cuyo valor en el índice de nacionalización es 0, tienen iguales

---

<sup>413</sup> Ambos explican el comportamiento particularizado de los legisladores basándose en la estructura informal de incentivos que se ha generado dentro del sistema político.

<sup>414</sup> La explicación que brinda Taylor-Robinson a este comportamiento es que a pesar de la falta de incentivos electorales del sistema costarricense, los partidos políticos han superado las limitaciones de la estructura electoral creando nuevos incentivos: la posibilidad de los partidos políticos de presionar a sus legisladores para que cooperen con la organización centrándose en sus distritos y la modificación informal del sistema de representación proporcional con distritos plurinominales en un sistema de distritos uninominales.

Para mantener el caudal electoral –o para incrementarlo-, los partidos consideran que deben atender a las necesidades de los distritos y que para ello, deben resolver un problema de acción colectiva: impulsar a todos los diputados a ocuparse de los intereses de sus bases electorales. Taylor-Robinson afirma que para conseguir este objetivo, los principales partidos asignan a los diputados electos uno o varios cantones (existen 81 cantones y sólo entre 20 y 30 diputados por cada partido) a los que deben representar. De esta manera, mediante el mecanismo informal de dividir las provincias en subunidades, los partidos transforman la representación proporcional en un sistema de distritos uninominales en los que cada representante es responsable del electorado del/los cantones que le fueron asignados, creando un vínculo mucho más estrecho y personal con sus bases. Y, por este motivo, a pesar de que formalmente el sistema no debería inducir a los legisladores a comportarse de forma parroquial, esta estrategia implementada por los partidos, aumenta las expectativas de que lo hagan.

actitudes hacia la representación de los intereses territoriales que los legisladores de partidos extendidos homogéneamente a lo largo de todo un país.

La experiencia política regional anterior es la última de las variables que no ha resultado significativa cuando fue aplicada al índice de particularismo territorial, a pesar de que su conexión con este tipo de representación ha sido subrayada repetidamente por la literatura sobre la representación. Los resultados que aquí aparecen van en el mismo sentido que postulaba el trabajo de Montero (2007a) para España en el que observaba la falta de diferencias entre pertenecer a una cohorte con experiencia política subnacional o a otra sin experiencia en el número de encuadres (frames) regionales y locales utilizados por los diputados en sus intervenciones.

## 6.7 La representación territorial en el *comportamiento*

A continuación, se pone a prueba un modelo muy similar<sup>415</sup> al utilizado anteriormente, pero en este caso para la dimensión legislativa y a través del análisis de regresión logística. Aquí el modelo no ajusta tan bien como en el caso anterior, lo que adelanta la necesidad de buscar otras variables explicativas al comportamiento de los legisladores que no han sido consideradas en este estudio.

Aún así, hay un grupo de factores que resultan significativos en la ecuación de regresión logística y que indican situaciones de mayor probabilidad de que un diputado inicie un proyecto de corte territorial. Conforman este conjunto: la experiencia política en cargos a nivel subnacional, la reelección, la magnitud del distrito y la dinámica del trabajo legislativo.

---

<sup>415</sup> Se han excluido del modelo las siguientes variables por diferentes motivos: grado de federalismo, actitud hacia la disciplina y motivo por el que fue elegido. La separación de la primera variable se debe a que, una vez realizados los análisis de correlación para detectar posibles colinealidades, se detectó una fuerte asociación entre ella y el factor “nacionalización de los partidos políticos”. Como señala García Montero (2007: 246): “las soluciones sugeridas cuando se detecta este problema son aumentar el tamaño de la muestra, crear indicadores múltiples combinando variables, excluir variables redundantes o utilizar una técnica de estimación sesgada”. En este trabajo se ha optado por la supresión de la variable ya que las otras opciones no estaban disponibles. Sin embargo, hemos realizado el correspondiente análisis logístico quitando el grado de nacionalización de los partidos (la variable con la que está correlacionada) y manteniendo constantes todas las demás y ésta no resultó significativa.

Como ya se mencionó en la formulación de las hipótesis, las otras dos variables fueron excluidas porque son opiniones y percepciones de los legisladores que no pueden generalizarse al resto de los miembros de su partido, de su distrito o al sistema político. Por esta razón, no aparecen en el modelo.

**Cuadro 8: Modelo explicativo de la representación territorial en los comportamientos de los legisladores**

	Coef.	Robust Std. Err	Z	P> z	Odds
PERSONALISM	,128	,128	1,01	0,31	1,13
MAG_DISTRITO	-,013	,005	-2,58	0,01**	,98
CENTRALIZACIÓN	,017	,037	,48	0,63	1,02
NACIONALIZACIÓN_PP	,465	,300	1,55	0,12	1,59
CENTRALES_PERIFERICAS	,021	,110	,11	0,91	1,01
REELECCION	-,896	,233	-3,84	0,00**	,41
EXPREGIONAL	,794	,121	6,59	0,00**	2,21
DINAM_LEG	,686	,117	5,85	0,00**	1,98
Const.	-2,503	,495	-5,05	0,00	
			Wald chi2 (8) = 157,20 Prob > chi2 = 0,00 N: 11.083		

Los errores estándar fueron agrupados por diputado. \*  $p \leq ,05$ ; \*\*  $p \leq ,01$   
Fuente: elaboración propia.

Tal como sucedía para el *focus* territorial en las actitudes, en este caso también la magnitud del distrito resulta relevante para explicar la aparición de iniciativas de alcance local o regional. En el mismo sentido que planteaba la hipótesis y que confirmaba el análisis de la otra dimensión, a medida que aumenta la magnitud del distrito decrecen las probabilidades de elaborar proyectos parroquialistas. Cuando los diputados seleccionados en una circunscripción son pocos, es más factible que busquen beneficiar a sus bases electorales locales a través de proyectos específicos; al menos más probable que cuando el contingente es grande y la responsabilidad de la representación está más repartida.

También la variable reelección es significativa en este examen, pero como sucedía para el *focus* actitudinal de la representación va en sentido opuesto al que planteaba la hipótesis. Ya se han explicado los posibles motivos a este resultado. Sin embargo, el hecho de que esta situación se repita nuevamente reafirma la idea de replantear en futuras investigaciones dos tesis diferentes para contrastar sobre las carreras políticas: una sobre la experiencia legislativa y otra sobre las ambiciones a futuro de los legisladores, que según muestran los datos, parecen ir en direcciones opuestas.

En cualquier caso, las estimaciones de la regresión logística establecen que existen menos probabilidades de que un diputado inicie un proyecto de corte particularista cuando tiene más experiencia parlamentaria. O lo que es lo mismo, hay más posibilidades de que lo hagan los *amateurs*.

A diferencia de lo que sucedía en la dimensión actitudinal, donde la experiencia política regional de los legisladores, es decir, sus carreras anteriores en puestos de representación popular en los territorios no impactaba en la explicación del *focus* representativo, en el caso de la dimensión legislativa, es significativa y va en el sentido propuesto por la hipótesis. Por ello, la probabilidad de que un legislador que haya desempeñado un cargo en el ámbito de la administración subnacional inicie un proyecto de ley de tipo parroquialista es mayor que cuando son inexpertos o sus carreras han estado ligadas al ámbito nacional.

Finalmente, un nuevo factor, que no estaba contemplado en el modelo de la dimensión actitudinal, muestra una alta significación. Es la dinámica del trabajo legislativo, es decir, la forma en la que los legisladores deciden agruparse o trabajar en solitario para sacar adelante sus iniciativas de ley. Esta variable es dicotómica en el análisis (individuales/colectivas) por lo que los resultados muestran que existe una relación positiva entre el accionar individual de los legisladores y el apoyo a proyectos territoriales.

Como esta variable no había sido incluida en otros trabajos politológicos, para comprobar su efecto, se decidió volver a la base de datos LEGISLATINA e incluirla como predictor de la probabilidad o no de que se presente un proyecto local o regional, dada la variable número de firmantes (que está dicotomizada entre individuales y colectivas).

Este procedimiento confirmó que probabilidad de iniciar un proyecto de tipo territorial es mayor cuando ésta tiene un único firmante que cuando tiene varios<sup>416</sup>. Esto significa que cuando los legisladores trabajan como emprendedores individuales en el proceso de elaboración de los proyectos hay más posibilidades de que definan políticas de corte particularista que cuando trabajan mancomunadamente con otros compañeros (Cuadro 9).

---

<sup>416</sup> Con estos últimos datos analizados la probabilidad de que una iniciativa individual sea territorial es 1,61 veces más de que lo sea una colectiva. Con los anteriores, 1,98.

**Cuadro 9: Regresión logística para la variable “dinámica del trabajo legislativo”**

	Número de firmantes				
	colectivas	Individuales	Total		
No territoriales	1.527	1.701	3.228		
Territoriales	286	510	796		
<b>Total</b>	1.813	2.211	4.024		
<b>Logit</b>					
	Coef.	Std. Err	W	Sig.	Odds
<b>FIRMANTES</b>	,47	,081	5,75	0,00	1,60
<b>Const.</b>	-1.67	,064	-26,00	0,00	
LR chi2 (1) = 33.85 Prob > chi2 = 0,00 N: 4.024					
<b>Logit</b>					
	Coef.	Std. Err	W	Sig.	Odds
<b>Partidista</b>	-,830	,114	-7,27	0,00	,43
<b>Varios partidos</b>	-,161	,098	-1,60	0,10	,85
<b>Const.</b>	-1,20	,050	-23,89	0,00	
LR chi2 (1) = 59.80 Prob > chi2 = 0,00 N: 4.024					

Es más, recategorizando las posibilidades de la variable “iniciativas colectivas” es posible comprobar que, cuando los diputados trabajan con miembros de su propio partido, las probabilidades de patrocinar un proyecto territorial son menores que cuando los hacen en solitario. Sin embargo, cuando participan legisladores de diferentes organizaciones partidistas, la variable no es significativa estadísticamente, mostrando que trabajar con miembros de otras organizaciones o no hacerlo presenta un nivel de iniciativas territoriales igual.

Estos resultados, evidentemente tentativos, pronostican que cuando los legisladores actúan de forma partidista en el proceso de introducción de proyectos será más factible encontrar Congresos con niveles más bajos de iniciativas territoriales. Este es un factor que debe ser profundizado ya que puede tener consecuencias importantes para el diseño institucional y, especialmente, para las normas que regulan el procedimiento legislativo, permitiéndoles modificar comportamientos en el sentido deseado.

Por último, las variables que no han ejercido impacto en la explicación son: el grado de centralismo de los partidos políticos, el nivel de nacionalización de esas organizaciones, las características de las circunscripciones y los incentivos que produce el sistema electoral. Ninguna de ellas tiene poder discriminante, lo que permite concluir que existen las mismas probabilidades de que un legislador presente un proyecto de tipo local o regional frente a diferentes valores de cada una de ellas.

Dos de estos factores habían sido significativos en la explicación al *focus* territorial en las concepciones representativas de los parlamentarios (el centralismo partidista y el tipo de provincia/departamento) mientras que las otras dos no muestran peso en ninguno de los casos. El grado de nacionalización de los partidos y los incentivos que produce el sistema electoral (cuando se aíslan los tres componentes de la magnitud del distrito) no exhiben capacidad discriminadora o predictiva ni sobre las actitudes ni sobre los comportamientos parroquialistas.

Por último, para interpretar mejor los resultados que se obtuvieron de la regresión logística (Cuadro 8) se utilizó el programa de simulación Clarify<sup>417</sup> para calcular y estimar las probabilidades predichas de iniciar un proyecto de tipo territorial cuando las variables significativas del modelo tomaban distintos valores, manteniendo las no significativas constantes.

De esta manera, se estimó la probabilidad de que un legislador iniciara un proyecto territorial cuando todos los valores de las variables independientes significativas estaban en sus niveles máximos y cuando estaban en sus niveles mínimos, manteniendo constantes en ambos casos los factores no significativos en sus medias.

**Cuadro 10: Probabilidades predichas en los valores extremos**

	VI en sus niveles máximos	VI en sus niveles mínimos
<b>Territoriales</b>	.41 (.35 - .46)	.08 (.06 -.10)

Los intervalos de confianza entre paréntesis. Todos los demás valores constantes en sus medias.  
Fuente: elaboración propia.

<sup>417</sup> Clarify es un software diseñado por King, Tomz y Wittenberg que trabaja sobre la base de simulaciones Montecarlo para multiplicar el número de casos sin cambiar los resultados originales ni supuesto estadístico. Permite reconvertir resultados de difícil interpretación en otros más fácilmente interpretables. En este caso se utilizó este programa junto con Stata 10 para calcular probabilidades de iniciativas de tipo territorial.

La simulación permite observar con claridad que cuando la magnitud del distrito es la más baja, los legisladores no han hecho carrera legislativa (es su primer mandato) pero si han tenido cargos de representación subnacional y trabajan de forma individual la probabilidad de iniciar un proyectos que busquen beneficiar a sus territorial es considerablemente mayor que cuando el distrito en el que han sido elegidos es el más numeroso, tienen dilatadas carreras en el Congreso, no han experimentado con cargos a nivel regional y trabajan con otros diputados en el proceso de producción legislativa.

# 7. Conclusiones

En lugar de analizar un único caso, como habían hecho hasta el momento la mayor parte de los estudios<sup>418</sup>, esta tesis ha desarrollado un análisis comparado de la representación territorial en seis Congresos iberoamericanos (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, España y Uruguay) y de los incentivos que concurren a fortalecerla o atenuarla.

Para medir este *focus* de la representación y determinar el potencial territorial presente en cada uno de los Congresos examinados, en esta investigación se procedió a segmentar la variable dependiente en dos dimensiones: una dimensión actitudinal y otra de comportamiento. Cada una de ellas captura aspectos diferentes del mismo fenómeno.

Así, a partir de la creación de un índice de representación territorial, que mide según sus propias percepciones, las orientaciones de 1.001 legisladores hacia una mayor o menor defensa de los intereses subnacionales, y de la clasificación de 4.916 iniciativas legislativas -renconvertidas luego en 13.350-, que fueron etiquetadas según su nivel de alcance o sujeto inmediato al que afectan y luego ditotomizadas en “territoriales” y “no territoriales” -para resaltar la dimensión geográfica del impacto-, se generaron perfiles de Congresos.

Más tarde, con el objetivo de captar cuáles eran los factores que impactaban en la configuración de un *focus* representativo territorial más o menos pronunciado, se formularon varias hipótesis y se midieron las variables independientes. Un conjunto de diez hipótesis se puso a prueba para la primera dimensión y un conjunto de ocho se

---

<sup>418</sup> Con excepción del trabajo de Crisp *et. al.* (2004)

contrastaron para la segunda<sup>419</sup>. A excepción de la última –que explora nuevos caminos de investigación- todas ellas se apoyaron en tesis vertidas por la literatura politológica acerca de las causas que influyen en la generación de actitudes y comportamientos particularistas en los representantes.

Un primer grupo de variables tuvo en cuenta los formatos institucionales que operan en estos países (que varían entre países) y que dan forma a las funciones y a los incentivos de los legisladores que participan en el proceso de formulación de leyes. Tres variables fueron incluidas en ambos casos: el grado de federalismo, la medida en la que el sistema electoral produce estímulos para el voto personal *versus* el voto partidista y nivel de centralización de los partidos. A estos se sumó un segundo grupo de factores (que cambian al interior de los sistemas), relacionados especialmente con el grado de nacionalización que presentan las organizaciones partidistas y las especiales características de las unidades subnacionales de las que proviene el legislador. Por último se planteron un conjunto de variables de nivel individual, como la reelección, la experiencia política regional, el motivo por el que los diputados creen que fueron elegidos, la actitud hacia la disciplina partidista y la forma en la que trabajan en el Congreso (individual o colectivamente) –más la lógica con la que se agrupan para la presentación de los proyectos-, cuya variabilidad es caso por caso.

Mediante la utilización de diferentes técnicas estadísticas para cada dimensión -un análisis de regresión múltiple para la actitudinal y uno de regresión logística para la de comportamiento- se midió la propensión de los legisladores a desarrollar patrones representativos más o menos territorialistas en función de estas variables.

A partir de este diseño de investigación, el trabajo ha efectuado hallazgos tanto descriptivos como explicativos. En este sentido, los capítulos 4 y 5, que detallan minuciosamente las percepciones de los legisladores hacia la representación política y que exponen de forma agregada los tipos de iniciativas presentes en cada uno de los Congresos, tienen una especial importancia en el marco de esta tesis. El motivo radica en la relativa ausencia de trabajos que sobre esta misma cuestión se han elaborado para el contexto iberoamericano y en la casi nula producción que ha existido en términos comparados. La originalidad de los datos aportados tiene, entonces, el doble valor de contribuir a llenar un vacío en el campo de los trabajos empíricos y servir de comparación para el estudio de otros Congresos.

---

<sup>419</sup> Aunque la mayor parte de las variables son comunes a ambos modelos, como ya ha sido explicado en el correspondiente capítulo, la inclusión/exclusión de algunas variables en cada uno de los modelos se debe a la particular configuración de los datos.

Hay varias cuestiones interesantes para destacar que emergen de la descripción de esos datos. La primera es que, frente a todas las acusaciones sobre el carácter eminentemente particularista de la labor legislativa, en contraposición con la que realiza el Ejecutivo —que fueron detallados al comienzo de ese capítulo—, los Congresos examinados en esta tesis han mostrado estar menos teñidos de este componente de lo que la teoría presuponía.

Esta afirmación es válida para las dos dimensiones de la representación analizadas en este estudio ya que cuando se les consultó a los legisladores a qué grupo creían representar durante su actividad parlamentaria, con excepción del caso chileno, la opción más mencionada fue siempre “a todos los ciudadanos del país” y cuando se analiza la cantidad de proyectos de corte territorial (los clasificados como regionales o locales) estos no exceden en ningún Congreso el tercio del total de las iniciativas presentadas por ellos. Por este motivo sería necesario reconsiderar o matizar la dicotomía establecida por la literatura de que en los países iberoamericanos los Ejecutivos están orientados nacionalmente y que, en contraposición, los Legislativos lo están parroquialmente, ya que la información expuesta en esta tesis desmiente su fuerte sesgo venal.

En este sentido, si bien sigue siendo cierto que los Ejecutivos inician menos legislación de la que esta tesis ha tipificado como local o regional que los Parlamentos, ello no implica que en estos últimos sus miembros sólo se centren en representar los intereses del acotado espacio geográfico en el que se encuentran sus electores. Como bien demuestran los datos, y como ya había sido anticipado por el trabajo de Moreno y Escobar-Lemmon (2007) existe un patrón variado y mixto de comportamiento que contradice el argumento de que los legisladores son sólo ‘*constituent servants*’ y ese patrón es más común que un *focus* legislativo exclusivamente regional y/o local.

Una vez establecida esta primera conclusión general que descarta modelos de representación *únicamente* parroquialistas en los legisladores, el análisis presentado en esta investigación revela diferentes niveles o grados de particularismo/territorialismo tanto en las concepciones como en los comportamientos representativos de los parlamentarios.

La observación de las percepciones de los legisladores, agregadas por Congresos, ha demostrado que los casos más evidentes de *focus* actitudinal territorial han sido el Congreso de los Diputados de Chile y la Cámara de Representantes de Colombia donde el índice de

representación actitudinal arrojó una media de 4,21 y 3,74 respectivamente<sup>420</sup>, en la escala que iba de 0 a 5. En el extremo opuesto, por su relativa debilidad en las concepciones representativas territoriales, se ubicaron la Asamblea Legislativa de Costa Rica, donde abundan las actitudes hacia una defensa de los intereses nacionales, y la Cámara de Representantes de Uruguay, donde destaca el peso de los partidos políticos y sus votantes como elemento aglutinador de las actitudes representativas. En medio están el Congreso argentino y el español.

Por otra parte, el análisis sobre el comportamiento representativo territorial en el proceso de iniciación de proyectos de ley también muestra considerables desigualdades por Congresos. Los mayores porcentajes de iniciativas legislativas parroquialistas se registraron en la Asamblea Legislativa de Costa Rica y en la Cámara de Representantes de Colombia, donde el 27, 7% y 22,1%, respectivamente, de los proyectos de ley presentados por los diputados a esta rama del Poder Legislativo fueron de tipo local o regional. En el extremo contrario se ubicó el Congreso chileno, donde el porcentaje no llegó ni siquiera al 7%.

Es evidente que las dos formas de abordar la representación de los intereses territoriales de los diputados, mediante las actitudes y mediante el comportamiento legislativo, arrojan resultados contrapuestos. En este sentido, el recuento de las iniciativas legislativas propuestas contradice en parte a las percepciones. Para comprobar estas discrepancias habría sido interesante someter a ambas dimensiones a una prueba de asociación o utilizar los valores de la actitudinal para constatar hasta qué punto influyen en el comportamiento de los parlamentarios (es decir, medir su fuerza como variable independiente), pero la particular configuración de los datos utilizados en esta tesis no lo ha permitido.

Esta incoherencia no significa, sin embargo, que los legisladores no prefieran beneficiar fundamentalmente a los electores de los territorios en los que fueron seleccionados o que tengan un mandato nacional claro de defensa de los intereses de todos los ciudadanos del país, pero sí denota que esa defensa no se realiza mayoritariamente a través el proceso de producción legislativa. Los cuatro componentes de la representación de Eulau y Karps (1977), es decir, las arenas en las que los diputados pueden ser sensibles o receptivos a las demandas o señales de los ciudadanos (que fueron revisados en el Capítulo

---

<sup>420</sup> Debe recordarse que estos son los valores para la segunda ola de entrevistas. Para la primera, las puntuaciones medias son 3,39 y 2,84, respectivamente. Véase, Capítulo 4.

3), dan cuenta de que la representación no sólo se limita al restringido ámbito de las políticas que promueven.

En este sentido, las investigaciones futuras sobre representación territorial deberían complementarse con la incorporación de otras dimensiones, como son, por ejemplo, aquellas actividades que los parlamentarios desarrollan fuera del Congreso. La frecuencia con la que se acercan a conocer las demandas de sus electorados, las actividades que realizan para satisfacerlas, el contacto que mantienen con grupos organizados de sus distritos, son sólo algunos ejemplos de los vacíos que aún presenta la agenda de investigación sobre representación territorial para Iberoamérica. Pero también lo son aquellas acciones que llevan a cabo los legisladores dentro del Congreso, y que no han sido abordadas por esta tesis, como la frecuencia con la que se apartan de sus partidos en las votaciones sobre temas especialmente importantes para sus territorios, la asiduidad con la que emplean encuadres regionales o hacen mención a sus circunscripciones en sus intervenciones en la Cámara o la preguntas que realizan para controlar o fiscalizar al gobierno, por no mencionar otras menos formalizadas como la participación en el reparto de fondos estrictamente destinados a los territorios subnacionales.

En cualquier caso, frente a esta situación de la cual se deriva una incuestionable incongruencia entre lo que los legisladores ‘dicen’ representar y lo que representan a través de la actividad legislativa se han podido clasificar los Congresos no sólo sobre la base del grado de parroquialismo presente en cada uno de ellos, sino también de su tipo. A la espera de otros estudios comparados que pudieran reubicar a los Parlamentos, del cruce de las medias de los valores de cada una de las dimensiones, fue posible categorizarlos destacando la tendencia hacia una feudo-dependencia actitudinal de Chile –y en menor medida Argentina y España-, la feudo-dependencia legislativa de Costa Rica –y en menor medida Uruguay- y la feudo-dependencia completa de Colombia.

Los correspondientes modelos estadísticos empleados para explicar la configuración de una mayor o menor defensa de los intereses territoriales en las actitudes de los legisladores y en sus comportamientos encontraron diferencias significativas en los factores que impactan. Planteados los mismos condicionantes para uno y otro caso, el modelo explicativo para las actitudes representativas se ajustó de forma más precisa, por lo que quedan abiertas varias vías por donde seguir investigando en el futuro acerca de los predictores que intervienen en la explicación de los comportamientos.

Aún así, con la información disponible es posible construir dos perfiles genéricos –y evidentemente tentativos- que resumen algunas de las características significativas que

contribuyen a dar cuenta de las variaciones en cada dimensión. Siguiendo el impacto que han señalado los factores incluidos en el modelo para explicar *el particularismo territorial en las actitudes* se puede afirmar que el perfil de legislador más propenso a presentar una marcada defensa de los intereses territoriales sería aquel que ha sido elegido en un distrito de baja magnitud y periférico, que tiene poca experiencia legislativa, que actúa en el marco de una organización partidista poco centralizada y que, como consecuencia, no ha generado un fuerte sentido de disciplina partidista y siente que el cargo que ocupa es el producto de sus méritos individuales –ya sean su simpatía personal o al desempeño de otros cargos anteriores- más que de la reputación de la organización partidista en la que milita.

Por otra parte, siguiendo los resultados del modelo para explicar *el parroquialismo en las iniciativas legislativas*, el perfil de legislador con más probabilidades de iniciar un proyecto de ley de tipo territorial sería aquel que ha sido elegido en un distrito con magnitud baja, que tiene experiencia política en otros cargos de representación popular a nivel subnacional, que se estrena en la labor parlamentaria o tiene una trayectoria muy corta en ella, y que trabaja de forma individual en el proceso de elaboración de la ley –o de forma conjunta con los miembros de otras organizaciones partidistas-.

Los datos descriptivos anteriormente comentados y la desigualdad en los resultados obtenidos apuntaban desde el principio a la existencia de factores diferenciados que pesaban sobre la configuración del *focus* territorial en ambas dimensiones. El análisis explicativo confirmó parcialmente esas presunciones ya que sólo dos variables fueron relevantes para ambas dimensiones y la capacidad explicativa del segundo modelo, la que estimaba la probabilidad de que una iniciativa legislativa de tipo local o regional fuera presentada, tuvo un ajuste mucho más pobre frente a los indicadores utilizados.

La conclusión es, entonces, que los factores que explican las concepciones representativas de los legisladores son diferentes de los que pesan para sus comportamientos en el momento de iniciar un proyecto de ley. En este sentido, hay que seguir indagando en las causas probables que estén interviniendo como restricciones al libre desarrollo de las acciones legislativas particularistas.

Especialmente relevante pueden ser las que exploren más a fondo las características de los distritos de los que provienen los legisladores, ya que los diferentes contextos institucionales de las unidades subnacionales, el rendimiento electoral de los partidos políticos en cada circunscripción o, dicho de otra manera, el grado de competitividad intradistrital presente, la particular relación de los ejecutivos provinciales o departamentales

con los legisladores pueden introducir elementos fundamentales en la explicación a la representación territorial.

También pueden contribuir a una más ajustada explicación aquellas cuestiones referidas al excusivo funcionamiento de los partidos políticos. Sus lógicas de estructuración interna, su formato organizativo, la coherencia ideológica que exhiben o el grado de institucionalización, por nombrar sólo algunas, puede que tengan efectos sobre la propensión a desarrollar patrones de comportamiento más o menos particularistas. La sistematicidad de la información sobre estas organizaciones para el contexto de Iberoamerica que ha comenzado a generarse en los últimos tiempos permitirá que en un lapso breve se pueda disponer de indicadores comparables para cada caso que admitan enfrentar este reto.

A estas dos cuestiones se suman las atribuciones o restricciones que las normas constitucionales imprimen a las materias de las que pueden encargarse los legisladores. Existen determinados asuntos sobre los cuales los legisladores no tienen competencia, es decir, reservadas al Ejecutivo y sobre las que éste posee iniciativa exclusiva. Estas materias difieren de un país a otro y son principalmente las referidas a la creación y supresión de impuestos o contribuciones, la regulación y modificación de la división territorial y administrativa del Estado, la fijación de salarios y empleos públicos, la enajenación de bienes del Estado o municipalidades —o sobre su arrendamiento y concesión—, las inversiones públicas, entre otras. El grado de permisividad en la delimitación de autoridad con la que cuentan estos actores frente a estos asuntos también podría constituir un obstáculo a la aparición de políticas particularistas aún en aquellos casos en los que los diputados tuvieran concepciones representativas muy territoriales.

Por último, aunque no se van a revisar aquí cada una de las variables independientes que han tenido potencia explicativa (y las que no), porque esta cuestión ya fue suficientemente tratada en el Capítulo 5, sí es importante destacar algunas de ellas por las las implicaciones que pueden tener los descubrimientos empíricos de esta tesis para los diseños institucionales y para futuras investigaciones.

El primero y más importante, debido al énfasis que ha puesto sobre ellos la literatura politológica, es que no son los sistemas electorales por sí solos los que condicionan la existencia de políticas y comportamientos más o menos particularistas en función de los efectos personalizantes que imprimen al juego político. La evidencia sobre el nulo efecto que parecen tener los tres componentes configuradores de la dicotomía sistemas centrados en los candidatos *versus* sistemas centrados en los partidos de Carey y Shugart, sobre los

comportamientos y las actitudes representativas de los parlamentarios, sugiere la necesidad reevaluar las tesis que se han venido generando en los últimos tiempos.

Sin duda, algo se esconde detrás de los sistemas electorales en tanto productores de incentivos -buena cuenta de ello ha dado el hecho de que para las dos dimensiones de la representación territorial de este trabajo la magnitud del distrito haya sido un factor explicativo significativo-. Sin embargo, es evidente que no es *sólo* el diseño específico de las papeletas, el tipo de voto y el nivel al que se agregan.

En este sentido, la lógica empuja hacia la observación de la combinatoria de factores y al análisis comparado de casos. Particularmente importante será tener en cuenta en futuras investigaciones los condicionantes que generan los procesos de nominación de candidatos –no sólo el grado de control que el partido ejerce sobre ellos, sino también el nivel nacional o subnacional al que se ejerce<sup>421</sup>- y sus distintas asociaciones con las normas electorales nacionales.

Esta cuestión no sólo es destacable por las repercusiones que tiene para la teoría –y sus posibles reformulaciones- sino también para la práctica política. Si el objetivo final en muchos países iberoamericanos en los últimos años ha sido la transformación del comportamiento parroquialista de los políticos a través de la ingeniería institucional, y la revisión de Crisp (2006) sobre los casos andinos así lo atestigua, resulta imprescindible conocer los verdaderos mecanismos causales que se esconden detrás para evitar reformas frustradas o incompletas. Las modificaciones a las instituciones pueden ser un camino válido y fructífero para cambiar el comportamiento de los actores, pero para que sean exitosas es necesario conocer exactamente qué hay que cambiar; es decir, hay que comprender cuáles son los determinantes concretos que pesan sobre ellos.

Por otra parte, la sistemática mención a la tesis de la conexión electoral del trabajo de Mayhew (1974) desarrollada para el caso de Estados Unidos y las acciones que los representantes despliegan para maximizar sus apoyos electorales con la finalidad de conseguir la reelección, también debe ser reexaminada a la luz de la experiencia que imprimen otros contextos. En este sentido, tal como demuestra esta investigación, y como ya advirtieron Crisp y Botero (2004), es la consideración explícita de cómo los estudios sobre los regímenes iberoamericanos se alejan de los resultados sobre el régimen estadounidense lo que ha dado lugar a la más importante innovación teórica y la

---

<sup>421</sup> No es igual el caso argentino, donde la lealtad partidista tiende a ser a nivel provincial, que el caso uruguayo, en el que tiende a ser a nivel de fracción intrapartidista.

acumulación de descubrimientos sustantivos, convirtiendo a los modelos construidos sobre aquella experiencia en trampolines para otros contextos presidencialistas, pero sólo bajo la condición de que sus premisas puedan revertirse y expandirse.

Obviamente, aventurar que los efectos que generan los límites a la reelección o las ambiciones personales de carrera legislativa son poco importantes para la representación legislativa sería una generalización incorrecta a la luz de la evidencia disponible. Sin embargo, es necesario repensar algunos de sus postulados en al menos dos sentidos. Primero, para dar cuenta de aquellos casos en los que la aspiración reelectoral carece de capacidad explicativa porque las disposiciones institucionales prohíben o restringen la reelección, pero los comportamientos parroquialistas están presentes, como en el caso de Costa Rica (el más territorial de todos los aquí analizados en la producción de iniciativas legislativas). Segundo, para establecer límites claros a los incentivos que generan las carreras políticas anteriores frente a los que suscitan las perspectivas de las futuras.

Así, la premisa de la conexión electoral reclama ser complementada con otras tesis, como la ambición progresiva, para poder determinar con más claridad hasta qué punto las ambiciones en las carreras políticas de los representantes y sus recorridos anteriores los hacen más vulnerables al particularismo o al impulso de políticas generales, antes de aventurar reformas innecesarias.

Por último, es importante subrayar la trascendencia que tienen las normas de funcionamiento de los Congresos en tanto articuladoras del comportamiento de los actores. En esta línea, si la última variable medida en esta tesis –las formas en la que se coordinan o no los legisladores en la iniciación de proyectos y de qué manera– confirma su efecto predictor sobre el grado de particularismo que exhiben los proyectos y en otros trabajos se profundiza en sus mecanismos e implicaciones, sus resultados podrían tener consecuencias significativas sobre la capacidad de transformación de las orientaciones representativas de los legisladores a partir de la manipulación de los diseños institucionales, permitiendo potenciar o restringir el grado de particularismo territorial presente en los Congresos a través de la administración de las normas que rigen el procedimiento legislativo.

Esta nueva perspectiva, entonces, deja abierto un inexplorado campo de investigación que debería abordar cómo influye la organización del trabajo interno de los Congresos en el contenido de la producción legislativa de origen parlamentario. Por ejemplo, cómo influye el diseño de las comisiones y el tipo y grado de especialización que ello provoca en los legisladores o las normas que rigen el diseño de los grupos

parlamentarios -prohibiendo o permitiendo que diputados de un mismo partido constituyan bancadas diferentes, obligando (o no) a la integración de los diputados en grupos parlamentarios, estableciendo directrices más o menos restringidas sobre la posibilidad de cambio de bancada, admitiendo la conformación de bancadas unipersonales o estableciendo criterios numéricos más estrictos, etc.-.

Ante la limitada capacidad explicativa de otros factores se hace necesaria la búsqueda de otro tipo de variables que puedan establecer relaciones causales más claras para la comprensión de los mecanismos que impulsan a los legisladores a atender de manera desigual a los intereses de sus territorios. En este sentido, es probable que las reglas internas de funcionamiento de los Congresos y la peculiar forma en la que está estructurada la labor parlamentaria tengan mucho que decir sobre esta cuestión.

Para finalizar, es necesario aclarar que, a pesar de que el camino propuesto para futuras investigaciones sigue centrándose en las instituciones y los actores, en la convicción de que son las interacciones entre el complejo conjunto de reglas formales e informales y sus agentes las que determinan la específica configuración del fenómeno analizado, no es miope ante la posible influencia que ejercen otras variables, más estructurales, como pueden ser las históricas, económicas y/o sociales. Estudios posteriores también deberían tenerlas en cuenta.

## 8. Anexo

### **Anexo 1: La construcción del Índice Actitudinal de Representación Territorial**

El índice de actitudinal de representación territorial mide el peso de la representación territorial en las actitudes de los legisladores. Las fuentes para la construcción de este índice son la base de datos del “Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas” (PELA) para los casos de países latinoamericanos y la base de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas “Élités Parlamentarias” para el caso de España.

A continuación se expone cómo ha sido creado el índice y posteriormente se detallan las “fichas técnicas” de cada uno de los estudios utilizados. En el índice, cada uno de los indicadores que lo componen tiene diferente peso al interior del mismo pero las preguntas mantienen el mismo peso en las dos olas de entrevistas. Lo que varía son los valores asignados a las respuestas en cada uno de los indicadores (preguntas) como consecuencia de su desigual enunciación en las dos olas de estudios comparadas.

#### **PARA LA PRIMERA OLA DE ENTREVISTAS (ESCALA DE 0 A 5)**

##### **Indicador 1: *Representación***

P.58 De las siguientes opciones que le voy a mostrar a continuación, señáleme, por favor, ¿a quién cree Ud. que representa durante su actividad parlamentaria? Vale 3 puntos

- A todos los votantes de su partido
- A todos los electores de su provincia
- Al partido político al que pertenece
- A todos los ciudadanos de su país

Para esta pregunta se dicotomizaron las respuestas y se le otorgó al indicador un valor máximo de 3. Si la respuesta a esta pregunta era “a todos los electores de su distrito/departamento/provincia”, se codificó con un valor de 3; para el resto de las opciones (a todos los ciudadanos del país, a todos los votantes de su partido, o al partido político al que pertenece) el valor fue 0.

A esta pregunta se le dio un peso mayor puesto que es la que capta de una manera más evidente la posición de los legisladores en esta dimensión del *focus*.

### **Indicador 2: *Importancia***

P.56 Pensando en el trabajo que desempeña como Diputado, ¿cuál es el grado de importancia: mucha, bastante, poca o ninguna, que otorga Ud. durante su actividad parlamentaria a los siguientes aspectos?

La pregunta 56 (aspectos a los que otorga más importancia durante su actividad parlamentaria) aporta en la recodificación un máximo de 1 punto al índice.

*Codificación: Representar los intereses de su provincia*

Mucho	Bastante	Poco	Nada
1	0,75	0,25	0

### **Indicador 3: *Influencia***

P.59 ¿Hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada, tiene Ud. en cuenta la opinión de cada uno de los siguientes grupos, personas o instituciones cuando toma decisiones políticas? Vale 1 punto

*Codificación: Los electores de su circunscripción*

Mucho	Bastante	Poco	Nada
1	0,75	0,25	0

## **PARA LA SEGUNDA OLA DE ENTREVISTAS (ESCALA DE 0 A 5)**

### **Indicador 1: *Representación***

P.51 De las siguientes opciones que le voy a mostrar a continuación, señáleme, por favor, ¿a quién cree Ud. que representa durante su actividad parlamentaria? Vale 3 puntos en el índice

- A todos los votantes de su partido
- A todos los electores de su provincia
- Al partido político al que pertenece
- A todos los ciudadanos de su país (NO LEER)

Si la respuesta a esta pregunta era “a todos los electores de su provincia”, se codificó con un valor de 3; el resto de las opciones, el valor fue 0.

### **Indicador 2: *Importancia***

P49: Pensando en el trabajo que desempeña como Diputado, durante su actividad parlamentaria, dígame por favor, a que tres de los siguientes aspectos le da Ud. más importancia. Vale 1 punto en el índice.

- Representar a la nación
- Elaborar las leyes
- Resolver los problemas de Argentina
- Controlar la actuación del Gobierno
- Defender los intereses de su partido
- Elaborar los Presupuestos Generales del Estado
- Representar los intereses de su provincia

Si la respuesta “representar los intereses de su provincia” se mencionaba en primer lugar, se le otorgaba un valor de 1, si lo hacía en segundo lugar, un valor de 0,75 y en tercer lugar 0,25. En caso de que no se mencionara en ninguna de las opciones, el valor era de 0.

*Codificación: Los electores de su circunscripción*

1er lugar	2do lugar	3er lugar	No aparecía
1	0,75	0,25	0

Ejemplos de combinaciones de respuestas en este indicador

Defender los intereses de su partido/ elaborar los Presupuestos Generales del Estado/ controlar la actuación del gobierno = 0

Representar los intereses de su provincia / elaborar los Presupuestos Generales del Estado / controlar la actuación del gobierno = 1

Elaborar los Presupuestos Generales del Estado / representar los intereses de su provincia / controlar la actuación del gobierno = 0,75

Elaborar los Presupuestos Generales del Estado / controlar la actuación del gobierno/ representar los intereses de su provincia = 0,25

### Indicador3: *Influencia*

P.52 ¿Hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada, tiene Ud. en cuenta la opinión de cada uno de los siguientes grupos, personas o instituciones cuando toma decisiones políticas? Vale 1 punto

- Los electores de su circunscripción

*Codificación: Los electores de su circunscripción*

Mucho	Bastante	Poco	Nada
1	0,75	0,25	0

## FICHAS TÉCNICAS

### CÁMARA DE DIPUTADOS DE ARGENTINA. Elites Parlamentarias (1997-2001) (2003-2007)

**Universo:** Diputados de la Cámara de Argentina

**Procedimiento de muestreo y clasificación:** Los diputados de los partidos políticos con representación parlamentaria se clasificaron en cinco estratos (partidos), estableciéndose una afijación proporcional para la distribución de la muestra. La selección se realizó de forma aleatoria entre los diputados pertenecientes a cada uno de los estratos, no realizándose ninguna sustitución de los diputados seleccionados aleatoriamente. Para la explotación de la información así obtenida, se aplicaron las estructuras correspondientes a un muestreo estartificado.

Grupos	Distribución de la	%	Distribución de	%	Distribución	%
--------	--------------------	---	-----------------	---	--------------	---

parlamentarios	Cámara (1997-2001)		las encuestas diseñadas		de las encuestas realizadas	
PJ	119	46,3	60	46,5	59	46,1
UCR	68	28,5	34	26,4	34	26,5
FREPASO	38	14,8	19	14,7	19	14,8
Partidos provinciales	22	8,5	11	8,5	11	8,6
Otros	10	3,9	5	3,9	5	3,9
Total	257	100	129	100	128	100
Grupos parlamentarios	Distribución de la Cámara (2003-2007)	%	Distribución de las encuestas diseñadas	%	Distribución de las encuestas realizadas	%
PJ	131	50,97	55	50,93	51	48,57
UCR	46	17,90	19	17,59	24	22,86
ARI	12	4,67	5	4,63	6	5,71
PS	6	2,33	3	2,78	2	1,90
Otros	62	24,12	26	24,07	22	20,95
Total	257	100	108	100	105	100

**Error muestral:** Para un nivel de confianza de 95,5 (dos sigmas) y  $P=Q$ , el error real es +/- 6,39 para el conjunto de la muestra en el primer caso y el error teórico +/- 7,51 para la segunda muestra.

**Fechas de realización:** del 2 de mayo al 30 de junio de 1998 / del 17 de abril al 10 de junio de 2004.

**Fuente:** PELA

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES DE COLOMBIA. Elites Parlamentarias (1998-2002) (2002-2006)

**Universo:** Diputados de la Cámara de Representantes de Colombia

**Procedimiento de muestreo y clasificación:** Los diputados de los partidos políticos con representación parlamentaria se clasificaron en cuatro estratos (partidos), estableciéndose una afijación proporcional para la distribución de la muestra. La selección se realizó de forma aleatoria entre los diputados pertenecientes a cada uno de los estratos, no realizándose ninguna sustitución de los diputados seleccionados aleatoriamente. Para la explotación de la información así obtenida, se aplicaron las estructuras correspondientes a un muestreo estartificado.

Grupos parlamentarios	Distribución de la Cámara (1998-2002)	%	Distribución de las encuestas diseñadas	%	Distribución de las encuestas realizadas	%
PL	83	51,55	54	51,92	48	54,55
PC	43	26,71	28	26,92	29	32,95
Coalición	21	13,04	14	13,46	3	3,41
Otros	14	8,70	8	7,68	8	9,09
Total	161	100	104	100	88	100
Grupos parlamentarios	Distribución de la Cámara (2002-2006)	%	Distribución de las encuestas diseñadas	%	Distribución de las encuestas realizadas	%
PL-Uribista	60	36,14	35	36,46	32	33,68
PL-Oficialista	49	29,56	28	29,17	28	29,48
PC	48	28,92	28	29,17	27	28,42
Otros	9	5,42	5	5,20	8	8,42
Total	166	100	96	100	95	100

---

**Error muestral:** Para un nivel de confianza de 95,5 (dos sigmas) y  $P=Q$ , el error teórico es de +/- 10,47 para el conjunto de la muestra en el primer caso y +/- 12,27 para la segunda muestra.

**Fecha de realización:** del 1 de julio al 20 de agosto de 1998 / del 19 de mayo al 17 de junio de 2003.

**Fuente:** PELA

---

---

### CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE. Elites Parlamentarias (1997-2001) (2002-2006)

---

**Universo:** Diputados de la Cámara de Diputados de Chile

---

**Procedimiento de muestreo y clasificación:** Los diputados de los partidos políticos con representación parlamentaria se clasificaron en seis estratos (partidos), estableciéndose una afijación proporcional para la distribución de la muestra. La selección se realizó de forma aleatoria entre los diputados pertenecientes a cada uno de los estratos, no realizándose ninguna sustitución de los diputados seleccionados aleatoriamente. Para la explotación de la información así obtenida, se aplicaron las estructuras correspondientes a un muestreo estartificado.

Grupos parlamentarios	Distribución de la Cámara (1997-2001)	%	Distribución de las encuestas diseñadas	%	Distribución de las encuestas realizadas	%
PDC	39	32,50	29	32,58	29	32,58
RN	23	19,70	17	19,10	17	19,10
UDI	23	19,70	17	19,10	17	19,10
PPD	16	13,33	12	13,48	12	13,48
PS	11	9,17	8	8,99	8	8,99
Otros	8	6,67	6	6,74	6	6,74
Total	120	100	89	100	89	100

Grupos parlamentarios	Distribución de la Cámara (2002-2006)	%	Distribución de las encuestas diseñadas	%	Distribución de las encuestas realizadas	%
PDC	24	20,0	18	20,0	18	20,5
RN	21	15,5	16	17,8	16	18,2
UDI	36	30,0	27	30,0	25	28,4
PPD	21	17,5	16	17,8	15	17,1
PS	12	10,0	9	10,0	9	10,2
PRSD	6	5,0	4	4,4	5	5,7
Total	120	100	90	100	88	100

---

**Error muestral:** Para un nivel de confianza de 95,5 (dos sigmas) y  $P=Q$ , el error real es de +/- 5,58 para el conjunto de la muestra en el primer caso y +/- 5,71 para el segundo.

**Fecha de realización:** del 1 de abril al 31 de julio de 1998 / del 4 de agosto al 4 de septiembre de 2002.

**Fuente:** PELA

---

---

### ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DE COSTA RICA. Elites Parlamentarias (1998-2002) (2002-2006)

---

**Universo:** Diputados de la Asamblea de Representantes de Costa Rica

---

**Procedimiento de muestreo y clasificación:** Los diputados de los partidos políticos con representación parlamentaria se clasificaron en tres estratos (partidos), estableciéndose una afijación proporcional para la distribución de la muestra. La selección se realizó de forma aleatoria entre los diputados pertenecientes a cada uno de los estratos, no realizándose ninguna sustitución de los diputados seleccionados aleatoriamente. Para la explotación de la información así obtenida, se aplicaron las estructuras correspondientes a un muestreo estartificado.

---

estartificado.

Grupos parlamentarios	Distribución de la Cámara (1998--2002)	%	Distribución de las encuestas diseñadas	%	Distribución de las encuestas realizadas	%
PUSC	27	47,37	27	47,37	22	44,90
PLN	23	40,35	23	40,35	20	40,82
Otros	7	12,28	7	12,28	7	14,28
Total	57	100	57	100	49	100

Grupos parlamentarios	Distribución de la Cámara (1998--2002)	%	Distribución de las encuestas diseñadas	%	Distribución de las encuestas realizadas	%
PUSC	16	28,1	14	27,5	14	27,5
PLN	19	33,3	17	33,3	17	33,3
PAC	15	26,3	14	27,5	14	27,5
MC	6	10,5	5	9,8	5	9,8
RC	1	1,8	1	2	1	2
Total	57	100	51	100	51	100

**Error muestral:** Para un nivel de confianza de 95,5 (dos sigmas) y  $P=Q$ , el error real es de +/- 5,56 para el conjunto de la muestra en el primer caso y el error teórico es +/- 4,80 para la segunda,

**Fecha de realización:** del 5 de agosto al 20 de septiembre de 1998 / del 20 de mayo al 1 de julio de 2003.

**Fuente:** PELA

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES DE URUGUAY. Elites Parlamentarias (2000-2005) (2005-2010)

**Universo:** Diputados de la Cámara de Representantes de Uruguay

**Procedimiento de muestreo y clasificación:** Los diputados de los partidos políticos con representación parlamentaria se clasificaron en cuatro estratos (partidos), estableciéndose una afijación proporcional para la distribución de la muestra. La selección se realizó de forma aleatoria entre los diputados pertenecientes a cada uno de los estratos, no realizándose ninguna sustitución de los diputados seleccionados aleatoriamente. Para la explotación de la información así obtenida, se aplicaron las estructuras correspondientes a un muestreo estartificado.

Grupos parlamentarios	Distribución de la Cámara (2000-2005)	%	Distribución de las encuestas diseñadas	%	Distribución de las encuestas realizadas	%
FA	40	40,40	30	40,54	30	44,12
PC	33	33,33	25	33,78	21	30,88
PN	22	22,22	16	21,62	14	20,59
NE	4	4,04	3	4,05	3	4,41
Total	99	100	74	100	68	100

Grupos parlamentarios	Distribución de la Cámara (2000-2005)	%	Distribución de las encuestas diseñadas	%	Distribución de las encuestas realizadas	%
FA/NE/NM	52	52,53	44	51,76	47	54,65
PC	36	36,36	31	36,47	29	33,72
PN	10	10,10	9	10,59	9	10,47
Otros	1	1,01	1	1,17	1	1,16
Total	99	100	74	100	68	100

---

**Error muestral:** Para un nivel de confianza de 95,5 (dos sigmas) y  $P=Q$ , el error teórico es de +/- 6,03 para el conjunto de la muestra en el primer caso y el error teórico es +/- 4,03 para el segundo.

**Fecha de realización:** del 1 de marzo al 15 de julio de 2001 / del 16 de marzo al 13 de abril de 2005.

**Fuente:** PELA

---

---

### CONGRESO DE ESPAÑA. Elites Parlamentarias (1996-2000)

---

**Universo:** Diputados de las Cortes Generales españolas

---

**Procedimiento de muestreo y clasificación:** Los cuestionarios fueron remitidos de forma individual para su autocumplimentación. Una vez autocumplimentados, se clasifican según el Grupo Parlamentario, conforme a las respuestas obtenidas en la pregunta 41 del cuestionario.

---

Grupos parlamentarios	Distribución de la Cámara (1996-2000)	Porcentaje	Distribución de las encuestas realizadas	Porcentaje
PP	156	44,83	78	50,65
PSOE	141	40,52	57	37,01
Federal de IU/IC	21	6,03	5	3,25
Vasco	5	1,44	2	1,30
Catalán	16	4,59	10	6,49
Coalición Canaria	4	1,15	1	0,65
Mixto	5	1,11	1	0,65
Total	348	100	156	100

---

**Fecha de realización:** 15 de septiembre al 5 de diciembre de 1997

**Fuente:** CIS

---

## Anexo 2: Categorización del focus legislativo de las iniciativas

Las iniciativas legislativas o proyectos de ley han sido clasificados en esta tesis siguiendo el criterio nivel de agregación o alcance de la iniciativa propuesto por el estudio de Taylor Robinson y Díaz (1999). Para el análisis explicativo, las categorías fueron agregadas y recodificadas creando una variable dicotómica que segmentara entre iniciativas de tipo territorial (locales y regionales) y no territorial (nacionales y sectoriales). Aquellas codificadas como individuales o incodificables fueron excluidas del análisis. A continuación se incluye una breve descripción de cada una de las categorías utilizadas.

### GENERALES

**Nacional:** Toma este valor si la iniciativa es el alcance es general; es decir, afecta a todos los ciudadanos de la nación. Son, por ejemplo, los proyectos que se refieren a la interpretación o modificación de la Constitución Política o leyes generales (a menos que se aclare que la ley se refiere a un nivel local, regional o sectorial); la conmemoración de un evento específico, el incremento o la creación de un impuesto nacional, actualización o incremento de salarios básicos, defensa del medio ambiente, la regularización de las jubilaciones y las pensiones por incapacidad, etc.

#### PARTICULARES, SIN BASE TERRITORIAL:

**Sectorial:** Son particulares pero sin base territorial. Toma este valor si el proyecto afecta a un sector de la sociedad a una categoría social específica. Por ejemplo, los proyectos que involucran a grupos profesionales (abogados, médicos, el sector bancario, los maestros, etc.), a sectores específicos del mundo económico (productores agropecuarios, empresarios, etc.) o grupos étnicos (indígenas), a minusválidos, etc. Son iniciativas como las que incrementan el salario de los maestros; las que afectan al sector pesquero o al sector agropecuario; las que afectan al cambio en los procedimientos de las importaciones/exportaciones de un determinado bien; las que otorgan derechos específicos para los indígenas; las que regulan o imponen beneficios al colectivo de los minusválidos; etc.

**Individual:** Toma este valor si el proyecto afecta a una persona natural o si se refiere a una entidad privada o pública, cuando la asignación de recursos o la regulación afecta a la persona jurídica en sí y no promueve el fin de la entidad, por ejemplo: exoneración de pago de luz eléctrica a la Cruz Roja; el otorgamiento de reconocimientos o estatus legal al Colegio de Abogados, de Arquitectos, etc.; una pensión vitalicia para una persona. Beneficia (o perjudica) exclusivamente a la persona a la que va dirigido el proyecto.

#### PARTICULARES, CON BASE TERRITORIAL:

**Regional:** Adquiere este valor si el proyecto afecta a una región o una provincia, como en la creación de una institución o empresa para beneficio de una provincia, la asignación de fondos para la creación de una carretera que cubre una región del país, el otorgamiento de fondos por desastres naturales para determinadas regiones, la aprobación de proyectos para la provisión de agua potable en una provincia, etc.

**Local/Municipal:** Alcanza este valor si son proyectos que afectan tanto a nivel local o municipal como a ciudades o comunidades. Están disponibles para todos los habitantes de la comunidad en cuestión pero sus beneficios no se extienden a otras comunidades. Por ejemplo, la dotación de agua o luz eléctrica en una ciudad, la creación de cantones, mejoras de carreteras que unen dos ciudades, o mejoras públicas en el sector de una ciudad; la creación de una escuela o un juzgado en una determinada localidad; la aprobación para la construcción de cloacas en un pueblo; la declaración de interés nacional de las fiestas de un pueblo, la celebración del aniversario de un pueblo, la construcción de un polideportivo o un hospital en un barrio de algún municipio, etc.

### Anexo 3: La construcción de las variables independientes

#### Cuadro 11: El índice de federalismo

<b>Indicador 1: AUTON.</b>
Las regiones autónomas no son los mismos que los estados, provincias, etc. Una región autónoma se registra si una fuente menciona explícitamente una región, área, o de distrito que es autónomo o autogobernado. Es necesario que las regiones autónomas sean contiguas con el país al que se pertenecen, en la presunción de que esas regiones sería más probable que imponer un control sobre la toma de decisiones del gobierno central que las regiones no - contiguas. Por lo tanto, el País Vasco en España y Montenegro en Yugoslavia, se cuentan como regiones autónomas, pero Irlanda del Norte, Hong Kong, Puerto Rico no lo son. Además, deben ser constitucionalmente

designadas como “autónoma” o “independiente” o “especial”. Distritos federales o distritos de la capital no cuentan como regiones autónomas.
<b>Indicador 2: MUNI.</b>
Se codifica 0 si ni ejecutivo local, ni la legislatura local son elegidos a nivel local; 1 si se nombra el ejecutivo, pero la legislatura electa y 2 si ambos son elegidos a nivel local. Si hay múltiples niveles de gobierno sub-nacional, se considera el nivel más bajo como el “nivel municipal”.
<b>Indicador 3: STATE.</b>
Codificado de la misma forma que el indicador MUNI. Si hay varios niveles de gobierno sub-nacional, se considera el nivel más alto nivel como “estado/provincia”. Los gobiernos regionales (provincia/estado) elegidos indirectamente, donde los cuerpos municipales elegidos directamente los eligen, no se consideran “elegidos localmente”. Los gobiernos regionales (provincia/estado) elegidos indirectamente, elegidos directamente por órganos regionales electos, si se consideran “elegidos localmente”.
<b>Indicador 4. AUTHOR.</b>
Recibe el valor 1 si la provincia/estado tiene autoridad sobre cualquiera de estas competencias: impuestos, legislación o gasto. La autoridad sobre los “asuntos culturales”, o “planificación” en los sistemas comunistas, no califica.
<b>Indicador 5. STCONST</b>
Si no hay Senado o no hay nivel regional (estados o provincias): N/A. Si en Senado es sólo parcialmente elegido en las circunscripciones electorales, se codifica de acuerdo a cómo se elige la mayoría de ellos. Si el Senado es designado o elegido sobre una base nacional, este recibe un valor de 0.

### El grado de personalismo del sistema electoral

<p>La clasificación de los sistemas electorales desarrollada por Carey y Shugart (1995) con base en los incentivos que generan la búsqueda de una reputación personal para captar el voto versus los que estimulan una reputación partidista está construido sobre cuatro variables comunes a todos los sistemas electorales: ballot control, vote pooling, types of votes y magnitud del distrito. A continuación se detallan esos componentes tal cual enuncian en el trabajo de Carey y Shugart.</p> <p>Los tres primeros indicadores pueden tomar tres posibles valores (0, 1, 2). Ballot mide el grado de control que ejercen los líderes partidistas sobre el acceso a la etiqueta del partido y el control sobre el orden de los candidatos en la papeleta cuando se trata de sistemas de lista cerrada. Los países en donde los partidos presentan listas cerradas de candidatos y los votantes no pueden alterarlas, reciben una puntuación de 0; en aquellos en los que se necesita la aprobación del partido para entrar en la papeleta, pero los votantes pueden cambiar el resultado de los que ganan el escaño a través de la elección de los individuos de su preferencia, reciben una puntuación de 1; y en los países en los que los líderes del partido no tienen ningún control sobre la las listas, la puntuación es 2.</p> <p>El segundo indicador, pool, mide si los votos de una elección general son agrupados para todo el partido, entre facciones o candidatos, o directamente no se agrupan<sup>422</sup>. Los países en los que la agregación de los votos para determinar el reparto de escaños se realiza a nivel del partido, puntúan 0; los países que los hacen a nivel de sub-lista, puntúan 1 y aquellos en los que no hay nivel de agregación, puntúan 2.</p>
--

<sup>422</sup> En este último caso los candidatos son elegidos para un cargo únicamente sobre los votos que ganan individualmente.

Vote mide el número y el tipo de voto: voto único por un partido, múltiples votos, o voto único por debajo del nivel partidista. El indicador vote expresa el número de votos que un elector puede dar: 0 representa el caso en el que un elector sólo puede otorgar un voto; 1 es el caso en el que los electores pueden otorgar múltiples votos y 2 es el caso en el que un ciudadano solo puede otorgar un voto a nivel subpartidista (por ejemplo, por la facción partidista o por el individuo)

De la conjunción de estas tres variables los autores identifican y ordenan trece combinaciones, de acuerdo con los incentivos relativos que generan en los candidatos para buscar el voto personal - como contracara de la búsqueda por consolidar y mejorar la reputación del partido-. La constante, en todos los casos es que, sistemas con valores 0 en los tres indicadores incentivan el comportamiento centrado en el partido mientras que valores 2 en los tres indicadores incentivan actuaciones centradas en el candidato.

La cuarta variable que utilizan Carey y Shugart (1995) para crear su índice es la magnitud del distrito, que tiene tantos intervalos como escaños existen en una legislatura determinada y tiene la peculiar característica de afectar el valor de la reputación personal en direcciones opuestas, dependiendo del valor existente en la variable ballot. Es decir, en todos los sistemas en los que hay competencia intrapartidista, a medida que la magnitud del distrito crece, también crece el valor de la reputación personal. Contrariamente, en aquellos sistemas que carecen de competencia intrapartidista, a medida que la magnitud del distrito crece, cae el valor de la reputación personal. Halleberg y Marier (2001) y de Johnson y Wallack (2009) profundizaron en el desarrollo de estos indicadores para crear índices comparables de sistemas que dieran cuenta de los tres indicadores anteriormente mencionados más el peso de la magnitud del distrito en una única variable resumen que sintetizara los incentivos relativos que existen en un determinado sistema para el voto personal<sup>423</sup>. En el Cuadro 12 aparecen las características de los sistemas electorales de los países analizados en esta tesis, en el Cuadro 13 la magnitud para cada uno de los distritos y en el Cuadro 14 los valores que obtienen cada uno de esos sistemas electorales en el Índice de incentivos para el voto personal de Halleberg y Marier (2001) y de Johnson y Wallack (2009)<sup>424</sup>.

Sin embargo, las puntuaciones utilizadas en esta tesis para medir la variable de personalismo-partidismo del sistema electoral es simplemente la suma de los tres valores de Carey y Shugart (1995), sin la magnitud del distrito. Esta aparece como otra variable del modelo.

---

<sup>423</sup> Los autores tomaron en consideración el argumento de que la magnitud del distrito interacciona con el resto de los componentes del índice de forma diferente de acuerdo a los valores que muestra. Halleberg y Marier razonaron que un movimiento en la magnitud del distrito de 1 a 2 afecta al voto personal de una forma más marcada que un incremento, por ejemplo de 80 a 81. Para tener en cuenta estas diferencias, calcularon el log de la magnitud del distrito. Posteriormente añadieron 1 a la suma de ballot, pool y vote para crear la variable "a". Si el sistema electoral es de lista cerrada y sin pluralidad, dividieron ese número por el log de la magnitud del distrito. Esto refleja la intuición de que, a medida que se incrementa la magnitud del distrito en sistemas de lista cerrada, el voto personal debería declinar. En los otros sistemas (es decir, en todos los demás), agregaron el log de la magnitud del distrito a la variable "a". Esto captura la intuición de que incrementos en la magnitud del distrito aumentan el voto personal. Finalmente los autores dividieron el índice por 10 para reescalarlo y conseguir valores en un rango que fuera de 0 (ausencia de voto personal) a 1 (sólo voto personal). Para un desarrollo más completo de la construcción de este índice, véase Halleberg y Marier (2001).

<sup>424</sup> Existen otros índices como el de Seddom Wallack, Gaviria, Panizza y Stein (2002) en los que comparan la región latinoamericana con otras regiones, sugiriendo que los resultados permiten afirmar que en promedio los políticos latinoamericanos tienen más incentivos para mantenerse en buenos términos con los dirigentes partidarios que en cualquier otra parte del mundo. O, dicho de otro modo, los resultados muestran que las leyes electorales le otorgan a los partidos latinoamericanos bastante poder sobre las carreras de los políticos. Este índice, aunque muestra valores distintos para los países analizados por esta tesis, no altera el orden de los aquí expuestos.

**Cuadro 12: Sistemas electorales vigentes durante esta investigación para la Cámara Baja en cada uno de los países**

País	Sistema electoral	Circunscripciones/Número y magnitud	Papeleta/Votación	Procedimiento de adjudicación de escaños	Particularidades
Argentina	Representación proporcional	24 plurinominales. Magnitud entre 2 y 35 (media=5,4) Renovación parcial cada 2 años.	Lista cerrada y bloqueada	D'Hont	
Colombia	Representación proporcional	33 plurinominales Magnitud entre 2 y 10 (media 4,9)	Un voto. Lista cerrada y bloqueada	Hare y resto más amplio	La legislación permite que muchas facciones presenten sus listas bajo la misma denominación del partido, con escasas probabilidades de que los partidos las controlen. La asignación de escaños se aplica en cada circunscripción a las listas de facciones, en lugar de a las listas únicas de partidos
Costa Rica	Representación proporcional	7 plurinominales Magnitud entre 4 y 20 (rango 16)	Lista cerrada y bloqueada.	Cociente de Hare, subcociente de 50% y resto más alto	
Chile	Representación proporcional	60 binominales Magnitud 2	Un voto. Lista Cerrada y no bloqueada (un voto por candidato)	Mayoría relativa	Obtienen los escaños las dos listas más votadas siempre que el partido más votado no obtenga el doble de la votación del segundo, caso en el que obtiene ambos escaños. Dentro de la lista, decide la mayoría de votos.
Uruguay	Representación proporcional	19 plurinominales Magnitud entre 2 y 44 (media 4,1)	Lista cerrada y bloqueada	D'Hont	Para la distribución de los escaños, el recuento de los votos se realiza primero en un único distrito nacional. Una vez que la distribución de los escaños por partido está hecha, el siguiente paso es su distribución entre las facciones de esos partidos en las 19 circunscripciones.

Las magnitudes de los distritos corresponden al año de elección de los legisladores analizados, es decir, sobre los que se midió la variable dependiente de este trabajo. Argentina 2003, Colombia 2002, Costa Rica 2002, Chile 2002, Uruguay 2000

**Cuadro 13: Magnitud de los distritos**

<b>País</b>	<b>Distrito</b>	<b>Magnitud del distrito</b>	
Argentina	Salta	7	3-4
	Jujuy	6	3
	Tucumán	9	4-5
	Catamarca	5	2-3
	Santiago del Estero	7	3-4
	Formosa	5	2-3
	Chaco	7	3-4
	Misiones	7	3-4
	Corrientes	7	3-4
	La Rioja	5	2-3
	San Juan	6	3
	Córdoba	18	9
	Santa Fe	19	9- 10
	Entre Ríos	9	4-5
	Mendoza	10	5
	San Luis	5	2-3
	Buenos Aires	70	35
	La Pampa	5	2-3
	Neuquén	5	2-3
	Río Negro	5	2-3
	Chubut	5	2-3
	Santa Cruz	5	2-3
	Tierra del Fuego	5	2-3
Capital Federal	25	12-13	
Colombia	Amazonas	2	
	Antioquia	17	
	Arauca	2	
	Atlántico	7	
	San Andrés y Providencia	2	
	Bogotá	18	
	Bolívar	6	
	Boyacá	6	
	Caldas	5	
	Caquetá	2	
	Casanare	2	
	Cauca	4	
	Cesar	4	
	Córdoba	5	
	Cundinamarca	7	
	Choco	2	
	Guainía	2	
	Guaviare	2	
	Huila	4	
	La Guajira	2	
	Magdalena	5	
	Meta	3	
	Nariño	5	
	Norte de Santander	5	
	Putumayo	2	
	Quindío	3	
	Risaralda	4	
	Santander	7	
	Sucre	3	
	Tolima	6	
	Valle del Cauca	13	

	Vaupes	2
	Vichada	2
	Especial indígenas	1
	Especial negritudes	2
	Especial exterior	1
Costa Rica	San José	20
	Alajuela	11
	Cartago	7
	Heredia	5
	Guanacaste	4
	Puntarenas	5
	Limón	5
Chile	Todos los distritos = magnitud 2	
Uruguay	Montevideo	42
	Canelones	14
	Maldonado	5
	Rocha	2
	Treinta y Tres	2
	Cerro Largo	2
	Rivera	3
	Artigas	3
	Salto	3
	Paysandú	3
	Río Negro	2
	Soriano	2
	Colonia	4
	San José	2
	Flores	2
	Florida	2
	Durazno	2
Lavalleja	2	
Tacuarembó	2	

Fuente: elaboración propia a partir de las normas electorales de cada país.

Nota: En esta tabla aparecen los valores correspondientes a las elecciones desarrolladas bajo el periodo analizado en esta tesis. En el caso de Argentina, la segunda columna corresponde a los legisladores que se renuevan efectivamente en cada elección ya que en ese país las renovaciones son parciales.

#### Cuadro 14: Índices de incentivos para el voto personal

Componentes del Índice. Fuente, Hallerberg y Marier (2001)					
País	Pool	Ballot	Vote	DM	Índice personal
Argentina	0	0	0	8,7	0,11
Chile	0	1	2	2	0,43
Colombia	1	2	2	4,2	0,76
Costa Rica	0	0	0	8,1	0,11
Uruguay	0	1	2	11,4	0,38
Componentes del Índice. Fuente: Johnson y Wallack (2009)					
País	Pool	Ballot	Vote	DM*	Índice personal
Argentina	0	0	0	5,3	1
Chile	0	1	2	2 (2)	5
Colombia	1	2	2	4,8 (8,1)	12
Costa Rica	0	0	0	8,1 (11,59)	1
Uruguay	0	1	1	5,2	3

\* Los valores corresponden a la magnitud del distrito media (en número de legisladores elegidos en un distrito promedio en cada país) mientras que los valores entre paréntesis corresponden a la magnitud del distrito que enfrenta un candidato medio. Para más información, véase Johnson y Wallack (2009).

## 9. Bibliografía

- Abal Medina, J. M. (2006). Explicando las causas internas del surgimiento y crisis del Frente Grande. En J. M. Abal Medina (Ed.), *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Abrucio, F. (1998). *Os Baroes da Federaçao*. Sao Paulo: Hucitec.
- Abrucio, F., y Samuels, D. (1997, 17-21 de agosto). *The New Politics of the Governors: Subnational Politics and the Brazilian Transition to Democracy*. Comunicación presentada a XVII Congreso Mundial de la International Political Science Association (IPSA), Saul.
- Acuña, M. (1984). *De Frondizi a Alfonsín. La tradición política del radicalismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Achen, C. (1977). Measuring representation: perils of the correlation coefficient. *American Journal of Political Science*, 21(4), 805-815.
- Achen, C. (1978). Measuring representation. *American Journal of Political Science*, 22, 475-510.
- Ajenjo, N., y Molina, I. (2008). Institutional grounds of executive dominance in Spain: single-cabinets and disciplined parliamentary parties, 1982-2004, *Estudio/Working Paper 90/2008*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Alcántara, M. (2003). *Sistemas Políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara, M. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Alcántara, M. (2006). *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina / Siglo XXI.
- Alcántara, M., García Montero, M., y Sánchez López, F. (2005a). *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alcántara, M., García Montero, M., y Sánchez López, F. (2005b). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alcántara, M., y Luna, J. P. (2004). Ideología y competencia partidaria en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, XXIV(1), pp. 128-168.

- Alemán, E., Calvo, E., Jones, M., y Kaplan, N. (2007). *Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points: Evidence from the U.S. House of Representatives and the Argentine Chamber of Deputies*. Consultado el, de
- Alfaro, R. (2002). Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica. Periodo 1986-2002. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 28(1-2), pp.89-135.
- Alfaro, R. (2006). Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), pp. 125-137.
- Alfaro Salas, S. (2001). Costa Rica. En M. Alcántara & F. Freidenberg (Eds.), *Partidos Políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alonso, P. (2000). *Entre la revolución y las urnas*. Buenos Aires: Sudamericana - Univerisdad de San Andrés.
- Altman, D. (2001). Percepciones ideológicas de lemas y fracciones: Un mapa del sistema de partidos uruguayo (1986-1997)". . *Cuadernos del Claeh* 85, pp. 89-110.
- Alvarez, M., Nagler, J., y Willette, J. (2000). Measuring the relative impact of issues and the economy in democratic elections. *Electoral Studies*, 19, pp. 237-253.
- Ames, B. (1995a). Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, 57(2), pp. 324-343.
- Ames, B. (1995b). Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, 39(2), pp. 406-433.
- Ames, B. (2000). *Institutions and Politics in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ames, B. (2001). *The deadlock of democracy in Brasil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Río de Janeiro: FGV.
- Amorín Neto, O., y Santos, F. (2002). A Produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. En L. Vianna (Ed.), *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG.
- Amorín Neto, O., y Santos, F. (2003). O Segreto Ineficiente Revisto: o que Propoem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, 46(4), 661-698.
- Anderson, G., y Tollison, R. (1991). Congressional Influence and Patterns of New Deal Spending. *Journal of Law and Economics*, 34, 161-175.
- Aninat, C., Londregan, J., Navia, P., y Vial, J. (2006). *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile*: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Apsa. (1950). *Toward a More Responsible Two-Party System*. Washington: American Political Science Association.
- Araújo, C. (1998). Mulheres e representação política: a experiêcia das cotas no Brasil. *Estudios Feministas*, 6(1), 71-90.
- Araújo, C. (2001). As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Dados*, 44(1).
- Araújo, C., y García, A. I. (2006). Latin America: The Experience and the Impact of Quotas in Latin America. En D. Dahlerup (Ed.), *Women, Quotas and Politics*. Londres: Routledge.
- Archer, R., y Shugart, M. (2002). El potencial desprovechado del predominio presidencial en Colombia. En S. Mainwaring & M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

- Assies, W., Van Der Harr, G., y Hoekema, A. (1999). *El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. México: El Colegio de Michoacán.
- Auyero, J. (1997). From the Client's Point of View: How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism. *Theory and Society*, 28, 297-334.
- Baldez, L., y Carey, J. (1996). The Chilean Budget Process, *World Bank Conference on Policy Making in Latin America*. Universidad de San Diego, San Diego.
- Balla, S., Lawrence, E., Maltzman, F., y Sigelman, L. (2002). Partisanship, Blame Avoidance, and the Distribution of Legislative Pork. *American Journal of Political Science*, 46(3), pp. 515-525.
- Banco Interamericano De Desarrollo. (2000). *Más allá de la economía: Informe sobre el desarrollo económico y social en América Latina*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Barnes, S. (1977). *Representation in Italy: Institutionalized Tradition and Electoral Choice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Barón, J. D., Pérez, G., y Rowland, P. (2004). *Consideraciones para una política regional en Colombia*. Cartagena: Centro de Estudios Económicos y Regionales - Banco de la República.
- Barreiro, L., López, O., Soto, C., y Soto, L. (2004). *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Beck, T., Clarke, G., Groff, A., Keefer, P., y Walsh, P. (2001). New tools in comparative political economy: The Database of Political Institutions. *World Bank Economic Review*, 15(1), pp. 165-176.
- Benton, A. (2002). Presidentes fuertes, provincias poderosas: La economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*, 10(1), 103-137.
- Bergara, M., Pereyra, A., Tansini, R., Garcé, A., Buquet, D., Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (2006). *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: The Case of Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Biblioteca Nacional Del Congreso De Chile, y Data Voz. (2006). *Encuesta Nacional de Opinión Pública. Imagen del Congreso*. Valparaíso: Biblioteca Nacional del Congreso.
- Bixby, L. (2004). Assessing the impact of health sector reform in Costa Rica through a quasi-experimental study. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 15(2).
- Bland, G. (2004). Enclaves and Elections. The Decision to Decentralize in Chile. En A. Montero & D. Samuels (Eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame.
- Botero, F. (1998). El Senado que nunca fue: la circunscripción nacional después de tres elecciones. En A. M. Bejarano & A. Dávila (Eds.), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Botero, F., y Rennó, L. (2007). Career Choice and Legislative Reelection: Evidence from Brazil and Colombia. *Brazilian Political Science Review*, 1(1), pp. 102-124.
- Bottinelli, O. (1993). La reforma electoral y sus efectos. En O. Bottinelli (Ed.), *Reforma política*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Bottinelli, O. (1995). El Parlamento y su función pública. *Cuadernos del Claeh*, 73-74.
- Bratton, K., y Ray, L. (2002). Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal Day-Care Coverage in Norway. *American Journal of Political Science*, 46(2), 428-437.
- Breuning, M. (2001). Women's Representation and Development Assistance: A Cross-National Study. *Women and Politics*, 23(3), 35-54.

- Broughton, S., y Palmieri, S. (1999). Gendered Contributions to Parliamentary Debates: The Case of Euthanasia. *Australian Journal of Political Science*, 34(1), 29-45.
- Brusco, V., Nazareno, M., y Stokes, S. (2005). *The Electoral Consequences of Particularistic Distribution in Argentina*. Comunicación presentada a Poverty, Democracy and Clientelism: The Political Economy of Vote Buying, Bellagio Center, Rockefeller Foundation.
- Buquet, D. (2000). Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno. En J. Lanzaro (Ed.), *La "Segunda" transición en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Buquet, D., y Chasquetti, D. (2004). Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio. *Revista de Ciencia Política*, 25(2), pp. 143-152.
- Buquet, D., Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Bustos, R. (2000). La función legislativa. En A. Martínez (Ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos.
- Caballero Miguez, G. (2006). La economía política de la organización industrial del Congreso de Diputados en España. *El Trimestre Económico*, LXXIII(3), pp. 637-665.
- Caballero Miguez, G. (2007). Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados. *Revista de Estudios Políticos*, Enero-marzo(135), 67-107.
- Cain, B., Ferejohn, J., y Fiorina, M. (1979). The House is not a Home: British MPs in Their Constituencies. *Legislative Studies Quarterly*, IV(4 (noviembre)), 501-523.
- Cain, B., Ferejohn, J., y Fiorina, M. (1984a). The Constituency Service Basis of the Personal Vote for U.S. Representatives and British Members of Parliament. *American Political Science Review*, 78(1), 110-125.
- Cain, B., Ferejohn, J., y Fiorina, M. (1984b). *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Cain, B., Ferejohn, J., y Fiorina, M. (1987). *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Calvo, E. (2004). The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature, *UNC-Duke Political Economy Workshop*. Durham.
- Calvo, E. (2005). Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto. *Revista de Ciencia Política*, 25(2), pp. 153-160.
- Calvo, E., y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, E., y Murillo, M. V. (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science*, 98(4), pp. 742-757.
- Camacho, R. (1996). *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa*. San José de Costa Rica: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer.
- Cantelli, F., Mortara, V., y Movia, G. (1974). *Come lavora il Parlamento Italiano*. Milán: Giuffrè.
- Cao, H. (2001). *El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias*. Comunicación presentada a VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- Capano, G., y Giuliani, M. (2000). *Parlamento e Processo Legislativo in Italia*. Bologna: Il Mulino.

- Capo, J., Cotarelo, R., López Garrido, D., y Subirats, J. (1990). By Consociationalism to a Majoritarian Parliamentary System: the Rise and Decline of Spanish Cortes. En U. Liebert & M. Cotta (Eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turke*. Londres: Pinter Publishers,.
- Cárdenas, M., Junguito, R., y Pachón, M. (2006). *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*. Banco Interamericano de Desarrollo
- Carey, J. (1996). *Term Limits and Legislative Representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Carey, J. (1999). Partidos, Coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa. *Política y Gobierno*, VI(2), pp. 365-405.
- Carey, J. (2006). *Límites a la reelección y representación legislativa*. México: CIDE.
- Carey, J. (2007). Competing Principals, Political Institutions and Party Unity in Legislative Voting. *American Journal of Political Science*, 51(1), pp. 92-107.
- Carey, J., y Shugart, M. (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, 14(4), pp. 417-439.
- Carvalho, N. (2003). *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Río de Janeiro: Revan.
- Cascajo, J. L. (2000). El Congreso de los Diputados y la forma de gobierno en España. En A. Martínez (Ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos.
- Ceballos, M. (2006). El país detrás de las urnas. Impacto de la reforma política en contextos de crisis humanitaria. En G. Hoskin & M. García Sánchez (Eds.), *La reforma política de 2003 ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: UNIANDES / CESO.
- Ceballos, M., y Hoyos, D. (2004). Tendencias del comportamiento electoral y descentralización en los municipios de Colombia, 1988-2000, *Working Papers Series N° 1*. Londres: London School of Economics.
- Cnudde, C., y McCrone, D. (1966). The Linkage between Constituence Attitudes and Congressional Voting Behavior: a Causal Model. *American Political Science Review*, 60, pp. 66-72.
- Colomer, J. M. (1997). Las instituciones de la crispación política. *Claves de Razón Práctica*, 74, pp. 44-47.
- Colomer, J. M. (1999). Las instituciones del federalismo. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(1), pp. 41-54.
- Colomer, J. M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Collie, M. (1988). The Legislature and Distributive Policy Making in Formal Perspective. *Legislative Studies Quarterly*, 13, pp. 427-458.
- Congreso Visible. (2002). Colombia tuvo 534 congresistas entre 1998 y 2002. *Congreso Visible. Observatorio Legislativo*, 11, pp. 6-9.
- Congreso Visible. (2006). *El Congreso de la República en el cuatrienio 2002-2006. Entre el predominio uribista y la agrupación de los partidos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Converse, P., y Pierce, R. (1979). Representative Roles and Legislative Behavior in France. *Legislative Studies Quarterly*, IV(4).
- Converse, P., y Pierce, R. (1986). *Political Representation in France*. Cambrisge: Cambridge University Press.

- Copeland, G. (1983). When Congress and President Collide: Why President Veto Legislation. *Journal of Politics*, 45, 696-710.
- Cordero, R. (2006). La Composición Social de la Nueva Cámara de Diputados: Cambios y continuidades en perspectiva histórica (1961-2010), *Documentos de Trabajo ICSO N° 8*. Santiago: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales.
- Corral, M. (2003). *Sujeto y objeto de la representación parlamentaria en América Central: un análisis de las percepciones y actitudes de los diputados*. Tesis de Maestría, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Cotta, M. (1994). Parlamentos y Representación En G. Pasquino (Ed.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Couch, J., y Shugart, W. (1998). *The Political Economy of New Deal Spending*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cox, G. (1987). *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cox, G., y McCubbins, M. (1993). *Legislative Leviathan*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, G., y McCubbins, M. (2001). The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. En S. Haggard & M. McCubbins (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, G., y Morgenstern, S. (2001). Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Political Studies*, 33, 171-189.
- Crespo Martínez, I., y Calvet Crespo, J. (1998). Parlamento y opinión pública en España. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(2), pp. 95-120.
- Crisp, B. (2006). The Nature of Representation in Andean Legislatures and Attempts at Institutional Reengineering. En S. Mainwaring & A. M. Bejarano & E. Pizarro Leongómez (Eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (pp. pp. 204-224). Stanford: Stanford University Press.
- Crisp, B., y Botero, F. (2004). Multicountry Studies of Latin America Legislatures: A Review Article. *Legislative Studies Quarterly*, 3(agosto), 329-256.
- Crisp, B., y Desposato, S. (2004). Constituency Building in Multimember Districts: Collusion or Conflict? *The Journal of Politics*, 66(1), 136-156.
- Crisp, B., Escobar-Lemmon, M., Jones, B., Jones, M., y Taylor-Robinson, M. (2004). Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies. *The Journal of Politics*, 66(3 agosto).
- Crisp, B., y Ingall, R. (2002). Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia. *American Journal of Political Science*, 46(4), pp. 733-748.
- Crisp, B., Jones, B., Taylor-Robinson, M., Escobar-Lemmon, M., y Jones, M. (2002). Electoral incentives and Programmatic vs. Parochial Representation in Six Presidential Democracies, *Duke Comparative Politics Workshop*. Durham.
- Crisp, B., Kanthak, K., y Leijonhufvud, J. (2004). The Reputations Legislators Build: With Whom Should Representatives Collaborate. *American Political Science Review*, 98(4), pp. 703-716.
- Cumplido Cerceda, F. (2000). Los enclaves autoritarios en la Constitución chilena de 1980 y sus efectos en el régimen político *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*.

- Cumplido Cerceda, F. (2006). Reforma constitucional en Chile, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*.
- Currístine, T., y Bas, M. (2007). Prácticas prseupuestarias en América Latina, *Seminario Regional de Política Fiscal*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chasquetti, D. (1999). Compartiendo el gobierno. Multipartidismo y coaliciones en Uruguay (1971-1997). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, pp. 25-46.
- Chasquetti, D. (2000). La renovación del Parlamento (1985-1999), *Documento de Trabajo N° 22*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Chasquetti, D. (2006). Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda. *Revista de Ciencia Política*, 27(Especial), pp. 249-263.
- Chasquetti, D. (2008). El Parlamento legislando (2005-2007). En D. Chasquetti (Ed.), *El Parlamento uruguayo: imagen pública y producción legislativa durante el periodo 2005-2007*. Montevideo: Poder Legislativo e Instituto de Ciencia Política (UDELAR).
- Chasquetti, D., y Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, 42, pp. 221-247.
- Cheibub, A., y Limongi, F. (2000). Constitutional Change, Legislative Performance and Institutional Consolidation. *Brazilian Review of Social Science*, 1, 73-94.
- Cheibub, J. A., y Przeworski, A. (1999). Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes. En A. Przeworski & S. Stokes & B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Dahlerup, D. (Ed.). (2006). *Women, Quotas and Politics*. Londres: Routledge.
- Dalton, R. (1985). Political Parties and Political Representation. Party Supporters and Party Elites in Nine Nations. *Comparative Political Studies*, 18(3), 267-299.
- Daughters, R., y Harper, L. (2006). Fiscal and Political Decentralization Reforms. En E. Lora (Ed.), *The State of State Reforms in Latin America*. Washington: BID/Stanford University Press.
- De Luca, M. (2004). Political Recruitment of Presidents and Governors in the Argentine Party-Centered System, *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*. Winston-Salem, Wake Forest University.
- De Luca, M., Jones, M., y Tula, M. I. (2002). Back Rooms and Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 35, 413-436.
- De Luca, M. J., Mark P. Y Tula, Maria Ines. (2000). Argentine Political Parties and Their Candidate Nomination Procedures: 1983-1999. *XXII International Congress of the Latin American Studies Association*.
- Delgado, I. (2000). Elites políticas y vida parlamentaria: actividades y motivaciones de los diputados españoles. En A. Martínez (Ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos.
- Delgado, I. (2001). Partidos y sistemas de partidos, 1977-2000. En A. Martínez & M. Alcántara (Eds.), *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Delgado, I., Martínez, A., y Oñate, P. (1998). *Opiniones y Actitudes. Parlamento y Opinión Pública en España*. Madrid: CIS.
- Di Palma, G. (1976). Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, 1(2), 147-179.
- Di Palma, G. (1977). *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament*. Berkeley: University of California Press.

- Díaz-Cayeros, A., Magaloni, B., y Estévez, F. (en prensa). *Vote-Buying, Poverty and Democracy: The political of Social Programs in Mexico*.
- Duque Daza, J. (2008). Políticos y partidos. La circulación de la clase política institucionalizada en Colombia 1958-2006, *I Congreso de Ciencia Política*. Bogotá.
- Eaton, K. (2002). *Politicians and Economic Reform in New Democracies*. University Park: The Pennsylvania University Press.
- Eaton, K. (2004). Designing Subnational Institutions. Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, 37(2), 218-244.
- Echeverry, J. C., Fergusson, L., y Querubín, P. (2004). *La batalla política por el presupuesto: inflexibilidades o supervivencia fiscal*. Bogotá: CEDE.
- Edwards, G. (1980). *Presidential Influence in Congress*. San Francisco: Freeman.
- Eisenstadt, S. N., y Roniger, L. (1981). *Political Clientelism: Patronage and Development*. Londres: Sage.
- El Espectador. (2007). Por "parapolítica" investigan a Alfredo Cuello Baute.
- Elazar, D. (1990). *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer / Fundación Rafael Campalans.
- Elazar, D. (1994). *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Harlow: Longman.
- Erickson, L. (1997). Might More Women Make a Difference? Gender, Party and Ideology Among Canada's Parliamentary Candidates. *Canadian Journal of Political Science*, 30(4), 663-688.
- Erickson, R. (1978a). Constituency Opinion and Congressional Behavior: A Reexamination of Miller-Stokes Representational Data. *American Journal of Political Science*, 22(3), 511-535.
- Erickson, R. (1978b). Constituency Opinion and Congressional Behavior: a Reexamination of the Miller-Stokes Data. *American Journal of Political Science*, 22, pp. 511-535.
- Escobar-Lemmon, M., Avellaneda, C., y Botero, F. (en prensa). Latin America's Proactive Presidents and Proactive Assemblies. *Legislative Studies Quarterly*.
- Escobar-Lemmon, M., y Moreno, E. (2004). *Political Entrepreneurs in Colombia*. Manuscrito inédito.
- Escolar, M., y Calcagno, N. (2004). Reforma electoral nacional y reforma electoral provincial. Elementos para un análisis y discusión en el caso argentino. *Estudios Sociales*, 27.
- Escudero, L. (2001). Argentina. En M. Alcántara & F. Freidenberg (Eds.), *Partidos Políticos de América Latina. Cono Sur*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Essaiasson, P., y Holmberg, S. (1996). *Representation from Above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth.
- Eulau, H., y Karps, P. (1977). The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, vol.II(3), 233-254.
- Eulau, H., Wahlke, J., Buchanan, W., y Ferguson, L. (1962). The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke.
- Farah, B. (1980). *Political Representation in West Germany: The Institution and Maintenance of Mass-Elite Linkages*. University of Michigan, Michigan.
- Farrell, D., y Scully, R. (2003). MEPs as Representatives: individual and institutional roles. *Journal of Common Market Studies*, 45(2), pp. 269-288.

- Feldman, P., y Jondrow, J. (1984). Congressional Elections and Local Federal Spending. *American Journal of Political Science*, 28, 147-163.
- Fenno, R. (1978). *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston: Little Brown.
- Fenno, R. (2003). *Going Home: Black Representatives and Their Constituencies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ferejhon, J., Fiorina, M., y McKelvey, R. (1987). Sophisticated Voting and Agenda Independence in the Distributive Politics Setting. *American Journal of Political Science*, 31, pp. 169-193.
- Figuereido, A., y Limongi, F. (2005). Proceso Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados*, 48(4), pp. 737-776.
- Fiorina, M. (1977). *Congress, Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.
- Fiorina, M. (1982). Congressmen and Their Constituents: 1958-1978. En D. Hale (Ed.), *The United States Congress: Proceedings of the Thomas P. O'Neill, Jr. Symposium*. Chestnut Hill: Boston College.
- Fiorina, M., y Noll, R. (1979). Majority Rule Models and Legislative Elections. *Journal of Politics*, 41(4), pp. 1081-1104.
- Fleck, R. (2001). Inter-Party Competition, Intra-Party Competition and Distributive Politics: A Model and Test Using New Deal Data. *Public Choice*, 108, 77-100.
- Forma, P. (2000). Comparing Class-Related Opinions between MP Candidates and Party Supporters: Evidence from Finland. *Scandinavian Political Studies*, 23(2), 115-137.
- Fraile, M. (2005). *Cuando la economía entra en las urnas. El voto económico en España*. Madrid: CIS y Siglo XXI.
- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en los países de América Latina*. Lima: Asociación Civil Transparencia e IDEA Intenacional.
- Froman, L. (1963). Inter-Party Constituency Differences and Congressional Voting Behavior. *American Political Science Review*, 57(1), 57-61.
- Gallo, R., y Giacobone, C. (2001). *Cupo femenino en la política argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.
- García Montero, M. (2007). *Presidentes y Parlamentos: un análisis sobre el control de la actividad legislativa en América Latina*. Universidad de Salamanca, Salamanca.
- García Montero, M., y Marengi, P. (2003). *Entre lo que dicen y lo que hacen: la congruencia en la disciplina legislativa de los partidos latinoamericanos*. Comunicación presentada a el VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA), Barcelona.
- Gibson, E. (1994). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Gibson, E. (2004). Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes, *Annual Meeting of the Political Science Association. APSA*.
- Gibson, E., y Calvo, E. (2001). Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en Argentina. En E. Calvo & J. M. Abal Medina (Eds.), *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires: EUDEBA-INAP.
- Gibson, E., Calvo, E., y Falleti, T. (2004). Reallocative Federalism. Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere. En E. Gibson (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

- Giddens, A. (1994). *Más allá de la izquierda y la derecha*. Madrid: Cátedra.
- González Guerra, G. *Derecho de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*. México: CNDH.
- González, L. (1991). Legislación electoral y sistemas de partidos: El caso uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4.
- González, L. (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Grau, M., y Méndez Lago, M. (2006). Los efectos del Estado autonómico en la estructura de la representación política: el papel de los diputados como representantes territoriales. En A. Martínez (Ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid: Tecnos.
- Graziano. (1974). *Clientelismo e mutamento político*. Milán: Angeli.
- Guerrero Salom, E. (2004). *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*. Madrid: Síntesis.
- Guillén, M. (1992). *Análisis de regresión múltiple*. Madrid: CIS.
- Gutiérrez Sanin, F. (1999). La reforma política: una evaluación crítica. *Pensamiento Jurídico*, 11, 215-229.
- Gutiérrez Sanin, F., y Dávila, A. (2000). Paleontólogos o politólogos ¿qué podemos decir hoy sobre los dinosaurios? *Revista de Estudios Sociales*, 6, 39-50.
- Guzmán, C. E. (2008). Colombia 2006. Reforma política, elecciones y resultados. En M. Alcántara & F. García Díez (Eds.), *Elecciones y política en América latina*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Fundación Carolina.
- Halleberg, M., y Marier, P. (2001). Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries, *Working Paper N° 17*. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- Hamman, K. (1999). Federalist Institutions, Voting Behavior, and Party Systems in Sapin. *Publius: The Journal of Federalism*, 29(1), pp. 111-137.
- Holmberg, S. (1989). Political Representation in Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 12(1), 1-36.
- Hoskin, G., y García Sánchez, M. (2002). Participación política y guerra en Colombia. Un análisis de las elecciones de 2002. En G. Hoskin & R. Masías & M. García Sánchez (Eds.), *Colombia 2002. Elecciones, comportamiento electoral y democracia*. Bogotá: UNIANDES.
- Htun, M., y Jones, M. (2000). *Cuotas y la elección de mujeres en América Latina*. Comunicación presentada a Seminario del BID/PROLID "Liderazgo de la mujer: teoría y práctica", Cancun, México.
- Htun, M., y Jones, M. (2002). Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral quotas and Women's Leadership in Latin America. En N. Craske & M. Molineux (Eds.), *Gender, Rights and Justice in Latin America*. Basingstoke: Palgrave.
- Huber, J., y Powell, B. (1994). Congruence between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy. *World Politics*, 46(3), 291-326.
- Idea. (2006). *Cuotas de género: democracia y representación*. FLACSO-Chile e IDEA International.
- Idea (Ed.). (2004). *La implementación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. IDEA International.
- Idea (Ed.). (2007). *Designing for Equality: Best-Fit, Medium-Fit, and Non Favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*. Estocolmo: IDEA International.

- Ingall, R., y Crisp, B. (2001). Determinants of Home Style: The Many Incentives for Going Home in Colombia. *Legislative Studies Quarterly*, 26(3), 487-512.
- Instituto Interuniversitario De Iberoamérica. (2005). *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*. Salamanca: AECI
- Fundación General de la Universidad de Salamanca.
- Irwin, G., y Thomassen, J. (1975). Issue-consensus in a Multi-party System: Voters and the Leaders in Netherlands. *Acta Politica*, 10, pp. 389-420.
- Jaramillo, I., y Sánchez Botero, E. (2000). *La jurisdicción especial indígena en Colombia*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Jewell, M., y Loewenberg, G. (1979). Editor's Introduction: Toward a New Model of Legislative Representation. *Legislative Studies Quarterly*, 4(4), 485-498.
- Johannes, J. (1980). The Distribution of Casework in the U.S. Congress: An Uneven Burden. *Legislative Studies Quarterly*, 5, pp. 325-544.
- Johannes, J., y Mcadams, J. (1981). The Congressional Incumbency Effect: Is It Case Work, Policy Compatibility or Something Else? An Examination of 1978 Election. *American Journal of Political Science*, 25(3), 512-542.
- Johnson, J., y Secret, P. (1996). Focus and Syle Representational Roles of Congressional Black and Hispanic Caucus Members. *Journal of Black Studies*, 26(3), 245-273.
- Johnson, J., y Wallack, J. (2009). Electoral Systems and the Personal Vote: <http://dss.ucsd.edu/~jwjohnso/espv.htm>.
- Jones, M. (1996). Increasing Women's Representation Via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos. *Women and Politics*, 16(4), 75-98.
- Jones, M. (1997a). Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives. *Policy Studies Journal*, 25(4), 613-629.
- Jones, M. (1997b). Una evaluación de la democracia argentina: 1983-1995. En S. Mainwaring & M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Jones, M. (1998a). Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces. *Comparative Political Studies*, 31(1), 3-19.
- Jones, M. (1998b). *Party Discipline in Argentina Congress*. Comunicación presentada a Legislatures in Latin America: Comparative Perspectives, México, CIDE.
- Jones, M. (2000). Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress, *Documentos de Trabajo N° 14*. Buenos Aires: CEDI.
- Jones, M. (2002a). Legislator Behavior and Executive-Legislative Relations in Latin America. *Latin American Research Review*, 37(3), 176-188.
- Jones, M. (2002b). Una evaluación de la democracia argentina: 1983-1995. En S. Mainwaring & M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Jones, M. (2007). Political Parties and Party Systems in Latin America, *Simposio "Prospects for Democracy in Latin America"*. Denton: University of North Texas.
- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P., y Tommasi, M. (2000). *Políticos profesionales - legisladores "amateurs": el Congreso Argentino en el Siglo XX*. Comunicación presentada a Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, Tübingen, Alemania.

- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P., y Tommasi, M. (2001). Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators. *Annual Meeting of the American Political Science Association*.
- Jones, M., y Samuels, D. (2005). The Future of Federalism in Mexico: Lessons from Argentina and Brazil, *Democratic Institutions in Latin America: Implications for Mexico's Evolving Democracy*. San Diego, University of California.
- Judge, D., y Ilonszki, G. (1995). Member-Constituency Linkages in Hungarian Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, 20(2), 161-176.
- Katz, R. (1997). Representational Roles. *European Journal of Political Research*, 32, pp. 211-226.
- Katz, R. (1999). Role Orientations in Parliaments. En R. Katz & B. Wessels (Eds.), *The European Parliament, National Parliaments and European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Kiewit, R., y Krehbiel, K. (2002). Here's The President, where's the party? U.S Appropriations on Discretionary Domestic Spending, 1950-1999. *Leviathan*, 30, 115-137.
- Kiewit, R., y McCubbins, M. (1988). Presidential Influence on Congressional Appropriation Decisions. *American Journal of Political Science*, 32, 713-736.
- King, G., Keohane, R., y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en la investigación cualitativa*. Madrid: Alianza.
- Kuklinski, J. (1978). Representativeness and Elections: A Policy Analysis. *American Political Science Review*, 72(1), 165-177.
- Kuklinski, J., y Elling, R. (1977). Representational Roles, Constituency Opinion and Legislative Roll-Call Behavior. *American Journal of Political Science*, 21(1), 135-147.
- Lancaster, T. (1986). Electoral Structures and Pork Barrel Politics. *International Political Science Review*, 7, 67-81.
- Lancaster, T., y Patterson, D. (1990). Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from the West German Bundestag. *Comparative Political Studies*, 22(4), pp. 458-477.
- Lanzaro, J. (2000a). El Frente Amplio: un partido de coalición entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12, pp. 35-68.
- Lanzaro, J. (2000b). *Estudio de la producción legislativa (1985-2000)*. Montevideo: Universidad de la República.
- Laurent, V. (1997). Población indígena y participación política en Colombia. *Análisis Político*, 3, pp. 63-81.
- Leal Buitrago, F. (1989). El sistema político del clientelismo. *Análisis Político*, 8(septiembre-diciembre), 4-36.
- Lehoucq, F. (2006). *Policymaking, Parties and Institutions in Democratic Costa Rica*: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lemos, L. (2001). O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados*, 44(3), 561-630.
- Levitsky, S. (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Levitsky, S., y Wolfson, L. (2004). Del sindicalismo al clientelismo: La transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999 *Desarrollo Económico*, 44(173), pp. 3-32.

- Lewis-Beck, M., y Paldam, M. (2000). Economic voting: an introduction. *Electoral Studies*, 19(2-3), pp. 113-121.
- Lobola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001) *Desarrollo Económico*, 44(176), pp. 515-536.
- Loewenberg, G., y Kim, C. (1978). Comparing Representativeness of Parliaments. *Legislative Studies Quarterly*, 3(1), pp. 27-49.
- Londregan, J. (2002). Appointment, Reelection, and Autonomy in the Senate of Chile. En S. Morgenstern & B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- López Nieto, L. (1988). *Alianza Popular: estructura y evolución electoral de un partido conservador (1976-1982)*. Madrid: Siglo XXI de España.
- López Nieto, L. (1999). La constitución de un partido abierto: alianza popular/partido popular. En J. C. Monedero & J. L. Paniagua Soto (Eds.), *En torno a la democracia en España : temas abiertos del sistema político español*. Madrid: Tecnos.
- López Nieto, L. (2001). Las Cortes Generales. En M. Alcántara & A. Martínez (Eds.), *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lora, E., y Cárdenas, M. (2006). La reforma de las instituciones fiscales en América Latina, *Documento de Trabajo 557*. Washington: BID.
- Lovenduski, J., y Norris, P. (2003). Westminster Women: The Politics of Presence. *Political Studies*, 51(1), 84-102.
- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16(4).
- Lowi, T. (1970). Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy. *Public Administration Review*, 30, 314-325.
- Lowi, T. (1996). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lublin, D. (1997). *The Paradox of Representation: Racial Gerrymandering and Minority Interests in Congress*. Princeton: Princeton University Press.
- Luna, J. P., y Zechmeister, E. (2005). Political Representation in Latin America. A study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries. *Comparative Political Studies*, 38(4), pp. 388-416.
- Llamazares, I., y Sandell, R. (2001). Partidos políticos y dimensiones ideológicas en Argentina, Chile, México y Uruguay. Esbozo de un análisis espacial. *Polis, Extraordinario*, pp. 43-69.
- Llanos, M. (2002). El bicameralismo en América Latina.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party System in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S., y Pérez Liñán, A. (1997). Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 4, pp. 453-483.
- Mainwaring, S., y Scully, R. (1995). Party Systems in Latin America. En S. Mainwaring & R. Scully (Eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Malheiros Miguel, S. (2000). *A política de cotas por sexo: un estudo das primeiras experiências no legislativo brasileiro*. Brasília: CFEMEA.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

- Mansbridge, J. (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? An Contingent 'Yes'. *Journal of Politics*, 61(3), pp. 628-657.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking representation. *American Political Science Review*, 97(4), pp. 515-528.
- Maravall, J. M. (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Mardones, R. (2007). Todas íbamos a ser reinas. *Revista de Ciencia Política*, 27(especial), pp. 79-96.
- Marenghi, P., y García Montero, M. (2006). El rompecabezas de la representación: qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos. En M. Alcántara (Ed.), *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.
- Marsh, M., y Wessels, B. (1997). Territorial Representation. *European Journal of Political Research*, 32, pp. 227-241.
- Martínez, A. (2000). Funciones y rendimiento del Congreso de los Diputados. En A. Martínez (Ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos.
- Martínez Barahona, E. (2001a). En la búsqueda de un "Nuevo Espacio" en el sistema de partidos uruguayo. *América Latina Hoy*, 27(abril), pp. 153-185.
- Martínez Barahona, E. (2001b). Uruguay. En M. Alcántara & F. Freidenberg (Eds.), *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Martínez Barahona, E. (2003). Hacia una nueva alternancia de organización partidista: el caso uruguayo del Frente Amplio. En M. Alcántara & E. Martínez Barahona (Eds.), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana-IFE-FLACSO/México.
- Mascott Sánchez, M. D. L. Á. (2004). Representantes y representados en México: ¿mandato o delegación? *Metapolítica*, 37(8), pp. 43-54.
- Mateos, A. (2007). *Federalism and Party Loyalties in Latin America*. Comunicación presentada a American Political Science Association, Chicago.
- Matland, R., y Taylor-Robinson, M. (1997). Electoral System Effects in Women's Representation: Theoretical Arguments and Evidence From Costa Rica. *Comparative Political Studies*, 31(2), 186-210.
- Matthews, D., y Valen, H. (1999). *Parliamentary Representation: The Case of the Norwegian Storting*. Columbus: Ohio State University Press.
- Maurer, L. (2000). Eficacia y Lealtad en el Congreso de los Diputados. *Revista de Estudios Políticos*, 107, pp. 77-99.
- Mayhew, D. (1974). *The electoral connection*. New Haven: Yale University Press.
- Mcallister, I. (1991). The Political Attitudes of Australian Voters and Candidates. *Australian Journal of Social Issues*, 26(3), 163-190.
- Mccarty, N. (2000). Presidential Pork: Executive Veto Power and Distributive Politics. *American Political Science Review*, 94, 117-129.
- Mccrone, D., y Kuklinski, J. (1979). The Delegate Theory of Representation. *American Journal of Political Science*, 23(2), 278-300.
- Mcguire, J. (1997). *Peronism without Peron. Unions, Parties and Democracy in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.

- Mejía Acosta, A. (2000). Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuadorian Congress (1979-1996), *Latin American Studies Association (LASA)*. Miami.
- Mejía Acosta, A., Araujo, C., Pérez Liñán, A., y Saiegh, S. (2006). *Veto Players, Flickle Institutions and Low-Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mejía Acosta, A., Pérez Liñán, A., y Saiegh, S. (2006). Pork or Policy? The organizational Foundations of Legislative Particularism, *Latin American Studies Association (LASA)*. San Juan, Puerto Rico.
- Méndez-Montalvo, M., y Barrington, J. (Eds.). (2002). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: IDEA International.
- Méndez Lago, M. (2000). *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Méndez Lago, M. (2006). La representación política en España: percepciones de los diputados y los ciudadanos. En A. Martínez (Ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid: Tecnos.
- Méndez Lago, M., y Martínez, A. (2002). Political Representation in Spain: An Empirical Analysis of Perception of Citizens and MPs. *Journal of Legislative Studies*, 8(1), 63-90.
- Mezey, M. (1979). *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press.
- Mezey, M. (1993). Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance. En A. Finifter (Ed.), *Political Science: The State of the Discipline*. Washington: American Political Science Association.
- Miller, C. (1989). Agenda Setting by State Legislative Black Caucuses: Policy Priorities and Factors of Success. *Review of Politics Research*, 9(2), 339-354.
- Miller, W., y Stokes, D. (1963). Constituency Influence in Congress. *American Political Science Review*, 57, pp. 45-56.
- Molinas, J., Pérez Liñán, A., y Saiegh, S. (2004). Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003. *Revista de Ciencia Política*, 24(2), 67-93.
- Molinelli, G., Palanza, V., y Sin, G. (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina: materiales para su estudio*. Buenos Aires: CEDI-Fundación Gobierno.
- Monestier, F. (1999). Partidos por dentro: la fraccionalización de los partidos políticos en el Uruguay (1954-1994). En L. González & F. Monestier & R. Queirolo & M. Sotelo Rico (Eds.), *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Montero, A. (2005). The Politics of Decentralization in a Centralized Party System: The Case of Democratic Spain. *Comparative Politics*, 38(1), pp. 63-82.
- Montero, A. (2007a). The Limits of Decentralization: Legislative Careers and Territorial Representation in Democratic Spain. *Western European Politics*, 30(3), pp. 573-594.
- Montero, A. (2007b). Speaking for Place or for Party? Territorial Representation and the Legislative Behavior of Deputies in the Spanish Congress, *American Political Science Association (APSA)*. Chicago.
- Montero, J. R. (1989). Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2(enero-abril), pp. 65-97.

- Montero, J. R., y Torcal, M. (1990). Autonomías y Comunidades Autónomas en España: preferencias, dimensiones y orientaciones políticas. *Revista de Estudios Políticos*, 70(octubre-diciembre), pp. 35-91.
- Moraes, J. A. (2008a). El Parlamento representando (2005-2007). En D. Chasqueti (Ed.), *El Parlamento uruguayo: Imagen pública y producción legislativa durante el período 2005-2007*. Montevideo: Poder Legislativo y Universidad de la República.
- Moraes, J. A. (2008b). Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay. En S. Morgenstern & P. Siavelis (Eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Morán, M. L. (1996). Renewal and Permanency of the Spanish Members of Parliament (1977-1993): Reflections on the Institutionalization of the Spanish Parliament, *Working Paper No. 81*: Fundación Juan March.
- Moreira, C. (2000). Las paradójales elecciones del fin de siglo uruguayo: Comportamiento electoral y cultura política, *Elecciones 1999/2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Moreira, C. (2006). Sistemas de partidos, alternancia política e ideología en el Cono Sur. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15, pp. 31-56.
- Moreno, A. (2004). El público y sus representantes: opiniones de las élites y la sociedad en México. *Metapolítica*, 37(8), pp. 43-54.
- Moreno, E., y Escobar-Lemmon, M. (2004). Mejor solo que mal acompañado: Political Entrepreneurs in Colombia. En S. Morgenstern & P. Siavelis (Eds.), *Pathways to Power: Candidate Selection and Presentation*. Filadelfia: Penn State University Press.
- Moreno, E., y Escobar-Lemmon, M. (2007). Mejor solo que mal acompañado: Political Entrepreneurs in Colombia. En S. Morgenstern & P. Siavelis (Eds.), *Pathways to Power: Candidate Selection and Presentation*. Filadelfia: Penn State University Press.
- Morgenstern, S. (2001). Explicando la unidad de los parlamentarios en el Cono Sur. En M. Alcántara & E. Martínez Barahona (Eds.), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana.
- Morgenstern, S. (2004). *Patterns of Legislative Politics. Roll-Call Voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muller, B., y Alston. (2005). Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. *Journal of Law Economics and Organization*, 22(1), pp. 12-36.
- Murmis, M., y Portantiero, J. C. (1971). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mustapic, A. M. (2000). "Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 156, pp. 571-595.
- Mustapic, A. M. (2002). Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos. *América Latina Hoy*, 32, pp. 163-183.
- Navia, P. (2005). La transformación de votos en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2004. *Política y Gobierno*, XII(2), pp. 233-276.
- Nazareno, M., Brusco, V., y Stokes, S. (2006). Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 46(181 (abril-junio)), 63-88.
- Nolte, D. (2002). *Radiografía del Senado de Chile*. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde.

- Nolte, D. (2003). El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada *Revista de Ciencia Política*, 23(2), pp. 43-67.
- Norris, P. (1985). Women's Legislative Participation in Western Europe. *Western European Politics*, 8, 90-101.
- Norris, P. (1996). Do Women al Westminster Make a Difference? *Parliamentary Affairs*, 49(1), 89-102.
- Norris, P. (2000). Women's Representation and Electoral Systems. En R. Rose (Ed.), *The International Encyclopedia of Elections*. Washington: CQ Press.
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P., y Franklin, M. (1997). Social Representation. *European Journal of Political Research*, 32, 185-210.
- Norris, P., y Lovenduski, J. (1989). Women Candidates for Parliament: Transforming the Agenda? *British Journal of Political Science*, 19(1), 106-115.
- Norton, P., y Wood, D. (1993). *Back from Westminster: British Members of Parliament and their Constituents*. Lexington: The University Press of Kentucky.
- Norton, P., y Wood, D. (1994). Do candidates matter? Constituency-specific Vote Changes for Incumbent MPs, 1983-87. *Political Studies*, 42, pp. 227-238.
- Novaes, C. A. (1994). Dinâmica Institucional da Representação: Individualismo en Partidos na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos Cebrap*, 38(marzo), 99-147.
- Novaro, M., y Palermo, V. (1998). *Los caminos de la centroizquierda. Dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza*. Buenos Aires: Losada.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy? *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- Ocaña, F., y Oñate, P. (2006). Las arenas electorales en España. En J. Molins & P. Oñate (Eds.), *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*. Madrid: CIS.
- Oir. (2007). *Observatorio de Instituciones Legislativas*. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Consultado el, de
- Oñate, P. (2000). Congreso, grupos parlamentarios y partidos. En A. Martínez (Ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos.
- Oñate, P., y Martínez, A. (1998). El Parlamento en España. Procedimientos de elección y funciones. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(2), pp. 71-94.
- Oñate, P., y Ocaña, F. (2000). Elecciones de 2000 y sistema de partidos en España: ¿Cuánto cambio electoral? *Revista de Estudios Políticos*, 110, pp. 297-336.
- Oquist, P. (1980). *Violence, Conflict, and Politics in Colombia*. Nueva York: Academic Press.
- Owens, J., y Wade, L. (1984). Federal Spendings in Congressional Districts. *Western Political Quarterly*, 37, pp. 404-423.
- Pachón, M. (2004). Congreso y partidos políticos. En F. Cepeda (Ed.), *Fortalezas de Colombia*. Madrid: Ariel - BID.
- Page, B., Shapiro, R., Gronke, P., y Rosenberg, R. (1984). Constituency, Party, and Representation in Congress. *Public Opinion Quarterly*, 48(4), pp. 741-756.
- Palermo, V., y Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.
- Pallarés, F., Montero, J. R., y Llera, F. (1997). Non State-wide Parties in Spain: An Attitudinal Study of Nationalism and Regionalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 27, pp. 135-169.

- Parker, G., y Parker, S. (1985). Correlates and Effects of Attention to Districts by US House Members. *Legislative Studies Quarterly*, 10, 223-242.
- Payne, M., Zovatto, D., Carrillo-Flórez, F., y Allamand, A. (2002). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pereira, C., y Muller, B. (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, 45(2), pp. 265-301.
- Pereira, C., y Rennó, L. (2001). O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, 44(2).
- Phillips, A. (1991). *Democracy and Difference*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Picazo Verdejo, I. (2001). Chile. En M. Alcántara & F. Freidenberg (Eds.), *Partidos Políticos de América Latina. Cono Sur*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Piñeiro, R. (2004). Elección de diputados y fraccionización partidaria en Uruguay, 1942-1999. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14, pp. 15-42.
- Pitkin, H. (1982). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pizarro Leongómez, E. (2001). La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales. En F. Gutiérrez Sanin (Ed.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma.
- Pizarro Leongómez, E. (2002). La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales, *Seminario Helen Kellogg Institute*. Universidad de Notre Dame.
- Pizarro Leongómez, E., y Pachano, S. (2002). Atomización y regionalización partidista: Colombia y Ecuador, *Seminario Helen Kellogg Institute*. Universidad de Notre Dame.
- Pnud. (2005). *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay*. Montevideo: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Powell, B. (2001). *Democratic Representation: Two Contributions from Comparative Politics*. Comunicación presentada a Annual Meeting of the Political Science Association, Chicago.
- Przeworski, A., y Maravall, J. M. (2001). Political Reactions to the Economy: The Spanish Experience. En S. Stokes (Ed.), *Public Support for Market Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A., Stokes, S., y Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ramírez Moreira, O. (2008). *Consistencia temporal de las brechas espaciales en el desarrollo social*. San José: XIV Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Ramiro Fernández, L. (2000). Entre coalición y partido: la evolución del modelo organizativo de Izquierda Unida. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2), 237-270.
- Renniu Vilamala, J. (2001). *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Ricci, P. (2002). A medida das leis: do utilizo de noções genéricas à mensuração do imponderável. *Boletim Bibliográfico*, 54(2), 101-123.
- Ricci, P. (2003). O Conteúdo da Producao Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Parroquiais. *Dados*, 46(4), pp. 699-734.

- Ricci, P. (2006, 26-29 de julio). *Vínculos institucionais à acao legislativa dos deputados. Um estudo sobre os determinantes da producao legislativa de origem parlamentar das câmaras baixas*. Comunicación presentada a VI Encontro da Associação Brasileira de Ciências Políticas (ABCP), Belo Horizonte.
- Rock, D. (1975). *El radicalismo argentino, 1890-1930*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Rock, D. (1977). *El radicalismo argentino, 1890-1930*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Rodríguez Díaz, Á. (1987). Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos. *Revista de Estudios Políticos*, 58, pp.137-190.
- Rodríguez, J., y Bonvecchi, A. (2004). *El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodríguez, J., y Bonvecchi, A. (2006). El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004). *Desarrollo Económico*, 45(180), pp. 487-521.
- Rodríguez, M. (2005). Descentralización de competencias hacia los gobiernos locales como instrumento de modernización del Estado Costarricense. San José: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica.
- Rodríguez Raga, J. C., y Botero, F. (2006). Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), pp. 138-151.
- Rojas, P. (2005). Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile, 1988-2002. *Revista de Ciencia Política*, 25(2), pp. 91-116.
- Roll, D. (2001). Colombia. En M. Alcántara & F. Freidenberg (Eds.), *Partidos políticos de América Latina. Países Andinos*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Román Marugán, P. (1995). Los sistemas de partidos: un caleidoscopio de intereses. *Política y Sociedad*, 20, pp. 71-84.
- Roniger, L. (1990). *Hierarchy and Trust in Modern México and Brasil*. Nueva York: Praeger.
- Roniger, L., y Günes-Ayata, A. (1994). *Democracy, Clientelism and Civil Society*. Boulder: Lynne Rienner.
- Ruiz Rodríguez, L. (2006). El sistema de partidos chileno: ¿hacia una desestructuración ideológica? En M. Alcántara & L. Ruiz Rodríguez (Eds.), *Chile. Política y modernización democrática*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Ruiz Rodríguez, L., Mateos, A., Alcántara, M., Corral, M., y Otero, P. (2005). Representación y clase política en Castilla y León: un estudio de los Procuradores (2003-2007). *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, 8, 167-255.
- Rule, W. (1987). Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in 23 Democracies. *Western Political Quarterly*, 40, 477-498.
- Samuels, D. (1999). Incentives to Cultivate a Party Vote in Candidate Centric Electoral Systems. *Comparative Political Studies*, 32, 487-518.
- Samuels, D. (2000). The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil. *The Journal of Politics*, 62(1), pp. 240-253.
- Samuels, D. (2001). Progressive Ambition Federalism and Pork-Barreling in Brazil. En S. Morgenstern & B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* Cambridge: Cambridge University Press.
- Sánchez De Dios, M. (2005). La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del «gobierno de partido». *Política y Sociedad*, 42(1), pp: 227-255.
- Sánchez, F. (2003). Cambio en la dinámica electoral en Costa Rica: un caso de desalineamiento. *América Latina Hoy*, 35, pp. 115-146.

- Sánchez López, F. (2004). *Actores e incentivos en la estructuración del Legislativo: un estudio de Ecuador, España y Uruguay*. Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Sanit-Germain, M. (1989). Does Their Difference Make a Difference: The Impact of Women in Public Policy in the Arizona Legislature. *Social Science Quarterly*, 70, 956-968.
- Santibáñez, A., Ahumada, J., Monje, P., Kraushaar, L., y González, G. (2001). Régimen electoral y de partidos políticos en Chile y sus efectos en el sistema político nacional y regional. *Revista de Administración Pública*, 35(3).
- Sawer, M. (2000). Parliamentary Representation of Women: From Discourses of Justice to Strategies of Accountability. *International Political Science Review*, 21(4), 361-380.
- Scully, R., y Farrell, D. (2003). MEPs as Representatives: Individual and Institutional Roles. *Journal of Common Market Studies*, 41(2), 269-288.
- Schattschneider, E. (1942). *Party Government*. Nueva York: Rinehart.
- Schlesinger, J. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Schmidt, G., y Saunders, K. (2004). Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates. *Comparative Political Studies*, 37(6), 704-734.
- Schmidt, M. (1995). Un Estado de gran coalición. En J. M. Colomer (Ed.), *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*. Barcelona: Ariel.
- Schwindt-Bayer, L. (2006). Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators. *American Journal of Political Science*, 50(3), 570-585.
- Searing, D. (1985). The Role of Good Constituency Member and the Practice of Representation in Great Britain. *The Journal of Politics*, 47(2), 348-381.
- Seddon Wallack, J., Gaviria, A., Panizza, U., y Stein, E. (2002). *Political Particularism around the world*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shepsle, K., y Weingast, B. (1981). Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization. *American Journal of Political Science*, 25, 96-111.
- Shepsle, K., y Weingast, B. (1984). Legislative Politics and Budget Outcomes. En G. Mills & J. Palmer (Eds.), *Federal Budget Policy in the 1980's*. Washington: Urban Institute Press.
- Shugart, M., y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Siavelis, P. (2002a). Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive/Legislative Relations in Chile. En S. Morgenstern & B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siavelis, P. (2002b). Executive-Legislative Relations in Chile. En S. Morgenstern & B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: University of Cambridge.
- Siavelis, P. (2005). Los peligros de la ingeniería electoral (y de predecir sus efectos). *Política*, 45(primavera), pp. 9-28.
- Skjeie, H., y Siim, B. (2000). Scandinavian Feminist Debates on Citizenship. *International Political Science Review*, 21(4), 345-360.
- Solari, A. (1991). *Partidos y sistema electoral*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Spiller, P., y Tommasi, M. (2000). *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactional Approach with Applications to Argentina*. Comunicación presentada a III Conferencia

- Anual de la Sociedad Internacional de las Nuevas Instituciones Económicas, Tübingen, Alemania.
- Stein, E., Tommasi, M., Echevarría, K., Lora, E., y Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas*.
- Stockman, D. (1975). The Social Pork Barrel. *Public Interest*, 39, 3-30.
- Stokes, S. (2001). *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Straface, F. (2008). Gobernabilidad democrática en Costa Rica: ¿“Hipergradualismo”, cansancio reformista o desacuerdo sobre el modelo deseado? . En M. Gutiérrez Saxe & F. Straface (Eds.), *Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Studlar, D., y Mcallister, I. (1996). Constituency Activity and Representational Roles among Australian Legislators. *The Journal of Politics*, 58(1), pp. 69-90.
- Suma Ciudadana. (2003). *¿A quién elegimos y por qué? ¿A quién representa, que hace y qué debe hacer? Análisis del vínculo ciudadano-congresista*. Lima: Suma Ciudadana - USAID.
- Swain, C. (2006). *Black Faces, Black Interests: The Representation of African Americans in Congress*. Princeton: University of Princeton.
- Swers, M. (2002). *The Difference Women Make: The Policy Impact of Women in Congress*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tate, K. (2003). *Black Faces in the Mirror: African Americans and Their Representatives in the U.S. Congress*. Princeton: Princeton University Press.
- Taylor-Robinson, M. (1992). Formal versus Informal Incentive Structures and Legislator Behavior: Evidence from Costa Rica. *The Journal of Politics*, 54(4), pp. 1055-1073.
- Taylor-Robinson, M. (2000). *How Deputy Roles Effect Legislative and Constituency Service Behavior in Nascent Democracies: The Case of Honduran Congress*. Comunicación presentada a Rethinking Democracy in the New Millennium, Houston, Texas.
- Taylor-Robinson, M. (2003). *The Difficult Road from Caudillismo to Democracy, or Can Clientelism Compliment Democratic Electoral Institutions? Explorations of the Honduran Case*. Comunicación presentada a Informal Institutions and Latin American Politics Conference, Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Taylor-Robinson, M., y Diaz, C. (1999). Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, 32 (agosto)(5), pp.589-625.
- Thomas, S. (1994). *How Women Legislate*. Nueva York: Oxford University Press.
- Thomassen, J. (1994). Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models? En K. Jennings & T. Mann (Eds.), *Elections at Home and Abroad. Essays in Honor of Warren E. Miller*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Thomassen, J., y Schmitt, H. (1997). Policy Representation. *European Journal of Political Research*, 32, pp. 165-184.
- Toro Maureira, S. (2007). Conductas legislativas ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 27(1), pp. 23-41.
- Torre, J. C. (1990). *Perón y la Vieja Guardia Sindical. Los orígenes del peronismo* Buenos Aires: Sudamericana.
- Torre, J. C. (1995). *El 17 de Octubre de 1945*. Buenos Aires: Ariel.

- Torre, J. C. (2002). Los Años Peronistas. En J. C. Torre (Ed.), *Nueva Historia Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Tremblay, M. (1998). Do Female MP's Substantively Represent Women? A Study of Legislation Behaviour in Canada's 35th Parliament. *Canadian Journal of Political Science*, 31(3), 435-465.
- Ungar, E., y Arévalo, C. (2004). Partidos y sistemas de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional? En I. Internacional (Ed.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio* (pp. 51-69). Lima: IDEA Internacional.
- Uriarte, E. (2000). La política como vocación y como profesión: un análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles. *Revista Española de Ciencia Política*, 3, pp. 97-124.
- Valenzuela, A. (1977). *Political Brokers in Chile. Local Government in Centralized Polity*. Durham: Duke University.
- Van Cott, D. (2000). Latina America: Constitutional Reform and the Ethnic Right. *Parliamentary Affairs*, 53(1), 41-55.
- Vargas, J. E. (1999). Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. En M. Gandour & L. B. Mejía (Eds.), *Hacia el rediseño del Estado: análisis institucional, reformas y resultados económicos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación y Tercer Mundo Editores.
- Vargas Velásquez, A. (1999). Colombia al final del siglo: entre la guerra y la paz. *América Latina Hoy*, 23, pp. 5-15.
- Vernazza, F. (1989). Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 3.
- Wallack, J., Gaviria, A., Panizza, U., y Stein, E. (2002). *Political Particularism around the world*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Weingast, B. (1979). A Rational Choice Perspective on Congressional Norms. *American Journal of Political Science*, 23, pp. 245-263.
- Weingast, B. (1994). Reflections on Distributive Politics and Universalism. *Political Research Quarterly*, 47(2), 319-327.
- Weingast, B., y Marshall, W. (1988). The Industrial Organization of Congress. *Journal of Political Economy*, 91(pp. 132-163).
- Weingast, B., Shepsle, K., y Johnsen, C. (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *The Journal of Political Economy*, 86(4), 642-664.
- Weisberg, R. (1978). Collective Versus Dyadic Representation in Congress. *American Political Science Review*, 72(2), 535-547.
- Wessels, B. (1999a). System Characteristics Matter: Empirical Evidence from Ten Representation Studies. En W. Miller (Ed.), *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Wessels, B. (1999b). Whom to Represent? Role Orientations of Legislators in Europe. En H. Schmitt & J. Thomassen (Eds.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Whalke, J., Eulau, H., Buchanan, W., y Ferguson, L. (1962). *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Widfeldt, A. (1999). Losing Touch? The Political Representativeness of Swedish Parties, 1985-1994. *Scandinavian Political Studies*, 22(4), 307-326.

Wilson, J. (1973). *Political Institutions*. Nueva York: Basic Books.

Wilson, J. (1974). The Politics of Regulation. En J. McKie (Ed.), *Social Responsibility and the Business Predicament*. Washington: The Booking Institution.

Wilson, J. (1980). *The Politics of Regulation*. Nueva York: Basic Books.