



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Plata Caviedes, Juan Camilo

Buscar la reelección en 2010: el efecto de la efectividad legislativa

Colombia Internacional, núm. 74, julio-diciembre, 2011, pp. 153-172

Universidad de Los Andes

Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81222598007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ColombiaInternacional 74, julio a diciembre de 2011: 153-172

Buscar la reelección en 2010: el efecto de la efectividad legislativa

Juan Camilo Plata Caviedes
Vanderbilt University

Resumen

La literatura sobre el comportamiento legislativo tiende a enfatizar la reelección como una de sus motivaciones principales. Sin embargo, en contextos como el colombiano, donde buscar la reelección no es algo obvio, es necesario buscar los motivos por los que un legislador quisiera continuar ocupando una curul. Se propone que una motivación es la promoción de nuevas políticas. Este objetivo tendría valor en sí mismo motivando la búsqueda de la reelección, pero también un papel instrumental aumentando las probabilidades de buscarla en ciertas circunstancias. Para evaluar este argumento se hace uso de una base de datos sobre los proyectos de ley tramitados entre 2006 y 2010 en la Cámara de Representantes de Colombia. Con esta información se evalúa si la efectividad para promover la aprobación de nueva legislación tuvo algún efecto en la búsqueda de la reelección en las elecciones legislativas de 2010.

Palabras clave

reelección • comportamiento legislativo • efectividad legislativa

The 2010 Reelection Bid: Addressing the Effect of Legislative Effectiveness

Abstract

Previous works about legislative behavior emphasize looking for reelection as one of the main motivations. Nonetheless, in contexts like the Colombian where reelection is not an obvious choice it is necessary to look for the motivations for continuing having a seat in Congress. It is proposed that policy-seeking could be one of them. This goal in itself is believed to be a motivation for looking for reelection, but it would also have an instrumental value under certain circumstances. To test this argument, it is used a dataset comprising the bills proposed between 2006 and 2010 in the Colombian Chamber of Representatives. This data is used to evaluate whether the effectiveness to promote new legislation had any effect in aiming for reelection during the 2010 legislative elections.

Keywords

reelection • legislative behavior • legislative effectiveness

Recibido el 31 de julio de 2011, aceptado el 28 de septiembre de 2011 y modificado el 23 de octubre 2011.

El autor desea agradecer a los profesores Zeynep Somer-Topcu y Alan Wiseman por su estímulo y sugerencias. También agradece los comentarios hechos por dos evaluadores anónimos.

• • •

Juan Camilo Plata Caviedes Estudiante del doctorado en Ciencia Política de Vanderbilt University.

Buscar la reelección en 2010: el efecto de la efectividad legislativa

Juan Camilo Plata Caviedes
Vanderbilt University

INTRODUCCIÓN

La posibilidad de reelección de los miembros del Congreso ha sido un elemento central en el estudio del comportamiento legislativo. Esta característica institucional básica ha sido enfatizada en el estudio del Congreso en Estados Unidos, convirtiéndose en el supuesto básico para comprender su comportamiento: los congresistas en Estados Unidos están interesados en ser reelegidos (Mayhew 1974, 13). Ese supuesto básico ha dado lugar a una enorme cantidad de trabajos sobre sus consecuencias en el comportamiento de los congresistas. La publicidad, reclamar crédito por su gestión o asumir posiciones públicas sólo serían comprensibles si se considera que tienen el objetivo último de conseguir su reelección. Trabajos derivados de esta formulación inicial han analizado temáticas como la congruencia entre los representantes y sus electores (Herrera, Herrera y Smith 1992), el papel de las campañas (Holbrook 1994) y la difusión de la información hacia el público (Soroka y Wlezien 2005).

Pero cuando nos movemos a contextos donde existe una prohibición (por ejemplo, Costa Rica o México) o no es una opción tan generalizada, es necesario pensar en los efectos que esto tiene en el comportamiento legislativo (Carey 1996). En esos casos, carecemos de las herramientas para comprender por qué alguien quisiera continuar una carrera política, y su comportamiento como legislador. De este modo, buscar ser reelegido no sería la motivación última del comportamiento legislativo, sino uno más de los posibles efectos de otros factores.

Usando una nueva base de datos de la efectividad legislativa en la Cámara de Representantes en Colombia (2006-2010), se evaluará si querer promover nuevas políticas (aprobar nuevas leyes) es una motivación independiente para continuar siendo parte del Congreso, o si este objetivo está restringido por las condiciones políticas en que operan los legisladores. Específicamente, se evaluará si era más probable que buscaran su reelección en 2010 los representantes que promovieron más leyes en la Cámara de Representantes que aquellos que no lo hicieron. Esto implica una nueva mirada a los factores que influyen en la continuación de una carrera política. Dicha mirada se aparta del énfasis en el control de recursos, clientelas, y la

coerción del elector (Romero 2007), y se enfoca en el trámite de nuevas políticas como motivación de los legisladores individuales. Es necesario precisar en este punto que, aunque la promoción de un proyecto de ley puede obedecer a esos otros factores, esta actividad es un objetivo autónomo. Primero, tramitar políticas no siempre es un requisito necesario para mantener el control de las fuentes tradicionales de poder (control de clientelas, asignación burocrática, etcétera). Segundo, la gestión de un proyecto legislativo muchas veces ocurre distante en el tiempo de estas fuentes de influencia, las cuales tienden a concentrarse en el período electoral. Tercero, como actividad especializada, la promoción de nuevas políticas requiere un conjunto específico de habilidades. La presencia de estas cualidades se hace evidente cuando un legislador es efectivo promoviendo nueva legislación.

1. DESARROLLO DEL ARGUMENTO

El análisis que hace Mayhew sobre el Congreso en Estados Unidos se basa en el supuesto básico de que el objetivo de los legisladores es la reelección. Sin embargo, aun si aceptáramos este supuesto, los beneficios que pudieran derivarse de tener una curul en el Congreso no son del todo obvios. Además, si partimos de que la reelección es el objetivo de todo legislador, estaríamos usando como explicación una constante incapaz de dar cuenta de la enorme variación en el comportamiento de los legisladores. Aún más, si se consideran los costos de enfrentar permanentemente el escrutinio público y el esfuerzo para desarrollar sus campañas, es razonable buscar los beneficios por los que un legislador quisiera continuar siendo parte del Congreso.

Müller y Strøm (1999) sintetizan los objetivos perseguidos por los partidos políticos cuando hacen política. Distinguen tres motivaciones: 1) Controlar cargos públicos: son quienes quieren maximizar el control sobre la burocracia y los beneficios discrecionales que esto implica, tales como decidir sobre nombramientos. 2) Promover políticas: su objetivo es tener el mayor impacto en las políticas públicas. 3) Ganar votos: el objetivo es ganar elecciones, por lo que se busca maximizar el número de votos (Müller y Strøm 1999, 5-9).

Cualquiera de estos tres objetivos tiene dos dimensiones. Son un objetivo en sí mismos, pero también son un medio para alcanzar cualquiera de los otros fines. Así, pues, ganar votos es una meta, pero también sirve como un medio para conseguir el control de ciertas posiciones burocráticas. En el mismo sentido, controlar la distribución de cargos burocráticos es una meta valiosa en sí, pero también puede servir para obtener más votos o bloquear las posibilidades de promover una política. En el caso particular de quien promueve políticas, el objetivo es cambiar el statu quo hacia una política más cercana a la preferencia del legislador. Mientras menor sea la diferencia

entre el resultado final y la política deseada, se habrá obtenido el objetivo con mayor éxito.

Una de las perspectivas con las que se ha estudiado la promoción de nuevas políticas es mediante el análisis de la efectividad legislativa para tramitar nueva legislación. Según esta perspectiva, el éxito en la consecución de dicho objetivo está condicionado por el proceso legislativo. Gestionar nueva legislación implica la habilidad de construir una coalición de apoyo. Entonces, el resultado legislativo es definido por las condiciones políticas en que opera el legislador (ser parte del partido político con la mayor bancada, por ejemplo) que facilitan o dificultan obtener el respaldo necesario para su aprobación. Si las condiciones son negativas, la política que finalmente sea aprobada diferirá en mayor grado de lo que fue propuesto y se acercará más a la política preferida por las mayorías legislativas (Wiseman y Wright 2008). Pero también es producto de la capacidad individual de movilizar dicho apoyo. Esta dimensión personal del proceso usualmente se denomina efectividad legislativa o éxito legislativo. Normalmente, se entiende y estudia haciendo uso de la metáfora del “promedio de bateo”, introducida por primera vez por Matthews (1960), que indicaba cuántas de las propuestas presentadas se convertían en ley. Posteriores trabajos han incorporado al análisis las diferentes herramientas disponibles para el cumplimiento exitoso de las labores legislativas. Éstas incluyen los discursos en las plenarias (Anderson, Box Steffensmeier y Sinclair Chapman 2003), o las buenas relaciones con quienes realizan *lobby* (Miquel y Snyder Jr. 2006).

Además de la literatura que entiende la búsqueda de nuevas políticas como efectividad legislativa, los trabajos sobre los incentivos y condiciones desfavorables que enfrenta cada legislador son relevantes para este artículo. Es así como se ha encontrado que la magnitud del distrito, la regla electoral bajo la que se compite (Carey y Shugart 1995) y, alternativamente, el número de curules que un partido tiene altas probabilidades de ganar, (Crisp, Jensen y Shomer 2007) influyen en la importancia relativa que tiene el voto personal frente al voto partidista.

Enfocado precisamente en la promoción de políticas, se argumenta que el comportamiento de los legisladores se ajusta a sus circunstancias (Crisp *et al.* 2004). Se encuentra que en distritos pequeños, el uso de listas cerradas y ser parte del partido de gobierno no incentivan que los legisladores se destaquen individualmente, y, además, llevan a que sus propuestas de política tengan una orientación nacional.

Otros también han analizado los efectos del contexto político en la percepción de cada candidato. Así, el público tiene más información sobre el desempeño del partido de gobierno; muy posiblemente, los partidos

grandes tienen una historia más larga de identificación entre sus seguidores, y los partidos nuevos usualmente son temidos por las personas adversas al riesgo (Morgenstern y Zechmeister 2001; Evans y Andersen 2006; Dalton y Weldon 2007).

En general, esta literatura muestra que los objetivos individuales están altamente condicionados por las circunstancias en las que operan los legisladores. A pesar de la relación entre condiciones y las acciones de cada individuo, es importante poder distinguir ambas dimensiones en la promoción de nuevas políticas. Por un lado, como motivación en sí misma, lleva a que un legislador proponga un mayor número de proyectos de ley, a pesar de que las posibilidades de que construya una coalición de apoyo sean reducidas. Éste sería el caso de un representante que haga parte de un partido pequeño o que no haga parte de la coalición de gobierno, donde enfrentaría condiciones adversas para promover sus proyectos de ley.

H1. La efectividad legislativa tiene una relación positiva, independiente y significativa con la probabilidad de buscar ser reelegido

Por otro lado, la búsqueda de nuevas políticas puede ser una herramienta para mejorar las posibilidades electorales. Así, un legislador que quiera continuar siendo parte del Congreso buscará ser más efectivo si opera en condiciones que aumentan el nivel de competencia o son desventajosas para obtener una curul.

Desde el punto de vista del valor instrumental de la efectividad, parece claro que los votantes tienen una idea general del nivel de productividad de cada legislador. Incluso si no siguen el trámite de iniciativas específicas, existe el supuesto general de que su tarea es la promoción de legislación, y su éxito puede ser establecido a grandes rasgos (Anderson, Box Steffensmeier y Sinclair Chapman 2003; Grant y Rudolph 2004). Por lo anterior, es razonable esperar que la efectividad esté asociada con tener expectativas favorables de poder continuar en el Congreso.

H2. El logro de una mayor efectividad legislativa está relacionado con una probabilidad más alta de buscar la reelección cuando el legislador enfrenta condiciones desfavorables para su éxito electoral

De esta forma, la efectividad legislativa sería usada como una herramienta para superar condiciones desfavorables que aumentan la competencia o favorecen una percepción negativa del candidato.

2. DATOS Y MÉTODO

Para el presente estudio se construyó una base de datos nueva que capta el proceso de trámite de cada proyecto de ley introducido en la Cámara de Representantes de Colombia, y que va desde la legislatura que comenzó en julio de 2006 hasta el final de la legislatura que inició labores en julio de 2009. Sólo se incluyen los proyectos iniciados en la Cámara de Representantes, por razones metodológicas. Para el argumento que se quiere evaluar acá es fundamental poder identificar el conjunto de incentivos que tiene un congresista para desear buscar la reelección. En el caso del Senado, al ser elegidos en una circunscripción única, el número de curules por las que compiten deja de ser una variable que afecta el comportamiento de los congresistas. En contraste con lo anterior, en la Cámara de Representantes el número de curules por las que se compete varía entre 1 y 18.

Además, el estudio se concentra en el estudio de los proyectos de ley que son presentados individualmente. Si se incluyeran aquellos que son presentados colectivamente, se trasladaría parte de la construcción de la coalición de respaldo a espacios sobre los que no tenemos indicadores observables. Por lo anterior, el universo de análisis está compuesto por las iniciativas introducidas individualmente por cada representante, y excluye así aquellos proyectos de múltiples autores o los de iniciativa gubernamental. Esto no constituye una parte marginal de la actividad legislativa en el período estudiado. Durante estos cuatro años se presentaron 1.819 proyectos de ley. De ellos 676 (37%) fueron iniciativa de la Cámara de Representantes. Entre ellos, 241 fueron presentados con el apoyo de más de un representante. Así, el cuerpo de actividad legislativa analizado acá está compuesto por 435 proyectos que cumplen con la condición de haber sido presentados en la Cámara de Representantes de forma individual. Asimismo, sólo 224 (12%) son de iniciativa gubernamental. Mientras tanto, en el Senado fueron presentados 919 proyectos (51%), de los cuales 575 fueron presentados individualmente y 344 con el apoyo de más de un senador.

En esta base de datos se registran cada proyecto de ley, su autor, título, y se detalla cada una de las etapas que alcanza en su trámite. Éstas van desde el momento en que es presentado hasta que se convierte en ley.¹ Esta información es usada para calcular la efectividad de los representantes para promover legislación que es presentada individualmente. Para ello se hace uso del Puntaje de Efectividad Legislativo (PEL) desarrollado por Volden y

1 La información es obtenida del proyecto Congreso Visible: <http://www.congresovisible.org>

Wiseman (2009).² Ajustándolo a las necesidades de la presente investigación y la disponibilidad de información, se usa la siguiente fórmula para su cálculo.

$$\text{PEL}_{i,2006-2010} = \left[\begin{aligned} & \frac{\alpha \text{PROYECTO}_{i,2006-2010}^{\text{NORMAL}} + \beta \text{PROYECTO}_{i,2006-2010}^{\text{CONMEMORATIVO}}}{\alpha \sum_{j=1}^N \text{PROYECTO}_{j,2006-2010}^{\text{NORMAL}} + \beta \sum_{j=1}^N \text{PROYECTO}_{j,2006-2010}^{\text{CONMEMORATIVO}}} \\ & + \frac{\alpha \text{COMISION}_{i,2006-2010}^{\text{NORMAL}} + \beta \text{COMISION}_{i,2006-2010}^{\text{CONMEMORATIVO}}}{\alpha \sum_{j=1}^N \text{COMISION}_{j,2006-2010}^{\text{NORMAL}} + \beta \sum_{j=1}^N \text{COMISION}_{j,2006-2010}^{\text{CONMEMORATIVO}}} \\ & + \frac{\alpha \text{PLENARIA}_{i,2006-2010}^{\text{NORMAL}} + \beta \text{PLENARIA}_{i,2006-2010}^{\text{CONMEMORATIVO}}}{\alpha \sum_{j=1}^N \text{PLENARIA}_{j,2006-2010}^{\text{NORMAL}} + \beta \sum_{j=1}^N \text{PLENARIA}_{j,2006-2010}^{\text{CONMEMORATIVO}}} \\ & + \frac{\alpha \text{APROBADO}_{i,2006-2010}^{\text{NORMAL}} + \beta \text{APROBADO}_{i,2006-2010}^{\text{CONMEMORATIVO}}}{\alpha \sum_{j=1}^N \text{APROBADO}_{j,2006-2010}^{\text{NORMAL}} + \beta \sum_{j=1}^N \text{APROBADO}_{j,2006-2010}^{\text{CONMEMORATIVO}}} \\ & + \frac{\alpha \text{LEY}_{i,2006-2010}^{\text{NORMAL}} + \beta \text{LEY}_{i,2006-2010}^{\text{CONMEMORATIVO}}}{\alpha \sum_{j=1}^N \text{LEY}_{j,2006-2010}^{\text{NORMAL}} + \beta \sum_{j=1}^N \text{LEY}_{j,2006-2010}^{\text{CONMEMORATIVO}}} \end{aligned} \right] \left[\frac{N}{5} \right]$$

El PEL de cada representante i es calculado distinguiendo los proyectos de ley que tienen un propósito conmemorativo,³ de los proyectos de ley regulares. Dependiendo del tipo de proyecto, se le asigna un peso diferente. Tienen un peso $\alpha = 5$ los proyectos de ley regulares, y $\beta = 1$, los que tienen una naturaleza conmemorativa. Estos valores se asignan con el propósito de incorporar en la medición el hecho de que promover un proyecto de ley regular indica mayor efectividad que conseguir la aprobación de un proyecto conmemorativo.

Igualmente, se incorpora cada una de las etapas del proceso legislativo: 1) la presentación del proyecto de ley, 2) si es considerado en la comisión correspondiente, 3) si es considerado en la plenaria de la Cámara, 4) si supera dicha

² Para una descripción detallada de cómo es calculado originalmente, ver <http://www.vanderbilt.edu/csdi/research/files/CSDI-WP-04-2010.pdf>

³ Ejemplos de este tipo de proyectos son: "Por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cuarenta años (40) de existencia de la Universidad de Cundinamarca y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras prioritarias" o "Por la cual la Nación hace un reconocimiento a la memoria del compositor de las Américas Jorge Villamil Cordovez y se dictan otras disposiciones tendientes al fortalecimiento de la música colombiana".

plenaria en la Cámara y 5) si es aprobado como ley.⁴ El factor $N/5$ normaliza el PEL en relación con el número N de representantes que presentaron al menos un proyecto de ley y las cinco etapas del proceso legislativo.

Se trata, en últimas, de un conteo de los proyectos promovidos por cada representante, ponderándolos teniendo en cuenta el volumen total de propuestas en la Cámara y la trascendencia del proyecto. De esta forma, se sintetizan en un solo indicador la naturaleza progresiva de crear una ley y las diferencias en su trascendencia.

En este trabajo sólo se incluyeron los representantes que ocuparon una curul durante el período de 2006 a 2010. Bajo este criterio se analizan 211 representantes, que incluyen los 166 titulares y 45 personas que ocuparon la curul en calidad de reemplazo. Así, la unidad de análisis es cada uno de estos representantes en su desempeño durante la totalidad del período.

En general, el PEL promedio durante el período fue 0,54. Esto refleja en parte el hecho de que 96 de los representantes analizados no presentaron una sola iniciativa de forma individual. En el otro extremo está el representante por Antioquia Jorge Ignacio Morales Gil, del Partido Liberal, quien tuvo un PEL de 7,48. A manera de ilustración, este representante alcanzó este puntaje por presentar 22 proyectos, todos ellos sobre temas médicos o de seguridad social. De ellos, 16 fueron considerados en la comisión correspondiente, lo cual está por encima del promedio.⁵ De éstos, 9 fueron considerados en la plenaria de la Cámara,⁶ pero sólo 3 pasaron a debate al Senado⁷, y ninguno de ellos superó esa etapa.⁸

Teniendo en cuenta otras características, encontramos que el PEL promedio de las mujeres es 0,608, mientras que el de los hombres es 0,53.⁹ Pero las diferencias son más notables si se comparan los legisladores nuevos con aquellos que habían ocupado una curul antes de 2006. El PEL promedio para los representantes con experiencia previa (0,717) es significativamente más alto (con 90% de confianza) que el de los novatos (0,419). Una diferencia igualmente significativa existe si se comparan los representantes que hacen

4 No se distinguen las etapas del trámite que tienen lugar en el Senado, puesto que la capacidad de cada representante para influir en su trámite en dicha instancia es incierta.

5 De los 422 proyectos presentados individualmente, sólo 200 fueron considerados en la comisión.

6 De los 200 proyectos que fueron considerados en la comisión, 120 fueron aprobados.

7 De éstos 120 que pasaron a la plenaria de la Cámara, sólo 66 fueron aprobados para ser considerados en el Senado.

8 De los proyectos presentados individualmente por los representantes, sólo 32 fueron aprobados como ley (el 7% de los proyectos presentados individualmente).

9 El test de diferencias de promedios revela que esta diferencia no es estadísticamente significativa con un 95% de confianza.

parte de la coalición de gobierno (0,43) con aquellos que no hacen parte de ella (0,66), y los primeros son menos efectivos que los segundos.

Los PEL calculados son usados para construir un perfil del desempeño promedio de cada legislador entre 2006 y 2010. El PEL del período es nuestra principal variable independiente para explicar que un representante buscare o no ser reelegido. Pero también se incluyen en la base de datos variables sobre las condiciones facilitadoras y restricciones que enfrentan:

Género. Cuando se comparan con los hombres, las mujeres se encuentran en una posición de desventaja en el proceso legislativo. Así, las mujeres son relegadas al manejo de ciertos temas marginales que limitan sus posibilidades de avanzar su carrera política (Michelle Heath, Schwindt Bayer y Taylor Robinson 2005; Schwindt Bayer 2005). Para compensar estas condiciones desfavorables, se necesitaría de su parte un esfuerzo adicional (Volden, Wiseman y Wittmer 2010). Esta variable es codificada como 1 para las mujeres y 0 para los hombres. Sólo el 10% de las observaciones corresponden a mujeres durante el período estudiado acá.

Novatos. Como se mencionó antes, tener experiencia previa está asociado con la efectividad de los legisladores. Además de la ventaja electoral que supone la experiencia, se ha encontrado que mayor tiempo en una curul permite a los legisladores aprender con la práctica sobre el proceso de promover legislación (Moore y Thomas 1991; Miquel y Snyder Jr. 2006). Esta variable se codifica como 1 si en el período 2006-2010 ocuparon una curul por primera vez, y 0 si han tenido experiencia previa como legisladores. Las observaciones que describen a legisladores novatos ascienden a 16%.

Titular o reemplazo. Como parte de arreglos previos, o por la fuerza de las circunstancias, el representante que ocupa una curul como titular puede dejar el cargo y es reemplazado por otro. Quien entra como reemplazo tiene la desventaja de ocupar la curul por un menor tiempo y, obviamente, cuenta con un menor respaldo político. Se codifica con 0 si es el titular, y 1 si es un reemplazo.

Coalición de gobierno. Ser parte de la coalición de gobierno debe permitir a los legisladores tener un mejor control sobre la agenda al ser parte de la coalición mayoritaria (Moore y Thomas 1991). Sin embargo, esto también puede implicar menores niveles de autonomía para impulsar iniciativas individuales (Canes-Wrone 2001), puesto que es mayor el número de partes que deben ser coordinadas, y la orientación política definida por el gobierno central restringe el rango de posibilidades. Esto puede llevar a que legislación que no se considera crítica no reciba el apoyo para su aprobación (Martin 2004). Esta variable es codificada como 1 si los legisladores estaban afiliados a un partido de la

coalición de gobierno. Se codificó como 0 si no eran parte de la coalición.¹⁰ El 52% de los representantes hacían parte de la coalición de gobierno.

Número de representantes de cada partido. De forma similar, ser parte de un partido con un número significativo de legisladores debiera facilitar la aprobación de nueva legislación. Esta variable registra el número de representantes elegidos por cada partido. Los partidos con más representantes fueron el Partido Liberal, con 35; el Partido de la U y el Partido Conservador, con 29. Los más pequeños, como el Movimiento de Participación Popular y MIRA, sólo tenían un representante.

Voto individual versus voto partidista. Se trata de la proporción entre el número de votos recibidos directamente por cada representante y la cifra repartidora en cada circunscripción electoral. La intención es tener una medida de la autonomía electoral frente al partido de cada representante. Esta proporción se movió entre el caso de Amanda Ricardo Páez (Partido de la U, Cundinamarca), quien sólo recibió directamente el 14% de los votos para ser elegida. En el extremo opuesto está Ismael de Jesús Aldana (Partido de la U, Caldas), quien recibió más de tres veces la cifra repartidora.

Magnitud de la circunscripción electoral. En Colombia se asignan dos representantes por cada circunscripción y uno adicional por cada 250.000 habitantes o fracción mayor de 125.000 habitantes. Además, hay dos para las comunidades afrodescendientes, y uno adicional para los colombianos en el exterior, indígenas y minorías políticas. La variable indica el número de representantes por circunscripción electoral. Éstos van desde 18 para Bogotá hasta uno para los colombianos en el exterior o 2 en los departamentos de frontera.

Se podría argumentar que el interés en la reelección es lo que estimula la efectividad legislativa. De acuerdo con la propuesta de Mayhew, la relación causal va en esa dirección. Pero en contextos diferentes a Estados Unidos, esto no es necesariamente así. Tres razones permiten pensar que este problema de causalidad inversa no afecta este trabajo.

Primero, cuando se hace referencia a si un representante se presentó para ser reelegido, se trata de aquellos que realmente lo hicieron al terminar el período para el que fueron elegidos. Por lo tanto, es importante distinguir entre tener la expectativa de volver a participar en las elecciones cuando el período está comenzando y la decisión final de competir nuevamente por una curul. Son dos cosas diferentes y distantes en el tiempo. La información

10 La coalición de gobierno estaba formada por los siguientes partidos: Alternativa de Avance Social-ALAS, Apertura Liberal, Colombia Democrática, Convergencia Ciudadana, Partido Conservador, Partido Social de Unidad Nacional-Partido de la U.

usada acá sólo se refiere a la decisión final, lo cual satisface la condición de ocurrir después la causa supuesta (la efectividad legislativa).¹¹

Segundo, aunque sea posible que exista una relación sistemática entre aspirar a la reelección al comenzar el período y la decisión final de participar en las elecciones, esto es algo que debe ser probado. Si éste fuera el caso, deberíamos ver desde el primer año una diferencia significativa en su efectividad comparando a quienes buscaron la reelección con quienes no lo hicieron. No se encontró una diferencia significativa en ninguno de los cuatro años estudiados acá,¹² que confirma que no existen señales de un efecto de las expectativas iniciales en el nivel de efectividad.

Tercero, buscar ser reelegido es menos común entre los legisladores colombianos. En 2010, sólo 61% de quienes hicieron parte de la Cámara de Representantes buscaron ser reelegidos. Esta proporción alcanza el 94% en Estados Unidos.

3. RESULTADOS

Usando como variable dependiente si un representante que ocupó una curul entre 2006 y 2010 se presentó o no en las elecciones legislativas de 2010, se desarrolla un modelo logístico. Éste busca establecer cuál era la probabilidad de que buscaran su reelección en 2010, dadas su efectividad legislativa y las condiciones institucionales que operaban. La principal variable independiente, entonces, es el PEL alcanzado por cada representante. Las demás variables descritas arriba también fueron incluidas describiendo esas condiciones.¹³ El modelo permite tener una aproximación a la probabilidad de que ocurra un evento (buscar la reelección), dada una combinación de condiciones. Esto no debe confundirse con el cálculo que pudiera realizar el legislador de sus posibilidades de ser reelegido.

Se presenta primero un modelo en que se evalúa si las variables explicativas tienen un efecto independiente de las demás. En seguida se presentan los resultados cuando se considera que el efecto de la efectividad legislativa está condicionado por las circunstancias en que operaba el legislador.

11 Para poder poner a prueba el supuesto de Mayhew se necesitaría información sobre las intenciones de los representantes cuando estaban comenzando su período.

12 El valor de *t* para 2006 es -1,0085; para 2007 es -0,6868; para 2008 es 0,7534; y para 2009 el valor de *p* es -0,8404.

13 Puesto que se ha reunido información de diferentes años y ésta se refiere al comportamiento de legisladores en distintos contextos (diferente número de curules por circunscripción, diferente tamaño de los partidos), uso errores estándar robustos con el propósito de prevenir problemas de heteroscedasticidad y autocorrelación.

BUSCAR LA REELECCIÓN EN 2010:
EL EFECTO DE LA EFECTIVIDAD LEGISLATIVA

Tabla 1. Modelo logístico de la probabilidad de que un representante compitiera por su reelección en las elecciones legislativas de 2010

	(1) Coeficientes (err. est.)	(2) Coeficientes (err. est.)	(3) Coeficientes (err. est.)
Efectividad legislativa 2006-2010	0,352* (0,203)	0,567** (0,284)	0,591** (0,299)
Seguridad electoral	0,776** (0,334)	0,790** (0,353)	0,830** (0,353)
Representantes por partido	0,056*** (0,013)	0,059*** (0,014)	0,060*** (0,014)
Novatos	0,335 (0,327)	0,401 (0,337)	0,400 (0,341)
Mujer	-0,104 (0,548)	0,331 (0,603)	-0,367 (0,624)
Magnitud de circunscripción	0,035 (0,032)	0,044 (0,033)	0,453 (0,033)
Reemplazo	-0,884** (0,425)	-0,461 (0,492)	-0,303 (0,498)
Coalición de gobierno	-0,285 (0,338)	-0,212 (0,345)	-0,134 (0,351)
Efectividad legislativa X mujer		-0,807* (0,444)	3,859* (2,099)
Efectividad legislativa X reemplazo		-3,088** (1,557)	-4,433** (2,121)
Constante	-1,670*** (0,618)	-1,946*** (0,642)	-2,063*** (0,650)
N	202	202	201
Pseudo R ²	0,143	0,168	0,185
% predicho correctamente	70%	70,8%	71,14%

Nota: se presentan los coeficientes del modelo logístico con errores estándar robustos en paréntesis.

***p < ,01; **p < ,05; *p < ,1

La Tabla 1 presenta los resultados de la regresión logística, donde se modela la probabilidad de que un representante intentara ser reelegido. Este primer modelo respalda la hipótesis de que promover nueva legislación es una motivación independiente para buscar continuar una carrera legislativa. Manteniendo todos los demás factores constantes, hay un efecto de la efectividad en la probabilidad de buscar ser reelegido. A manera de ejemplo, los representantes Juan Carlos Granados y Jorge Enrique Rozo son similares en todas las variables, excepto en la efectividad legislativa. Ambos hacen parte de Cambio Radical, eran titulares, hombres, tenían experiencia previa, un valor de seguridad electoral de 0,4, y venían de distritos de tamaño similar (Boyacá, 6 curules, y Cundinamarca, 7). Sin embargo, sólo el segundo buscó ser reelegido. La diferencia entre ellos era el nivel de efectividad legislativa. Mientras que el primero tuvo un PEL de 2,6, Jorge Enrique Rozo sólo alcanzó 0,065. De acuerdo con el modelo propuesto acá, esta diferencia en efectividad legislativa implica un cambio en la probabilidad de buscar la reelección del 75% al 55%.¹⁴ De forma más general, considérese un representante típico donde se dejan todas las variables constantes en el promedio si son continuas, y las demás en la moda.¹⁵ Si se varía el PEL, en el caso de una desviación estándar alrededor del promedio¹⁶ (entre 0 y 1,12), lo que incluye dos tercios de las observaciones, la probabilidad de buscar la reelección cambia de 62% a 71%.

Algunas de las variables que describen las condiciones políticas también están relacionadas con la probabilidad de que un legislador busque la reelección. Ésta es una indicación clara de que los legisladores consideran el grado en que éstas son un obstáculo para continuar ocupando la curul. La seguridad electoral es una de ellas. Así, si la mayor parte de los votos necesarios para ser elegido son recibidos directamente por el candidato, mayor certeza tenemos de que buscará ser reelegido. Para ilustrar el efecto, podemos tomar los casos de Javier Ramiro Devia y Juan de Jesús Córdoba. Ambos son representantes del Partido Conservador, tienen un PEL de 0,4, son hombres, tenían experiencia previa, hacían parte de la coalición de gobierno, eran titulares de la curul y representaban a Tolima y Boyacá (ambos con 6 representantes). Sólo se diferencian en el nivel de seguridad electoral. Para Javier Ramiro Devia es de 0,44, y para Juan de Jesús Córdoba, 1,58. De acuerdo

14 Para calcular las probabilidades predichas se usa el paquete SPost para STATA.

15 El promedio de seguridad electoral es 0,8, la moda de bancada, 29, y la del tamaño de circunscripción, 5. Así mismo, es más común ser de la coalición de gobierno, ser hombre, tener experiencia previa y ser titulares.

16 El promedio del PEL es 0,54 y su desviación estándar es 1,17.

con el modelo logístico, esta diferencia implica un cambio de 59% a 78% en la probabilidad de buscar la reelección.

Otra de las variables que tiene un efecto es el número de representantes de cada partido. Ésta puede ser entendida como una medida de la favorabilidad que tiene cada partido dentro de la población. Así, partidos con niveles altos de apoyo facilitan que un candidato de dicho partido pudiera continuar ocupando una curul. Para ilustrar la magnitud del efecto, es útil comparar a los representantes José Manuel Herrera y Gustavo Hernán Puentes. Encontramos que tienen un PEL o, son hombres, eran parte de la coalición de gobierno, tenían un nivel de seguridad electoral promedio (0,8), eran titulares de la curul y tenían experiencia previa. Se diferencian en el partido al que pertenecían. El primero era parte de Convergencia Ciudadana, que obtuvo 8 curules en la Cámara. El segundo era parte del Partido Conservador, que obtuvo 29. Esta diferencia implicó, de acuerdo con el modelo desarrollado acá, que la probabilidad de buscar la reelección cambiara de 34% a 62%.

Finalmente, la última variable que tiene un impacto significativo, aunque negativo, en la probabilidad de buscar la reelección es ser el titular de la curul o un reemplazo. Por ejemplo, Germán Néstor Viana, representante por Bolívar, tenía la condición de reemplazo. Hacía parte del Partido de la U, y por tanto, de la coalición de gobierno. Así mismo, su PEL es o, es hombre y tenía una seguridad electoral de 0,53. Un representante hipotético que tuviera las mismas características, excepto que fuera el titular de la curul, tendría una probabilidad de buscar la reelección de 57%, mientras que la de Germán Viana era del 36%.

Por otro lado, tener experiencia legislativa previa, ser parte de la coalición de gobierno, ser mujer, o la magnitud de la circunscripción electoral, no están relacionados con la probabilidad de que una persona busque ser reelegida.

El segundo modelo toma como base el modelo inicial. Si se considera que el número de observaciones es limitado, se debe tener precaución en el número de escenarios que la información debe describir. Por lo anterior, para evaluar si el efecto de la efectividad legislativa es condicional, se formularon modelos en los que se incluían una por una interacciones de las características contextuales con la efectividad legislativa. En la tabla se incluyen las únicas dos condiciones que tienen un impacto en la relación entre la efectividad legislativa y las probabilidades de buscar la reelección. En términos generales, esto quiere decir que ni competir en una circunscripción de mayor tamaño, ser novato, no ser parte de la coalición de gobierno, ser parte de un partido con una bancada pequeña o depender de la votación del partido para ser elegido llevan a que los representantes incrementen su efectividad promoviendo legislación para compensar esas condiciones desventajosas.

Lo anterior confirma en buena medida que la asociación entre efectividad legislativa y la búsqueda de la reelección no se explica porque sea usada instrumentalmente, con dos excepciones.

En el caso de las mujeres y el de quienes ocuparon la curul como reemplazo, se observa que tenían una menor probabilidad de buscar la reelección mientras más efectivos fueran. En sentido contrario, si alguien que no presentara ningún proyecto de ley es mujer o un reemplazo, no hay relación con la probabilidad de buscar la reelección. Este resultado es opuesto a lo esperado, puesto que ser más efectivo no sería funcional para buscar la reelección, en presencia de estas dos condiciones desfavorables. Sin embargo, si se analiza detalladamente la información, se encuentra una explicación para este resultado.

De las 22 mujeres que hacían parte de la Cámara de Representantes, 5 hacían parte del Partido de la U. La efectividad de las mujeres que hacían parte de este partido fue significativamente más alta que la de aquellas afiliadas a los otros partidos ($p < 0,008$). En promedio, el PEL de las mujeres del Partido de la U es 1,82, mientras que el PEL promedio de las demás es sólo 0,25. Este hallazgo es coherente con lo que otros han encontrado sobre el mayor éxito electoral de las mujeres en este partido, y sugiere la posibilidad de que la efectividad legislativa es instrumental en este caso, a pesar de que no tenga una política de género institucional (Wills Obregón y Cardozo García 2010). Si se particulariza aún más el análisis, se debe explicar por qué Sandra Rocío Ceballos (representante por Bogotá del Partido de la U), con un PEL de 4,5, no se presentó a las elecciones en 2010. La respuesta es sencilla: la representante murió en septiembre de 2008. Eliminando esta observación de la base de datos, se encuentra que los resultados estaban siendo distorsionados por este caso extraordinario.

El tercer modelo en la tabla muestra el mismo modelo sin incluir el caso de Sandra Ceballos. Indica que una mujer que fuera efectiva buscaba con mayor probabilidad su reelección en 2010. Para ilustrar la magnitud del efecto, tomemos el caso de Karime Mota, representante del Atlántico por el Partido de la U. Tenía una seguridad electoral de 0,98, era titular de la curul en su primera experiencia en el Congreso y tuvo un PEL de 0,352. Con esta combinación de condiciones, la probabilidad de que buscara la reelección era del 90%. Pero si hipotéticamente un hombre tuviera las mismas características, la probabilidad sería del 78%. Esto sugiere que para las mujeres la efectividad legislativa es instrumental para continuar siendo parte del Congreso.¹⁷ Este

17 Hay que anotar que aun después de eliminar el caso de Sandra Ceballos, las mujeres en el Partido de la U siguen siendo más efectivas en promedio que las de los demás partidos ($p < 0,06$).

resultado respalda para esta dimensión la hipótesis sobre la condicionalidad de la efectividad legislativa y coincide con la conjetura de que las mujeres deben esforzarse más para impulsar sus carreras políticas (Volden, Wiseman y Wittmer 2010). También es claro que, aunque ellas pueden tener niveles similares de efectividad (Jeydel y Taylor 2003), este nivel tendrá un menor impacto en las probabilidades de buscar la reelección.

En el caso de los representantes que ocuparon la curul como reemplazo, es evidente que no tenían ni la motivación, ni las circunstancias favorables para buscar su elección en las siguientes elecciones. Los reemplazos eran significativamente menos efectivos promoviendo legislación ($p < 0,01$); en promedio venían de circunscripciones más pequeñas y, como es apenas natural, dependieron altamente para ocupar esa curul de la votación obtenida por los demás candidatos de su partido. Si el representante típico mencionado arriba, manteniendo todas las variables constantes en el promedio o la moda, y el PEL en el promedio (0,54), fuera titular o reemplazo, la probabilidad de buscar la reelección pasaría de 66% a 45%.

CONCLUSIONES

La reelección era una opción en 2010. Se ha encontrado que una motivación para perseguirla es querer tener un impacto en las políticas públicas promoviendo nueva legislación. Además, la efectividad sólo fue instrumental para superar desventajas en el caso de las mujeres. En el caso de quienes actuaron como reemplazo, sin la motivación y bajo circunstancias muy desfavorables, era muy poco probable que buscaran continuar en el Congreso.

Se ha encontrado respaldo para una explicación de algo que usualmente se asume como natural: buscar la reelección. La primera implicación de esto es la identificación de un mecanismo que favorece la selección de legisladores interesados en la promoción de nuevas políticas, a pesar de las fuentes de distorsión de la capacidad de decisión del votante (Zaller 1992; Bartels 1996; Stokes 2001). Los legisladores se autoseleccionan dependiendo de su efectividad; aún más si se trata de mujeres.

Aun después de controlar por circunstancias que pudiera considerarse que reducen la probabilidad de que un legislador interesado en promover nuevas políticas quiera continuar una carrera política, se encontró una asociación significativa con la efectividad legislativa. Este resultado es aún más significativo si se considera que el 60,8% de los partidos con presencia en la Cámara de Representantes en 2006 tenían dos o menos representantes (Giraldo y López 2006, 130). Y aún más, si se tiene en cuenta que los partidos políticos que no hacen parte de la coalición de gobierno son significativamente más pequeños ($p < 0,000$) que aquellos que sí hacen parte de ella, las mujeres

son más comunes en los partidos pequeños, los representantes eran más efectivos por fuera de la coalición de gobierno que siendo parte de ella ($p < 0,07$) y las regiones periféricas tienen la tendencia a recurrir a partidos con alcance regional. Esto da alguna tranquilidad sobre la voluntad que tienen los representantes que enfrentan todas esas condiciones desfavorables para buscar continuar una carrera política si tienen cualidades personales sobresalientes.¹⁸

Cambios institucionales como la Reforma Política de 2003, que buscan incrementar las ventajas de hacer parte de un partido grande, no afectan entonces la promoción de políticas como motivación política, sino sus posibilidades de éxito electoral. Esto también sería cierto si se considera la realidad predominante de identidades partidistas débiles, y donde los “cambios de camiseta” son una tentación permanente (Gutiérrez Sanín 2006).

Finalmente, una nota de precaución. Estos resultados se basan en las elecciones de 2010. Por ello deben tomarse como una descripción de las circunstancias existentes en ese momento. Se requieren nuevas investigaciones que permitan su generalización a otros períodos, o que se exploren de forma comparada. Así mismo, no pueden interpretarse como que la promoción de nuevas políticas es la única, ni la principal motivación de los legisladores para continuar en el Congreso. Sin embargo, cuando el discurso público sobre los legisladores se ha cargado de adjetivos negativos es importante rescatar una verdad sencilla pero fundamental: legislar sigue siendo una parte de la vida política en el Congreso colombiano.

Referencias

- Anderson, William D., Janet M. Box-Steffensmeier y Valeria Sinclair-Chapman. 2003. The keys to legislative success in the US House of Representatives. *Legislative Studies Quarterly* 28 (3): 357-386.
- Bartels, Larry. 1996. Uninformed votes: Information effects in presidential elections. *American Journal of Political Science* 40 (1): 194-230.

18 Si finalmente tienen éxito electoral, es algo diferente. Los representantes de la oposición tuvieron 50% de éxito buscando la reelección, mientras que quienes eran parte de la coalición de gobierno tuvieron éxito en el 61% de los casos ($p < 0,008$). Esto es coherente con lo que otros han encontrado, en el sentido de que en el momento de elegir, los votantes usan criterios diferentes para evaluar los candidatos dependiendo de si hacen parte o no del gobierno (Bawn y Somer-Topcu 2010).

- Bawn, Kathleen y Zeynep Somer-Topcu. En prensa. Government versus opposition at the polls: How governing status changes the impact of policy position on vote share. *American Journal of Political Science*.
- Canes-Wrone, Brandice. 2001. The president's legislative influence from public appeals. *American Journal of Political Science* 45 (2): 313-329.
- Carey, John M. 1996. *Term limits and legislative representation*. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.
- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart. 1995. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies* 14: 417-440.
- Crisp, Brian F., Maria C. Escobar-Lemmon, Bradford S. Jones, Mark P. Jones, y Michelle M. Taylor-Robinson. 2004. Vote seeking incentives and legislative representation in six presidential democracies. *Journal of Politics* 66 (3): 823-846.
- Crisp, Brian F., Kathryn M. Jensen y Yael Shomer. 2007. Magnitude and vote seeking. *Electoral Studies* 26 (4): 727-734.
- Dalton, Russell J. y Steven Weldon. 2007. Partisanship and Party System Institutionalization. *Party Politics* 13 (2): 179-196.
- Evans, Geoffrey y Robert Andersen. 2006. The political conditioning of economic perceptions. *The Journal of Politics* 68 (1): 194-207.
- Giraldo, Fernando y José Daniel López. 2006. El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la Reforma Política. *Colombia Internacional* 64: 122-153.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. 2006. Estrenando sistema de partidos. *Análisis Político* 57: 106-125.
- Grant, J. Tobin y Thomas J. Rudolph. 2004. The job of representation in Congress: Public expectations and representative approval. *Legislative Studies Quarterly* 29 (3): 431-445.
- Herrera, Cheryl Lyn, Richard Herrera y Eric Smith. 1992. Public opinion and congressional representation. *Public Opinion Quarterly* 56 (2): 185-205.
- Holbrook, Thomas M. 1994. Campaigns, national conditions, and U.S. presidential elections. *American Journal of Political Science* 38 (4): 973-998.
- Jeydel, Alana y Andrew J. Taylor. 2003. Are women legislators less effective? Evidence from the U.S. House in the 103rd-105th Congress. *Political Research Quarterly* 56 (1): 19-27.
- Martin, Lanny W. 2004. The government agenda in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science* 48 (3): 445-461.
- Matthews, Donald R. 1960. *U.S. senators and their world*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The electoral connection*. New Haven: Yale University Press.
- Michelle Heath, Roseanna, Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor-Robinson. 2005. Women on the sidelines: Women's representation on committees in Latin American legislatures. *American Journal of Political Science* 49 (2): 420-436.
- Miquel, Gerard Padró I y James M. Snyder Jr. 2006. Legislative effectiveness and legislative careers. *Legislative Studies Quarterly* 31 (3): 347-381.
- Moore, Michael K. y Sue Thomas. 1991. Explaining legislative success in the US Senate: The role of the majority and minority parties. *The Western Political Quarterly* 44 (4): 959-970.
- Morgenstern, Scott y Elizabeth Zechmeister. 2001. Better the devil you know than the saint you don't? Risk propensity and vote choice in Mexico. *Journal of Politics* 63 (1): 93-119.
- Müller, Wolfgang C. y Kaare Strøm. 1999. *Policy, office, or votes? How political parties in western Europe make hard decisions*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Romero, Mauricio, ed. 2007. *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Intermedio.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. 2005. The incumbency disadvantage and women's election to legislative office. *Electoral Studies* 24 (2): 227-244.
- Soroka, Stuart N. y Christopher Wlezien. 2005. Opinion-policy dynamics: Public preferences and public expenditure in the United Kingdom. *British Journal of Political Science* 35 (4): 665-689.
- Stokes, Susan Carol. 2001. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Volden, Craig y Alan E. Wiseman. 2009. Legislative effectiveness in Congress. Manuscrito, The Ohio State University.
- Volden, Craig, Alan E. Wiseman y Dana E. Wittmer. 2010. The legislative effectiveness of women in Congress. Manuscrito, The Ohio State University.
- Wills Obregón, María E. y Florentina Cardozo García. 2010. Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006). ¿Compromiso de fondo o superficial? *Colombia Internacional* 71: 127-149.
- Wiseman, Alan E. y John R. Wright. 2008. The legislative median and partisan policy. *Journal of Theoretical Politics* 20 (1): 5-29.
- Zaller, John. 1992. *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge [Reino Unido] y Nueva York: Cambridge University Press.

• • •