

¿REPRESENTANDO INTERESES NACIONALES? UN ANÁLISIS DEL SENADO COLOMBIANO 2006-2010

PAOLA MONTILLA¹

INTRODUCCIÓN

En el último decenio el sistema político colombiano ha experimentado importantes cambios. La Constituyente de 1991 y la reforma política de 2003² han buscado erosionar los resquicios de las viejas prácticas políticas. Las modificaciones al sistema electoral y al sistema de partidos han tenido como telón de fondo la transformación de la acción de los legisladores y, en esencia, de la representación política.

Como lo mencionaba PITKIN (1985), la representación ha sido un concepto históricamente utilizado por muchos pensadores políticos, pero sobre el cual no existe un amplio consenso. Para algunos teóricos la representación no es actuar por otros, es *sustituir* a un semejante (PITKIN, 1985, p. 67). Desde una perspectiva opuesta, otros autores la conciben como responsabilidad, un representante es alguien que habrá de responder a otro sobre lo que haga (p. 60).

Si acogemos la representación como acción, *el actuar por otros*, tres ideas sobresalen al respecto: la primera de ellas enfatiza en la idea de sustitución, la representación es actuar en lugar *de*. La segunda subraya la noción de actuar cuidando el interés de otro. La tercera concibe la acción del representante como una subordinación a los deseos del elector. Sin embargo, ninguna de las propuestas satisface el ideal de la representación. El agente que ha sido elegido debe disponer de una discrecionalidad para su acción, pero simultáneamente, y en algún sentido, los representados deben estar presentes en la toma de su decisión.

En este sentido, la controversia trazada entre mandato imperativo e independencia del elegido fue resuelta advirtiendo que los representados deben estar presentes en las acciones de los representantes, pero al mismo tiempo ausentes. Así lo mencionan PITKIN (1985) y MANIN (1998) al referirse a la independencia parcial del representante como una caracterís-

¹ Candidata a Doctor en Procesos políticos contemporáneos, Universidad de Salamanca. p.montilla@usal.es

² En el 2009 se suscribió una nueva reforma electoral que buscó solucionar la crisis de legitimidad que desató la alianza entre algunos políticos y grupos alzados en armas. La reforma desarrolló, con especial atención, pautas para el funcionamiento interno de los partidos. Señaló las faltas disciplinarias que deberían ser impuestas a los candidatos que incurrieran en actos ilegales, reglamentó la democratización interna y la financiación de las campañas. Sin embargo, esta reforma no se toma en cuenta en el análisis, pues no tuvo efectos en las legislaturas que son objeto de estudio.

tica de los gobiernos representativos³. La vida política se constituye entonces en una negociación entre los deseos privados y los intereses públicos; entre los acuerdos coyunturales y los compromisos perennes. La representación es sustantiva cuando los intereses de los electores están verdaderamente implicados y las decisiones no son, en absoluto, parciales. Para ello, el representado debe ser capaz de actuar según su voluntad y el representante deberá rendir cuentas a aquellos por quienes actúa.

Paralelamente surge una segunda oposición entre los intereses del representante y las tareas que institucionalmente se le han encomendado: el gobierno de una nación. El legislador, pese a tener un electorado ante el cual debe tratar de ser sensible, no siempre representa a sus votantes ni a sus intereses aisladamente, pues trabaja con otros representantes en un contexto institucionalizado. El problema de velar por el interés nacional

se manifiesta cuando el legislativo está compuesto por personas que representan diversos electorados y, simultáneamente, buscan el interés nacional. Lo anterior ha llevado a que los investigadores cuestionen si un legislador, elegido en un distrito particular, debe perseguir el interés del mismo o el de la nación (PITKIN, 1985, p. 239). Al respecto, Pitkin argumenta que la representación de intereses locales frente a nacionales no es excluyente. Un representante juega un rol dual, debe responder tanto a las preocupaciones locales como a las nacionales.

En Colombia la reforma constitucional de 1991, que tuvo como antesala una aguda crisis social y política, propició transformaciones al sistema representativo⁴. Un cambio significativo fue la circunscripción de elección del Senado⁵. Hasta ese año la elección se desarrollaba en 26 circunscripciones departamentales, de una magnitud variada, con un sistema

³ Los cuatro principios del gobierno representativo enunciados por MANIN son: la existencia de elecciones regulares, independencia parcial del elegido, una efectiva opinión pública y la toma de decisiones por mayoría tras un proceso de discusión. Para PITKIN las elecciones regulares y una auténtica opinión pública son, también, requisitos para un gobierno representativo.

⁴ La Corte Suprema de Justicia declaró la constitucionalidad de este plebiscito y de la Asamblea Constituyente, a pesar de que la Carta constitucional de 1986 establecía que la reforma a la Constitución solo podía estar en manos del Congreso. La Corte consideró que dentro del estado de sitio declarado por el entonces presidente Barco, el Ejecutivo podía responder en tiempos de “anormalidad” al electorado primario (YOUNES, 2001).

⁵ La Constitución de 1991 también impuso restricciones a las facultades legislativas del presidente. En el artículo 150 estableció la autoridad del Congreso para modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Además, modificó la mayoría necesaria para la aprobación de las facultades extraordinarias del presidente. Se determinaron algunas materias sobre las cuales el Ejecutivo no puede legislar mediante decretos. El presidente no puede expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, ni crear servicios administrativos y técnicos para las Cámaras del Congreso ni tampoco decretar impuestos (el presidente tiene la capacidad de modificar los tributos solo en Estados de emergencia económica). De igual forma se estableció que los poderes extraordinarios del presidente son por un periodo máximo de seis meses. La legislación anterior a 1991 no establecía ningún límite temporal a dichas facultades extraordinarias.

de lista cerrada y bloqueada⁶; la asignación de escaños se hacía por el método Hare o de cociente y residuos mayores. Desde las elecciones de 1992⁷, los senadores han sido elegidos en una única circunscripción nacional, con una magnitud de cien escaños y dos curules adicionales para los movimientos indígenas y las negritudes.

El objetivo de esta modificación, entre otros múltiples aspectos, fue favorecer una representación más nacional en el Senado, resquebrajar las redes clientelistas y particularistas, y permitir que los partidos minoritarios, con escasa representación departamental, recaudaran votos en todo el territorio nacional (RODRÍGUEZ, 2001, p. 224). Un interés latente de esta reforma fue armonizar las bases electorales del presidente y del Senado. Como lo menciona ARCHER (2002, p. 122), la vieja estructura del Congreso dificultaba la aprobación de los proyectos presidenciales. La aparente incongruencia entre los intereses del Ejecutivo y Legislativo obstruía el desarrollo de la agenda legislativa.

Posteriormente, en el 2003⁸, el Congreso firma una nueva reforma electoral. Uno de los propósitos fue fortalecer los partidos políticos y desaminar las características personalistas del sistema (HOYOS, 2007; HOSKIN, 2006). En este sentido, se introdujeron cambios en el método de repartición de escaños, se aumentó el umbral para la obtención de la personería

jurídica y, por último, se aprobó una lista única, pero permitiendo a cada partido decidir si admitía el voto preferente. Sin embargo, está tentativa de organizar las estructuras internas, dándole importancia y funcionalidad a las jefaturas de los partidos, ha quedado inerte. La financiación individual de las campañas, la permisión del voto preferente y la prevalencia de una fuerte concentración electoral a nivel departamental han obstaculizado la cohesión de los partidos y no han desalentado las políticas particularistas.

Aunque las reformas han buscado configurar en el Senado una representación más nacional y programática, algunos representantes no han mudado su comportamiento y han mantenido una orientación departamental. Lo que nos lleva a inferir que además del cambio electoral, otros factores –partidarios o de socialización– intervienen en el comportamiento de los legisladores. Este trabajo tiene como objetivo determinar qué factores influyen en que los senadores presenten proyectos de ley nacionales. Es un estudio de caso del Senado colombiano entre el 2006-2010. En la segunda parte de este trabajo se exponen los supuestos sobre los cuales se construyó el modelo. En tercer lugar, se describe el diseño de la investigación y, por último, se exploran algunas explicaciones de los resultados y se mencionan algunas conclusiones.

⁶ Listas ante las cuales los electores al momento de emitir su voto no pueden incidir ni en su conformación ni en el orden de sus miembros.

⁷ El Congreso elegido en 1990 fue derogado y en marzo de 1992 se convocó a nuevas elecciones legislativas.

⁸ En el 2005 se aprobó la Ley de bancadas (Ley 974) para complementar los objetivos de la reforma de 2003 y apoyar la disciplina de partido.

I. ¿QUÉ REPRESENTAN LOS LEGISLADORES?

En los últimos años han aumentado los estudios que indagan sobre la manera en que los legisladores representan a los votantes. Desde los primeros trabajos que abordaron, de una manera amplia, la teoría de la representación (PITKIN, 1985; MEZEY, 1979), los teóricos se han acercado a investigaciones más empíricas que buscan desentramar los factores que inciden en ella.

Para PITKIN, la representación política debe ser entendida como una actuación sustantiva por otros. En sus palabras, “el sistema representativo debe buscar el interés público y sensibilizarse ante la opinión pública excepto en la medida en que la falta de dicha sensibilidad pueda justificarse en términos del interés público” (1985, p. 249). En otros términos, la representación política es una actuación que es adscrita a otro, donde el representante debe ser sensible a los intereses del elector; pero, simultáneamente, puede separarse de este siempre que justifique su acción. Por ello, los representantes electos son verdaderos representantes si de manera eventual tienen que rendir cuentas.

Sin embargo, la postura del legislador es mucho más compleja de la que sugiere este modelo, pues el representante está inmerso dentro de una red de presiones, demandas y obligaciones. Primero, tiene un electorado, y si es difícil determinar los intereses de un solo individuo es imposible determinar los intereses de un distrito; el representante rara vez tiene el conocimiento preciso sobre sus opiniones. Segundo, es miembro de un partido político que espera ser reelegido y por tanto debe ser

sensible a su partido. Tercero, forma parte de una organización y debe seguir las normas y los marcos de referencia del Congreso. Cuarto, tiene sus propias opiniones sobre algunos temas (PITKIN, 1985, 244). Así que, las decisiones legislativas del representante están mediadas por múltiples factores que condicionan su acción en la asamblea representativa.

WAHLKE *et al.* (1962, p. 378) ya habían mencionado que las decisiones políticas de los legisladores son el resultado de la confluencia de diversos factores (partidos, grupos de presión, electores y agencias administrativas). Para este grupo de autores las legislaturas deben ser entendidas como sistemas. Esta noción implica una relación de interdependencia con otras variables que no es arbitraria ni al azar. Por tanto, las acciones del sistema tienen antecedentes y consecuencias, *inputs* y *outputs*. Los *inputs* tradicionales para el sistema legislativo son los votos, el soporte del partido al candidato, las demandas de los grupos de presión, los intereses de sus votantes. Los *outputs* más comunes son los proyectos aprobados, las iniciativas presentadas, las solicitudes enviadas y las cartas respondidas a sus electores. Sin embargo, este comportamiento legislativo no es simplemente la respuesta a las presiones ejercidas sobre la legislatura desde el exterior (*inputs*), también involucra las necesidades propias de la legislatura (mantenerse) y es facilitado por la propensión de los actores a tomar diferentes roles (liderazgos formales o informales, rol de experto, entre otros).

En este sentido, para abordar un análisis del proceso legislativo es necesario considerar una multiplicidad de factores que interactúan entre sí. De allí que los trabajos que se pre-

guntan sobre los factores que influyen en la acción legislativa han tomado como variables explicativas las características de los diferentes subsistemas que confluyen en el Congreso: el sistema electoral, el sistema de partidos, el diseño institucional del Congreso y la socialización de los candidatos (CÁRDENAS *et al.*, 2006; CRISP *et al.*, 2004b; CRISP e INGALL, 2002; Mejía *et al.*, 2006, MOLINAS *et al.*, 2008).

En esta lógica, y sin desconocer la interrelación entre muchas de las variables, podemos construir diferentes bloques de autores que se inclinan por priorizar el impacto de unas variables sobre otras en la acción legislativa. Un primer grupo afirma que los rasgos de cada sistema electoral son las variables que definen la acción al interior de los Congresos. Los trabajos de CAREY y SHUGART (1995) señalaron la articulación que existe entre la magnitud de los distritos y el tipo de intereses que representan los legisladores. En sistemas proporcionales con una única circunscripción nacional, los elegidos no tienen incentivos para representar un área geográfica concreta. En oposición, en sistemas con varias circunscripciones uninominales, los diputados están más motivados para representar a un territorio subnacional. Los representantes, en general, inician leyes particulares que le asignen beneficios a sus distritos pues, como lo menciona FIORINA (1979), ellos no pueden adjudicarse, de manera individual, las leyes que mejoran la distribución de bienes

públicos generales, pero sí las que benefician sus zonas.

Otros autores ponen el acento en el carácter de la lista y en el proceso de selección de los candidatos. Para ellos el tipo de lista modifica la relación entre los representantes y los votantes y, en este sentido, el tipo de políticas que promueven. Las listas abiertas provocan una alta competencia intrapartidista que se traduce en una sobrevaloración de los intereses locales frente a los nacionales⁹ (CRISP *et al.*, 2004; AMES, 2000). En oposición, en sistemas sin una selección de candidatos y con listas cerradas las propuestas de los legisladores tenderán a un enfoque más nacional. TAYLOR y DÍAZ (1999), en una investigación sobre el congreso hondureño, señalaron que las características electorales –listas cerradas y bloqueadas y elecciones concurrentes para Congreso y presidente– impulsan a los legisladores a alinear sus preferencias con las de los líderes del partido, que desarrollan cuestiones nacionales. En otras palabras, el sistema no incentiva un voto personal¹⁰, que tiende a generar una representación localista.

En general, las reglas electorales pueden determinar el control de los líderes de los partidos sobre las votaciones, así como la propensión de los diputados a negociar con los jefes partidistas y con el Ejecutivo. Por ejemplo, si la estructura electoral hace que los diputados deban su escaño y su futuro político a la direc-

⁹ AMES (1995), en un estudio sobre los diputados brasileños, estimó que los representantes que concentran sus electores en un solo distrito, y en un sistema con lista abierta, crean vínculos más estrechos con ellos distanciándose de la posición del partido e impulsando leyes locales.

¹⁰ Desde las elecciones de 2005 se utilizan listas abiertas. El estudio de TAYLOR y DÍAZ analizó las iniciativas propuestas entre enero de 1990 a junio de 1996.

ción del partido, ellos delegan su poder de voto en los líderes para tener acceso a los “bienes” suministrados por las colectividades. Por el contrario, si la estructura electoral incentiva la votación por el candidato, y no por el partido, los legisladores pueden elegir entre delegar su voto a las autoridades de la organización o reivindicar los intereses de su electorado.

Un segundo grupo de trabajos ha enfatizado en los mecanismos de selección de candidatos. De acuerdo con varios autores, la centralización en los procesos de nominación de los candidatos es un elemento que interviene en el tipo de iniciativas que los legisladores presentan (LANGSTON, 2008; CRISP, 2004; CAREY y SHUGART, 1995; MEJÍA *et al.*, 2006; SIAVELIS y MORGENSTERN, 2009; MOLINAS *et al.*, 2008). En sistemas donde las organizaciones políticas controlan las nominaciones existe una mayor lealtad al partido y una propensión a presentar iniciativas programáticas que consoliden la “reputación” nacional de la colectividad. A la inversa, en sistemas con elecciones primarias competitivas la probabilidad de iniciar políticas particulares aumenta. Las elecciones internas provocan fuertes campañas intrapartidistas que llevan a los candidatos a comprometerse con los intereses de su electorado y a beneficiar los distritos que apoyaron su elección¹¹. Lo que puede indicar que el control de la organización sobre el proceso de candidaturas (que cambia en el mismo sistema de un partido a otro) es un factor decisivo

para que los representantes persigan políticas particularistas.

De la misma forma, otros estudios sobre las características de las políticas públicas en Latinoamérica, por ejemplo, el de ARAÚJO (2008) para Ecuador, han subrayado que pertenecer al partido que está en el poder o en la oposición influye en el tipo de leyes que se promueven. En sistemas con una tradición clientelista el gobierno, habitualmente, hace concesiones particularistas a los representantes para lograr desarrollar su agenda. Mientras que los partidos de gobierno realizan acuerdos programáticos, los partidos de oposición forman alianzas coyunturales que benefician distintos grupos “regionales”.

Por último, algunos análisis han explorado el impacto que tienen las características de socialización del representante en su comportamiento político. En esta línea, autores como MEJÍA *et al.* (2006), AMES (2000), CRISP *et al.* (2004), MORGENSTERN (2002), SAMUELS (2003) y MONTERO (2007) coinciden en afirmar que la experiencia previa de los congresistas repercute en la concepción de representación. Por un lado, los representantes que han ocupado cargos de responsabilidad política regional desarrollan una mayor defensa de los intereses territoriales que los que provienen de una clase política nacional. Por otro lado, el número de veces que ha sido elegido o, en otras palabras, la antigüedad del representante en el Congreso delinea los intereses que promueve.

¹¹ MOLINAS *et al.* (2008) en un análisis que buscaba caracterizar el proceso de las políticas públicas en Paraguay entre 1954 y 2003, destacan que la legalización de las primarias exacerbó la competencia interna entre los “jefes” del partido que, con el fin de obtener la adhesión de los votantes a sus facciones, han favorecido la adjudicación de un elevado número de leyes particulares.

Cuando el sistema electoral autoriza mandatos sucesivos, los legisladores normalmente buscan cuotas clientelistas o especializarse en políticas que sirvan a sus bases electorales. De allí que los “viejos” congresistas tienden a construir “preferencias estáticas” para mantener sus bastiones políticos. En oposición, los diputados “novatos”, que no sean herederos de feudos electorales, se inclinan por desarrollar una carrera progresista.

II. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Proyectos de ley nacionales: variable dependiente

Este trabajo toma como unidad de análisis los proyectos de ley presentados. Si bien la redacción de leyes no es el único mecanismo para valorar la representación de los diputados, sí es una variable tangible para medir el tipo de intereses que representan¹². Existen acciones informales como negociaciones puntuales sobre partidas presupuestales o intercambios políticos con miembros de otros partidos que son muy difíciles de observar.

La operacionalización de la variable dependiente se hizo a partir de la tipología hecha por TAYLOR y DÍAZ (1999)¹³. Está categoriza-

ción permite ver el alcance de la política sin detenerse en el análisis de los efectos de la misma o en el tema de la ley. Los autores clasifican las leyes de acuerdo con dos variables: efecto de la propuesta y nivel de agregación. La primera de ellas, que representa las consecuencias de las iniciativas, tiene cuatro categorías: beneficiosas, restrictivas, mixtas y neutrales.

La segunda variable, *nivel de agregación*, hace referencia al público al que va dirigida la iniciativa. Los autores especifican cinco niveles: nacional, regional, sectorial, local e individual. Esta investigación clasificará las leyes de acuerdo con el nivel de agregación de la siguiente forma (cuadro 1).

Durante la legislatura de 2006 a 2010 los senadores presentaron alrededor del 30,5% del total de proyectos de ley radicados en el Senado¹⁴, el 20,7% fueron catalogados de carácter nacional y el 9,7% particular (gráfico 1). De esta cifra el 80,7% de los proyectos fueron iniciativas individuales, 11,47% en coalición y el 7,83%, equivalente a 57 proyectos, estuvieron suscritos por las bancadas (gráfico 2). Como lo enseña la figura 1, el partido de gobierno –Partido de la U– fue el más proactivo, mientras que la oposición, compuesta por el Partido Liberal y el PDA presenta el 26,3% de las propuestas.

¹² EULAU y KARPS (1977) distinguieron cuatro componentes de la representación: service responsiveness, allocations responsiveness, policy responsiveness y symbolic responsiveness. El segundo de ellos enfatiza en cómo los legisladores utilizan distintas herramientas formales para la asignación de beneficios a sus distritos, entre ellas: leyes focalizadas, partidas presupuestales y la apropiación de transferencias o de fondos provenientes de programas nacionales (educación, salud, etc.) que ellos redistribuyen discrecionalmente.

¹³ CÁRDENAS, JUNGUITO y PACHÓN (2006), en un trabajo sobre Colombia, clasifican las iniciativas del Ejecutivo y de la Cámara de Representantes en aquellas que tienen un “objetivo local” (proyectos locales y regionales), y un “objetivo nacional” (proyectos nacionales y sectoriales).

¹⁴ El porcentaje restante se divide entre iniciativas del Ejecutivo y representantes de la Cámara.

CUADRO 1. CLASIFICACIÓN DE LAS LEYES DE ACUERDO CON EL NIVEL DE AGREGACIÓN

Categoría	Proyectos de ley
Nacionales	Afectan las relaciones sociales, políticas, económicas en todo el territorio y sobre el total de los habitantes. Ejemplos: provisión de la canasta educativa, subsidio para uniformes escolares de los estudiantes de escasos recursos, modificación del Código Penal en materia de abuso sexual.
Particulares	Afectan las relaciones sociales, políticas, económicas en un territorio particular o en un sector específico de la población. Ejemplos: celebración de los 470 años de la Villa Hispánica del municipio de Tibaná, departamento de Boyacá. Asignación de funciones a los notarios, emisión de la estampilla pro desarrollo académico científico y técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander.

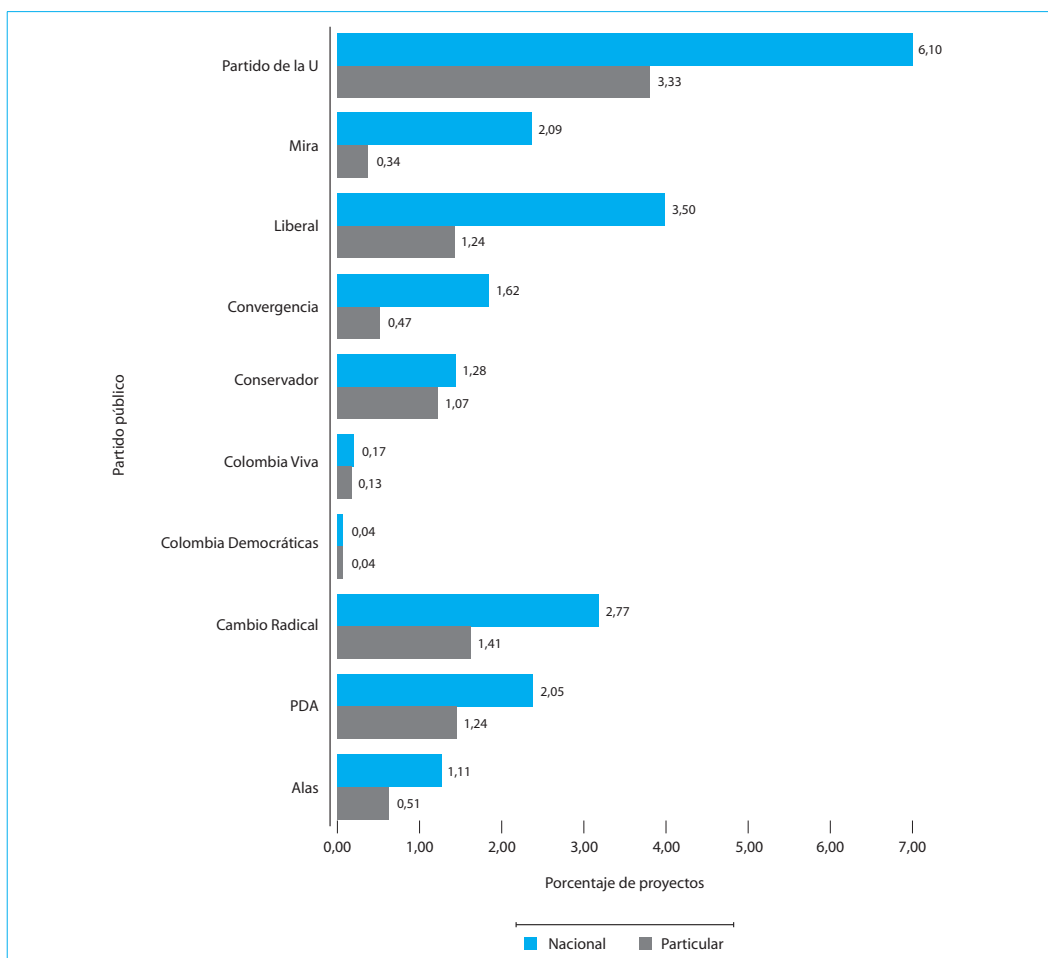
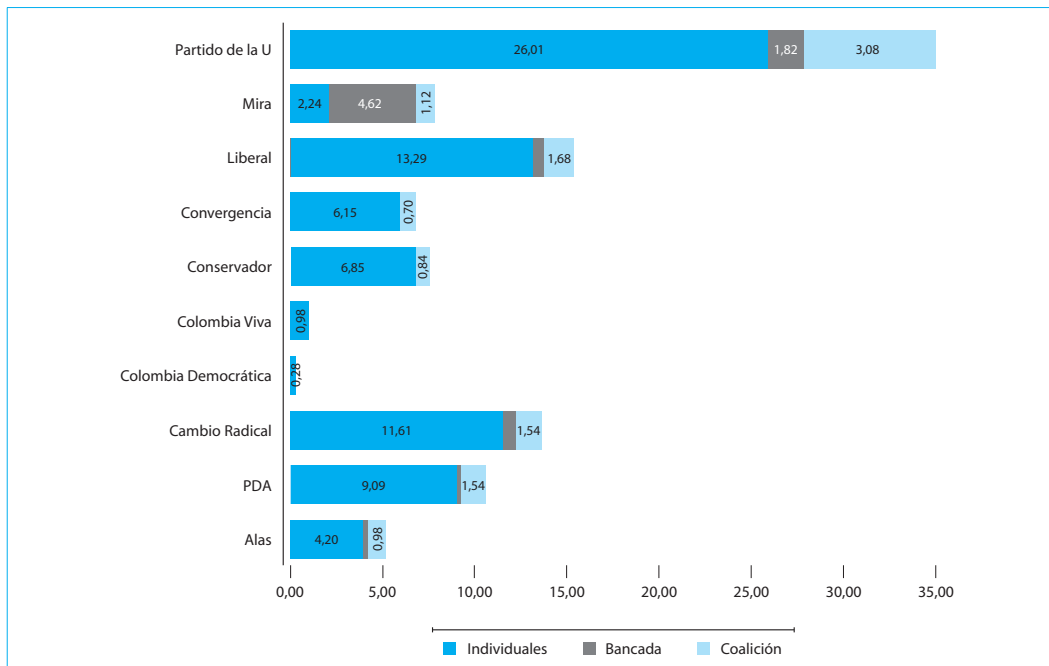
GRÁFICO 1. PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS POR PARTIDO. NACIONALES/PARTICULARES

GRÁFICO 2. PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS POR PARTIDO. 2006-2010



Variables independientes

Teniendo en cuenta el elevado número de proyectos que se presentan individualmente, y la tendencia personalista del sistema político, la operacionalización de las variables independientes se hizo a partir de las características de cada uno de los senadores. Cada unidad de análisis corresponde a un proyecto de ley y las particularidades del senador que lo presentó.

Partiendo de las variables señaladas por otros autores para explicar el tipo de proyectos de ley, este trabajo analiza cómo algunas características de los sistemas de partido, electoral y de socialización afectan el tipo de leyes que los legisladores presentan. En esta lógica se toman

como variables independientes: la estructura de partido (X1), la génesis de la organización (X2), la pertenencia a la coalición de gobierno o a la oposición (X3), la concentración electoral (X4), el tipo de lista (X5), la experiencia del congresista (X6), la vinculación con grupos de “autodefensa” (X7), haber sido elegido en un periodo previo en la Cámara de Representantes (X8).

La estructura de partido (X1) es una variable dicotómica que pretende determinar la influencia de la organización de partido definida en términos de centralización y descentralización. La investigación plantea que si el legislador pertenece a un partido con una estructura centralizada, es decir, donde

la dirección controla la nominación de los candidatos y el diseño del programa político, el senador deberá coordinar su acción con las directrices definidas por la organización. Es así que la primera hipótesis es H1. Cuando el senador pertenece a una organización centralizada la probabilidad de que inicie proyectos de ley nacionales aumenta.

La variable génesis del partido (X2) busca diferenciar las particularidades en la formación de la organización a la que pertenece el legislador. En Colombia, los partidos creados antes de 1974 (Partidos Liberal y Conservador) se conformaron en directorios departamentales, es decir, las colectividades, a pesar de contar con una dirección nacional, han funcionado bajo reglas subnacionales. En este sentido, los legisladores que pertenecen a partidos tradicionales estarán dispuestos a mantener su orientación regional (INGALL y CRISP, 2002, p. 736).

De esta manera, es necesario diferenciarlos de los partidos que se crearon posteriormente pues, en muchos casos, carecen de una estructura y una trayectoria regional que les impide competir con los partidos tradicionales. Sin embargo, existen matices entre las colectividades más tempranas. Por un lado, podemos distinguir aquellos partidos que apelan a un voto más ideológico y de opinión. Es el caso del Polo Democrático Alternativo (PDA) que abarca las propuestas de izquierda y el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) relacionado con los grupos

evangélicos. Por otro lado ubicamos organizaciones más efímeras —que algunos teóricos denominan como “partidos de alquiler”—, que tienen una base ideológica más enerve. Entre ellos: Colombia Democrática, Alas Equipo Colombia y Colombia Viva¹⁵.

La hipótesis que se sostiene es la H2. *Cuando el senador pertenece a un partido tradicional la probabilidad de que presente proyectos de ley nacionales disminuye.*

Siguiendo la literatura, la variable X3 es dicotómica y busca diferenciar entre la acción de los legisladores que forman parte de la coalición de gobierno y los que pertenecen a la oposición. Según ARAÚJO (2008), en sistemas con una tradición clientelista el gobierno negocia una mayor cooperación a cambio de beneficios para distintos grupos “regionales” que componen los partidos y, por tanto, los senadores de la oposición son más propensos a iniciar leyes particulares.

En el caso colombiano se podría estimar que la escasa influencia de la dirección del partido sobre sus miembros traspasa el poder de negociación directamente a los legisladores. Los líderes de las facciones regionales podrían canjear la aprobación de políticas presidenciales por la concesión de políticas parroquiales¹⁶. Aquí la hipótesis es la H3. *Cuando el senador pertenece al partido de gobierno la probabilidad de que presente proyectos de ley nacionales aumenta.*

¹⁵ Se crearon dos variables *dummies* que tienen como referencia los partidos creados en 2005.

¹⁶ El término parroquial se utiliza como sinónimo de particulares, al igual que el de regionales.

La concentración electoral¹⁷ es una variable que cuantifica la dispersión de los votos de un representante: *H4. Cuando el legislador aglutina sus electores en pocos territorios la concentración electoral es muy alta, por lo cual tenderá a presentar menos proyectos nacionales.*

El tipo de lista (X5) ha sido uno de los factores más señalados por la literatura como un determinante de la representación. En general se ha señalado que los sistemas electorales, con listas abiertas, proveen incentivos para candidaturas personales que repercuten de manera importante en el comportamiento legislativo. De allí que nuestra quinta hipótesis afirme que *cuando el senador fue elegido en una lista cerrada la probabilidad de que presente proyectos de ley nacionales aumenta.*

Los rasgos de socialización de los representantes son, tal vez, uno de los aspectos menos estudiados. No obstante, algunos trabajos han demostrado que la experiencia previa de los representantes influye en su acción. Los “viejos” profesionales construyen, en ocasiones, “preferencias estáticas” que en el caso colombiano pueden estar ligadas con las cuestiones regionales. En oposición, los congresistas “novatos” tienden a tener una carrera progresista que los lleva a impulsar propuestas programáticas. Suponemos que los senadores en Colombia, con poca experiencia en el Legislativo, no tienen la capacidad de construir maquinarias regionales. Por ello se

especificaron dos variables, la primera, años en el Congreso (x6), que se transformó en dos *dummies*; la segunda, una variable dicotómica que señala si el legislador tuvo una experiencia previa en la Cámara de Representantes (x8). Las hipótesis fueron las siguientes: *H6. Cuando el senador es “novato” la probabilidad de que presente proyectos de ley nacionales aumenta, y H8. Cuando el senador tuvo una experiencia previa en la Cámara la probabilidad de presentar proyectos de ley nacionales disminuye.*

Por último, y de manera exploratoria, se incluyó como una variable la vinculación del representante con grupos armados ilegales (x7). Colombia ha experimentado, durante varias décadas, fenómenos de violencia y elecciones paralelas. En los últimos años se han evidenciado claros nexos entre congresistas y grupos armados de derecha, algunos legisladores han logrado acuerdos ilegales para mantener o incrementar sus bases electorales. En este escenario particular —ya que no es un fenómeno extensible a todas las zonas— suponemos que los senadores que establecieron prácticas coercitivas para obtener sus votos estarán menos interesados en procurar leyes de carácter nacional: *H7. Cuando el senador ha tenido vínculos con los paramilitares la probabilidad de presentar proyectos de ley nacionales disminuye.*

En la legislatura 2006-2010, del total de proyectos presentados por los senadores (titu-

¹⁷ El índice de concentración del candidato *i* se expresa así:

$$C_i = \frac{1}{2} \sum |U_{ij} - V_j|$$

Donde *U_{ij}* es el porcentaje de la votación del candidato *i* obtenida en el municipio *j* y *V_j* es el porcentaje de la votación total del municipio *j* en relación con la votación total del departamento (RODRÍGUEZ RAGA, 2001).

lares y suplentes)¹⁸ el 67,9% fueron de carácter nacional mientras que el 32,02% fueron catalogados como particulares. Si nos detenemos en algunas características de los representantes que iniciaron por lo menos una iniciativa, podemos mencionar que fueron elegidos por votaciones relativamente concentradas en un solo departamento. El 50% tuvo una concentración que osciló entre 0,61 a 0,81 (tabla 1). Para el 57,7% de ellos era su primera legislatura, un 17,7% llevaban más de dos periodos en el Congreso (tabla 2) y el 23,4% habían tenido una experiencia previa en la Cámara de Representantes.

TABLA 1. CONCENTRACIÓN ELECTORAL DE LOS SENADORES

	Efectivos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	0,21 a 0,31	9	8,1
	0,31 a 0,41	10	17,1
	0,41 a 0,52	12	27,9
	0,51 a 0,61	10	36,9
	0,61 a 0,71	26	60,4
	0,71 a 0,81	31	88,3
	0,81 a 0,91	12	99,1
	0,91 a 0,99	1	100,0
	Total	111	100,0

TABLA 2. AÑOS EN EL CONGRESO

	Efectivos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Menos de 4 años	64	57,7
	Entre 4 y 8 años	23	20,7
	Entre 8 y 16 años	24	21,6
	Total	111	100,0

TABLA 3. AÑOS EN EL PARTIDO POR EL CUAL SE PRESENTÓ A ELECCIONES

	Efectivos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	1 a 4	76	68,5
	4 a 8	17	15,3
	8 a 12	1	,9
	12 a 16	6	5,4
	16 a 20	5	4,5
	20 a 28	5	4,5
	más de 28	1	,9
	Total	111	100,0

Si observamos la tabla 3 podemos constatar que el 68,5% de los senadores tenían una vinculación reciente con el partido por el que se presentaron a la elección. En efecto, un bajo porcentaje de legisladores cuenta con una larga trayectoria en las filas partidistas. En general, se aprecia un desplazamiento de una colectivi-

¹⁸ En el transcurso de esta legislatura se registraron 26 sustituciones, la mayoría de ellas obedecieron a destituciones relacionadas con juicios por parapolítica –vínculos con grupos armados ilegales–, otras fueron renunciaciones por motivos personales o muerte.

dad a otra que, como se sostiene más adelante, obedece a las características personalistas del sistema político.

Cuando se asocian las peculiaridades de los senadores y el tipo de proyectos de ley que presentan es posible afirmar que la experiencia en el Congreso es una característica que permite marcar distinciones. Los legisladores que tienen menos de cuatro años en el Senado, es decir, es su primera legislatura o tienen una experiencia previa en la Cámara de Representantes¹⁹, son más propensos a presentar proyectos de carácter nacional. En cambio, los senadores más experimentados suelen abstenerse de iniciar este tipo de normas (tabla 4).

TABLA 4. TIPO DE PROYECTOS * AÑOS EN EL CONGRESO

		Total			
		Menos de 4 años (%)	Entre 4 y 8 años (%)	Entre 8 y 16 años (%)	Total (%)
Tipo de proyecto	Particulares	16,6	10,1	7,9	34,6
	Nacionales	37,4	16,3	11,8	65,5

Si tenemos en cuenta que el 50% de los senadores obtuvieron concentraciones electorales entre 0,61 a 0,82 (tabla 5) y que solo el 8% se ubica en el primer rango (0,21 a 0,31), es posible evidenciar una mayor acción por parte de los senadores que tienen sus electores dispersos en todo el territorio nacional (tabla 5).

TABLA 5. TIPOS DE PROYECTO * RANGOS DE CONCENTRACIÓN ELECTORAL

	Rangos de concentración electoral							
	0,21 a 0,31	0,32 a 0,41	0,42 a 0,51	0,52 a 0,61	0,62 a 0,71	0,72 a 0,81	0,82 a 0,91	0,92 a 0,97
Particular	59	45	52	41	68	115	28	0
Nacional	135	102	145	49	114	178	47	2
Total	194	147	197	90	182	293	75	2

Los resultados de la regresión logística muestran que la variable que más afecta la presentación de proyectos nacionales es el tipo de lista; en su orden continúa la estructura de partido, la génesis de la organización —en específico, partidos creados antes de 1974—, pertenecer a la coalición de gobierno, tener vínculos con grupos armados ilegales y el número de años que el senador lleva en el Congreso (menor a 4 años). En cambio, la concentración electoral y haber tenido una experiencia previa en la Cámara de Representantes no son variables significativas para explicar los cambios en la variable dependiente.

Lo anterior expresa que algunas hipótesis planteadas por la literatura son válidas para el caso colombiano. El coeficiente del tipo de lista señala que los senadores que fueron elegidos en una lista abierta están menos inclinados a presentar proyectos nacionales. Asimismo, es posible sostener que aquellos senadores que llevan más de una legislatura en el Senado son hostiles a presentar este tipo de iniciativas. El β estimado demuestra que los representantes que

¹⁹ De los 64 senadores que están en su primera legislatura 26 tuvieron una experiencia previa en la Cámara de Representantes.

no pertenecen a la categoría menos de cuatro años tienen menos probabilidades de presentar proyectos de ley nacionales.

TABLA 6. RESUMEN DEL MODELO

Paso	-2 log de la verosimilitud	R cuadrado de Cox y Snell	R cuadrado de Nagelkerke
1	1481,176	0,124	0,165

a. La estimación ha finalizado en el número de iteración 4 porque las estimaciones de los parámetros han cambiado en menos de 0,001.

TABLA 7. VARIABLES EN LA ECUACIÓN

		B	ET	Wald	gl	Sig.	Ex(B)
Paso 1a	Estructura partido (1)	1,311	0,295	19,749	1	0,000*	3,710
	Gobierno Oposición (1)	0,824	0,233	12,564	1	0,000*	2,280
	Tipo lista (1)	-1,886	0,393	23,079	1	0,000*	0,152
	Parapolítica (1)	0,673	0,184	13,388	1	0,000*	1,960
	Creados antes 74 (1)	0,844	0,181	21,679	1	0,000*	2,325
	Menos 4 años (1)	-0,338	0,122	7,659	1	0,006*	0,713

a. Variable(s) introducida(s) en el paso 1: Estructura partido, Gobierno oposición, Tipo lista, Parapolítica, Creados antes 74, Menos 4 años.

b. * p < 0,05

Por otro lado podemos afirmar que, como lo muestran los coeficientes β para Partidos creados antes de 1974 y Parapolítica, los legisladores que no pertenecen a los partidos tradicionales y no tienen vínculos con grupos armados ilegales están más dispuestos a mantener una orientación nacional.

No obstante, los supuestos sobre los efectos de la centralización y la pertenencia a la alianza de gobierno son objetados. Trabajos como los de LANGSTON (2008), CAREY y SHUGART (1995), MEJÍA *et al.* (2006) mencionaron que uno de los factores que incentiva la legislación nacional es un fuerte liderazgo de la dirección de partido sobre la nominación de los candidatos y las líneas programáticas. Al verificar el coeficiente estimado Estructura de partido podemos decir que cuando el senador pertenece a una organización descentralizada aumenta la probabilidad de que el proyecto sea de tipo nacional, en otros términos, si el candidato pertenece a una organización centralizada tiene menos incentivos para procurar leyes nacionales.

De la misma forma, los estudios que han caracterizado las políticas públicas en Latinoamérica (ARAÚJO, 2008) han subrayado que en sistemas con una tradición clientelista –como podría ser el caso del sistema político colombiano– el gobierno, en general, hace concesiones particularistas a los grupos de oposición para lograr desarrollar su agenda, mientras que los partidos de gobierno realizan acuerdos programáticos. El coeficiente estimado (gobierno-oposición) muestra que cuando los senadores pertenecen al partido de oposición la probabilidad de que presenten iniciativas nacionales aumenta.

III. RECONSTRUYENDO EL ROMPECABEZAS: LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN LA REPRESENTACIÓN NACIONAL

Las singularidades que revela este análisis desvían la mirada hacia dos características del

sistema político; por un lado, el anclaje que mantienen los partidos tradicionales en lo regional y algo que se ha desprendido de ello, la conexión con grupos paramilitares que ha desvirtuado el sentido de la representación; por otro lado, la languidez en la estructura de partidos que ha privilegiado las prácticas informales y la personalización en las negociaciones.

El anclaje en la representación regional: los “gamonales” y el paramilitarismo

La reforma constitucional de 1991 buscó armonizar las bases electorales del Senado y del presidente trasladando la circunscripción para esta cámara a un único espacio nacional. Sin embargo, uno de los principales obstáculos para la vocación nacional de los senadores es el anclaje regional de los partidos tradicionales, que hoy día conservan un gran porcentaje de adherentes y la construcción de baluartes territoriales auspiciados por grupos armados ilegales.

La génesis de la tradición regionalista de los partidos Liberal y Conservador es posible ubicarla en el intersticio del Frente Nacional²⁰. El pacto desalentó la competencia y la emergencia de nuevas fuerzas políticas y, si-

multáneamente, incitó los poderíos regionales (HARTLYN, 1993; PALACIOS, 1995). Durante este periodo, los líderes departamentales de cada partido, en su mayoría senadores con larga trayectoria, organizaron, a partir de lazos familiares e ideológicos, dirigencias alternas a la dirección central del partido. Las direcciones nacionales fueron, paulatinamente, cediendo su poder de decisión sobre las nominaciones y los contenidos programáticos de las colectividades (GUTIÉRREZ, 2007).

De allí se derivó una extensa desintegración partidista que ha estado amparada en la instauración de prácticas informales²¹. Las trazas de los partidos tradicionales mezclaron rasgos formales con disposiciones informales²². Las burocracias centrales, legalmente instauradas, se vieron obligadas a interactuar con autoridades de facto (líderes fundadores, regionales o carismáticos) que, en ocasiones, han turbado decisiones previamente establecidas. Cada cabecilla regional ha hilado redes informales que han sido, en general, las responsables de las carreras políticas de los miembros de los partidos.

Las reformas políticas no han logrado terminar con la regionalización de los partidos tradicionales. Si bien el pluralismo político y la modernización del Estado animaron la emer-

²⁰ El acuerdo político estableció una hegemonía bipartidista para contener los enfrentamientos entre las facciones partidistas –liberales y conservadoras– y las ambiciones de poder de los militares.

²¹ A este respecto MARIO LATORRE (1974), en su estudio sobre los partidos políticos durante el Frente Nacional, señaló: “observando ese panorama se pueden caracterizar estos años y en este aspecto como un definido predominio de facciones. Cualquiera de los grupos que se han formado y que han dividido a los partidos, como corresponde a una facción, se han constituido fundamentalmente alrededor de un líder político prominente, al que se le ofrece adhesión y lealtad, y grupos que se estructuran y cohesionan por relaciones y favores mutuos y que subsisten como tales mientras subsista política o realmente ese líder”.

²² Ver al respecto FREIDENBERG y LEVITSKY (2007).

gencia de un voto de opinión y de liderazgos nacionales, también acentuaron las lógicas de poder regional. Los “gamonales” pusieron en marcha estrategias electorales y políticas que impidieron la entrada de pequeños partidos de alcance regional. Las élites regionales constituyeron fuertes grupos políticos que dominaron territorialmente las zonas y, en algunos casos, establecieron alianzas con grupos paramilitares²³ (VALENCIA, 2007).

En el interludio de 2000 a 2006 los paramilitares firmaron alianzas con líderes políticos en diferentes regiones del país que trastornaron el curso normal de la competencia política. Algunos de los candidatos, sin ninguna experiencia política, alcanzaron las más altas votaciones, y las agrupaciones con mayor tradición política consolidaron su registro electoral. El control político regional facilitó la emergencia de nuevas agrupaciones políticas. Muchos caudillos departamentales, que contaban con una robusta base electoral, se retiraron de los partidos tradicionales y conformaron nuevas colectividades, marcadamente personalistas y sin una estructura partidista. Es el caso, de Colombia Democrática²⁴, Alas Equipo Colombia²⁵ y Colombia Viva que, por ejemplo, en 2009 perdió su personería jurídica siendo liderada por DIEF MALOFF, antiguo dirigente del partido Liberal.

Como lo muestra el modelo, una de las variables que explica la probabilidad de presentar proyectos nacionales es la carencia de nexos con los paramilitares. El coeficiente β estimado para parapolítica demuestra que cuando los senadores tienen nexos con los paramilitares la probabilidad de iniciar proyectos de ley nacionales disminuye. En otras palabras, los representantes que se relacionaron con los grupos armados, en general, eliminan la relación entre el político y los votantes. Por tanto son senadores que, al conseguir su apoyo electoral por medio de una coacción armada, tienen escasos incentivos para iniciar leyes.

Otros “jefes” departamentales, capitalizando sus apoyos regionales, y descartando una alianza militar, se aliaron con jóvenes figuras políticas y fundaron nuevos movimientos, como el Partido de la Unidad Nacional (PU)²⁶. Esta colectividad, a diferencia de las que nacieron en la misma época, ha construido una estructura organizativa y unas bases programáticas.

Sin embargo, esta implosión de fuerzas con una tendencia regional ha estado acompañada por la aparición de agrupaciones con un liderazgo nacional. Las “nuevas” asociaciones políticas, como el Polo Democrático Alternativo (PDA) y el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA), no se desarro-

²³ Hasta hoy, la expresión de “paramilitares” ha sido aceptada para referirse a diferentes experiencias de lucha contra la “guerrilla” en América Latina. Ver al respecto LAIR (2009).

²⁴ Fundado por MARIO URIBE ESCOBAR, disidente del PLC.

²⁵ Fue creado por ALVARO ARAÚJO, hasta el 2002 miembro del PLC, el partido fue disuelto luego de 2009.

²⁶ El Partido se creó en el 2005 por la adhesión de facciones liberales y conservadores que querían acompañar al entonces presidente Álvaro Uribe en su segundo mandato presidencial.

llaron a partir de negociaciones regionales, en cambio, se estructuraron como organizaciones más centralizadas.

El PDA surge de la alianza de varias organizaciones y movimientos de izquierda²⁷ (BASSET, 2008) de carácter urbano que ha aplacado el desarrollo regional del partido²⁸. A pesar de que el PDA no experimenta una dispersión regional, tampoco funciona como una unidad ideológica coherente. La originaria heterogeneidad del partido se ha mantenido y se presenta como un partido con fuertes matices ideológicos. Las diferencias entre las facciones, sin ser muy precisas, se debaten entre un núcleo mucho más “pragmático” y otro más “radical” que tiene una fuerte influencia del Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario (MOIR).

Por su parte, el MIRA es una agrupación que se deriva de la colectividad evangélica pentecostal, Iglesia de Dios Ministerial de Jesucristo Internacional²⁹. La colectividad, creada en el 2000, adoptó una estricta disciplina interna para la selección de sus candidatos³⁰. En las elecciones legislativas de 2006 y 2010 fue una de las organizaciones que se presentó sin voto preferente. Las características propias de estos movimientos –autoridad carismática, fragmentabilidad, mutabilidad y el uso estra-

tégico que hace del marketing y los medios masivos de comunicación (BELTRÁN, 2009)– han hecho que se conviertan en colectividades con un gran impacto social y político.

En resumen, en el sistema de partidos colombiano interactúan tanto organizaciones que han buscado construir un poder nacional, como partidos que mantienen fuertes vínculos regionales. La configuración de los partidos tradicionales en directorios departamentales tuvo como consecuencia un robustecimiento de los cabecillas regionales que hasta hoy se mantiene.

Languidez institucional de los partidos: ¿el triunfo de los personalismos?

La magra centralidad de los partidos, junto a los débiles incentivos del sistema electoral, no han derrumbado los personalismos en el sistema. Aunque la reforma política de 2003 buscó una mayor cohesión, los caciquismos han dilatado la construcción de una dirección nacional fuerte, que discipline la acción política de los legisladores. La carrera política de los representantes sigue estando mediada por negociaciones particulares y no por una lógica formal de ascenso.

²⁷ Entre ellas el Partido Comunista Colombiano, la Unión Patriótica, Poder Unido Popular, Colectivo Sindical Guillermo Marín, el Movimiento por la Defensa de los Derechos del Pueblo.

²⁸ El PDA tiene una fuerte presencia en Bogotá y en Nariño, que históricamente ha conservado un movimiento anticentralista (Guerra, 2011).

²⁹ La ley de libertad religiosa (Ley 133 de 1994) y la explosión de movimientos independientes, luego de 1991, alentaron la formación de movimientos políticos que han tenido como base las comunidades evangélicas.

³⁰ En septiembre de 2009 convocó una consulta popular para elegir sus candidatos al Congreso, en la que únicamente podían participar los miembros de la Escuela de Gobierno.

Asimismo, la escasa injerencia que han tenido las jefaturas también se refleja en la fragilidad de la coherencia programática que ha diluido los esquemas de gobierno-oposición. Lo anterior podría explicar por qué las hipótesis sobre la influencia que tiene la estructura de partido y la pertenencia a la coalición de gobierno para una representación más programática no son válidas para el caso colombiano.

El carácter personalista de las elecciones en detrimento del fortalecimiento del sistema de partidos se sigue subrayando como una característica (RODRÍGUEZ, 2001; ARCHER y SHUGART, 2002; CAREY y SHUGART, 1995). Los partidos tradicionales se han adaptado a los cambios en las reglas electorales. En 1991, su estrategia de dispersión de listas y el método Hare les permitió mantenerse como fuerzas representativas en el Congreso. Para las elecciones de 2006, la reforma de 2003 los obligó a adherirse a una lista única, por lo cual la competencia intrapartidista, visible desde el Frente Nacional, se contrajo. No obstante, el voto preferente y la financiación individual de las campañas sigue situando las reputaciones de los candidatos como puntos centrales para la elección.

De hecho, la admisión de la lista única estuvo sujeta a la existencia del voto preferente. La lista cerrada no bloqueada fue el punto intermedio para lograr un consenso entre los miembros de los partidos. Los líderes históricos podían seguir apelando a sus reputaciones individuales y los candidatos “novatos” lograban beneficiarse de una etiqueta partidista tradicional, pero que despertaba la idea de renovación. Esto puede sustentar por qué los senadores que pertenecen a listas abiertas tie-

nen menores posibilidades de presentar proyectos de ley nacionales, con respecto a quienes pertenecen a listas cerradas.

Las carreras políticas de los senadores colombianos han apelado constantemente a estrategias electorales personalistas. Los políticos han logrado mantener su carrera sobre la base de electorados particulares (LEAL y DÁVILA, 1990; RODRÍGUEZ, 2001). Como lo demuestran los índices de concentración de los candidatos reelegidos en las tres últimas legislaturas, los políticos que tradicionalmente recibían fuertes apoyos locales no extendieron sus electores a otros territorios. Un candidato puede ser elegido por varios períodos solo con mantener sus votos en un departamento. Es el caso de VÍCTOR RENÁN BARCO, que fue miembro del Congreso desde 1974, quien conservó sus máximas votaciones en el departamento de Caldas. Como lo resaltan CRISP e INGALL (2002), los representantes de los partidos que prosperaron bajo las viejas reglas electorales pueden tener más dificultades para adoptar estrategias que desconcentren sus votaciones.

Lo anterior deja latente un aspecto importante: la relevancia de las motivaciones personales de los representantes. La antigüedad del senador en el Congreso determina la presentación de proyectos nacionales. Como lo menciona SAMUELS (2003), los senadores con una larga trayectoria construyen “preferencias estáticas” que, habitualmente, están relacionadas con los intereses de las bases electorales a las que representan. Como se verifica en la tabla 8, un gran número de representantes que han sido reelegidos en los tres últimos períodos tienen sus votantes concentrados en un solo departamento.

En esta lógica podemos suponer que los senadores “veteranos” tienden a representar intereses regionales. El coeficiente estimado para “menos de 4 años” indica que los senadores con mayor perspectiva para presentar proyectos nacionales son aquellos que tienen menos de cuatro años en el Congreso. Una explicación alternativa puede estar en que los legisladores veteranos responden a su electorado a través de prebendas, o logran mantener su poder local por medio de concesiones hechas por el Gobierno nacional. Ellos propondrán, por ejemplo, proyectos que celebren la fundación de un municipio, con la correspondiente obligación financiera, o buscarán beneficios para un sector económico.

TABLA 8. ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN NACIONAL PARA LOS CANDIDATOS ELEGIDOS EN LAS TRES ÚLTIMAS LEGISLATURAS

Candidato	Índice concentración nacional		
	1998	2002	2006
Juan Manuel López Cabrales	0,91	0,87	0,81
Aurelio Irigorri	0,87	0,74	0,55
William Alfonso Montes	0,79	0,77	0,79
Mauricio Jaramillo Martínez	0,71	0,71	0,75
Luis Eduardo Vives Lacouture	0,83	0,87	0,88
Juan Fernando Cristo	0,76	0,66	0,56
Mario Uribe Escobar	0,80	0,64	0,61
Álvaro Alfonso García Romero	0,82	0,80	0,90
Piedad del Socorro Zucardi	0,80	0,77	0,69

Candidato	Índice concentración nacional		
	1998	2002	2006
Julio Alberto Manzur Abdala	0,89	0,83	0,69
Efraín Cepeda	0,78	0,66	0,66
Camilo Sánchez	0,71	0,62	0,58
Gabriel Acosta	0,72	0,73	0,66
Javier Cáceres	0,81	0,46	0,61
Ciro Ramírez Pinzón	0,71	0,62	0,60
Víctor Renán Barco	0,79	0,89	0,87
Roberto Gerlein	0,77	0,80	0,75
Luis Humberto Gómez Gallo	0,82	0,61	0,73
Omar Yépez	0,85	0,73	0,70
Héctor Helí Rojas Jiménez	0,66	0,64	0,62
Hugo Serrano Gómez	0,82	0,69	0,51
Germán Vargas Lleras	0,55	0,60	0,40
Jaime Dussan Calderón	0,41	0,47	0,27
Luis Elmer Arenas Parra	0,30	0,51	0,27
Luis Guillermo Vélez Trujillo	0,71	0,53	0,68
Piedad Córdoba de Castro	0,66	0,58	0,26

Fuente: cálculos de la autora a partir de los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En oposición, los representantes principales son quienes inician un mayor número de leyes nacionales. En un contexto de arraigados líderes regionales, los legisladores que comienzan su carrera no pueden apelar, en la mayoría de los casos, a un electorado regional. Los nuevos líderes suelen establecer un

electorado nacional especializándose en temas programáticos.

En síntesis, las características personalistas del sistema político no han sido totalmente erosionadas. Algunos senadores continúan acudiendo a sus reputaciones más que a las etiquetas del partido para formar sus bases electorales. En esta dinámica, un grupo reducido de representantes ha alterado por completo la relación de representación y ha coaccionado sus votantes. Por otro lado, los senadores sin una larga trayectoria política se proponen un liderazgo nacional.

CONCLUSIONES

Cuando se analiza la representación política como una acción sustantiva que implica abordarla, no en términos descriptivos o simbólicos, sino como una actuación adscrita a otros, la labor del político encarna una amplia red de complejidad. La noción de representación determina una sensibilidad ocasional a los intereses—deseos, opiniones— de los electores, pues el legislador actúa dentro de un *continguum* que tiene en un polo un mandato imperativo y en el otro una total independencia.

El legislador ejerce su labor en un espacio donde se interconectan cuatro dimensiones. Una, su función de representante del otro, del elector. Dos, es un político profesional, miembro de un partido político. Tres, está inmerso dentro de un contexto institucionalizado que le impone marcos de referencia. Cuatro, es un individuo con opiniones propias. Es así que la

actividad legislativa está determinada por una pluralidad de factores.

En Colombia, las reformas políticas que se iniciaron en 1991, y que luego fueron seguidas de cambios en el sistema electoral en el 2003, y en la estructura de partidos en el 2009, han tenido como telón de fondo la modificación de la representación. En este escenario, cuando se revisa la acción legislativa del Senado se puede identificar la preeminencia de iniciativas individuales que han opacado el trabajo colectivo y cohesionado dentro de los partidos políticos. Se destaca una diferencia entre el trabajo de los legisladores con poca experiencia y los “dinosaurios”³¹ políticos de los partidos tradicionales y, sobre todo, se observa que los senadores, como lo mencionaba PRYKIN (1985), tienen una labor dual, representan los intereses de la nación y los de sus distritos.

En este sentido, entre los factores que afectan la presentación de iniciativas nacionales podemos mencionar, de acuerdo con los resultados del modelo, la estructura de la organización partidista, el tipo de lista, la génesis del partido, pertenecer al gobierno o a la oposición, la experiencia previa en el Congreso y, en el caso colombiano, no tener vínculos con grupos paramilitares. En específico, es posible mencionar que los determinantes que aumentan la probabilidad de presentar proyectos nacionales son: no pertenecer a un partido tradicional (creado antes de 1974), tener menos de cuatro años en el Congreso, haber sido elegido dentro de una lista cerrada y no tener vínculos con grupos de autodefensa.

³¹ Expresión acuñada por CRISP e INGALL (2002) para referirse a los partidos tradicionales.

Una posible explicación a estas características de la acción legislativa puede depender de la regionalización de los partidos tradicionales, los caciquismos departamentales y la singularidad del sistema electoral que ha promovido el voto personal.

La regionalización de los partidos tradicionales y la aparición de los paramilitares en la escena política han paralizado, parcialmente, la instauración de partidos con vocación nacional. En el Senado perduran viejas prácticas con novedosas experiencias políticas. Por un lado, los partidos tradicionales manejan su acción en el nivel nacional y subnacional. Es decir, tienen en sus filas jefes históricos, fieles a sus distritos, que no tienen incentivos para romper su orientación regional. Y, simultáneamente, dentro de sus miembros se encuentran senadores novatos que se dirigen más hacia una representación programática.

Por otro lado, ha surgido un número reducido de agrupaciones que frente al afianzamiento de los partidos tradicionales en las regiones están tenuemente, avanzando en una representación nacional. Como lo muestra el modelo, los senadores miembros de organizaciones creadas antes de 1974 tienen menos posibilidades de iniciar proyectos nacionales. En cambio, legisladores pertenecientes a partidos creados entre 1974 y 2005 son proclives a iniciativas nacionales.

Por su parte, los incentivos personalistas del sistema electoral y los caciquismos departamentales han minado la centralidad de los partidos en la nominación de los candidatos. La tradición individualista que se denotó hacia mediados del siglo es aún una constante. El desmembramiento territorial de los partidos y

la informalidad en las nominaciones ha mermado el poder de la dirección de los mismos. De ello se ha derivado que los representantes no tengan incentivos para acatar las directrices del partido y enfocarse hacia organizaciones con vocación nacional.

En este sentido, si se revisa que la acción del legislador está mediada por cuatro dimensiones que se entrecruzan, se puede mencionar que la segunda de ellas —el rol del legislador como miembro de un partido— es tal vez la que menos presión produce en las decisiones del representante. Pues, la languidez de la estructura de partido no ha permitido que las jefaturas sean piezas claves en las decisiones de representación de los legisladores.

Por último, las diferencias que se hallaron en el comportamiento de los legisladores con mayor experiencia y los “novatos”, miembros de un mismo partido, permite sustentar que además de las características del sistema de partido y de los incentivos que pueden promover las reglas electorales, la experiencia política de legislador es un factor que determina la acción legislativa.

Aunque este trabajo brinda algunas pistas sobre los factores que determinan la presentación de proyectos nacionales, posteriores trabajos deben analizar el porcentaje de proyectos aprobados, y no solo detenerse en el nivel de agregación de los proyectos de ley. Esto permitiría distinguir los senadores que presentan leyes solo para hacerse visibles ante su electorado. De la misma forma, un estudio detallado de las legislaturas, que compare distintos periodos, podría validar los resultados de esta investigación.

REFERENCIAS

- ALCÁNTARA, M., GARCÍA, M., SÁNCHEZ, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. España: Universidad de Salamanca.
- AMES, B. (1995). Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, 57 (2), 324-343.
- AMES, B. (2000). Disciplina partidaria en la legislatura brasileña. *Política y Gobierno*, VII (1). México: CIDE.
- ARAÚJO, M. C., MEJÍA-ACOSTA, A., PÉREZ-LIÑÁN, A. y SAIEGH, S. (2008). *Political Institutions, Policy-making Processes, and Policy Outcomes in Ecuador*. Washington: Latin American Research Network, Inter-American Development Bank.
- ARCHER, R., SHUGART, M. (2002). El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. En MAINWARING, S., SHUGART, M. (compiladores) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- BASSET, Y. (2008). La izquierda colombiana en tiempos de Uribe. *Nueva sociedad*, (214), 4-13.
- BELTRÁN CELY, W. (2009). Tendencias cuantitativas del proceso de pluralización religiosa en Bogotá. *Revista Colombiana de Sociología*, 32 (2), 157-183.
- BOTERO, F. (1998). El Senado que nunca fue. La circunscripción nacional después de tres elecciones. En BEJARANO, A. M., DÁVILA, A. (eds.). *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998* (pp. 285-335). Bogotá: Fundación Social, Departamento de Ciencia política, Universidad de los Andes, Veeduría ciudadana a la elección presidencial.
- CÁRDENAS, M., JUNGUITO, R., y PACHÓN, M. (2006). *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CAREY, J., SHUGART, M. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral studies*, 14 (4), 417-439.
- CRISP, B. F., KANTHAK, K., LEIJONHUFVUD, J. (2004a). The Reputations Legislators Build: With Whom Should Representatives Collaborate? *The American Political Science Review*, 98 (4), 703-716.
- 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., ESCOBAR-LEMMON, M., JONES, B., JONES, M., y TAYLOR-ROBINSON, M., (2004c). "Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies. *The Journal of Politics* (66).
- CRISP, B., y BOTERO, F. (2004b). Multicountry Studies of Latin America Legislatures: A Review Article. *Legislative Studies Quarterly* (3), 329-256.
- EULAU, H. y KARPS, P. (1977). The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, II (3), 233-254.
- EULAU, H., WAHLKE, J., BUCHANAN, W., FERGUSON, L. (1962). *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*. New York, London: Wiley.
- FREIDENBERG, F. y LEVITSKY, S. (2007). Organización Informal de los Partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46 (184), 539-568. Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- GUERRA, J. (2011). *Obstáculos y potencialidades de la izquierda legal y reformista en Colombia después de la Constitución de 1991*. (Sin publicar) [Tesis doctoral]. París: Universidad Paris III.

- GUTIÉRREZ, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Norma.
- HARTLYN, J. (1993). *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, CEI, Tercer Mundo Editores.
- HOSKIN, G., SÁNCHEZ, M. (2006). *La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Ediciones Uniandes.
- HOYOS, D. (ed.) (2007). *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. Bogotá: CEPI, Universidad del Rosario.
- LAIR, É. (2009). *Los procesos de desarme, desmovilización y reinserción de los grupos de autodefensa: una mirada cruzada sobre Colombia y Centroamérica*. Bogotá: Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
- LANGSTON, J. (2008). La competencia electoral y la descentralización partidista en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 70 (3), 457-486.
- LATORRE, M. (1974). *Elecciones y partidos políticos en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- LEAL, F., DÁVILA, A. (1990). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Iepri.
- MAINWARING, S. y SHUGART, M. (compiladores) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- MANIN, B. (1998). *Los orígenes del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- 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.
- MEZEY, M. L. (1972). The Functions of a Minimal Legislature: Role Perceptions of Thai Legislators. *The Western Political Quarterly*, 25 (4), 686-701.
- MOLINAS, J. R., PÉREZ-LIÑÁN, A. and SAIEGH, S. (2008). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003. Washington: Latin American Research Network, Inter-American Development Bank.
- MONTERO, A. (2007). *Speaking for Place or for Party? Territorial Representation and the Legislative Behavior of Deputies in the Spanish Congress*. Chicago: American Political Science Association (APSA).
- MORGENSTERN SCOTT, N. B. (2002). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: University Press.
- MORRIS, F. (1974). *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*. Lexington: Lexington Books.
- PALACIOS, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia Colombia 1875-1994*. Bogotá: Editorial Norma.
- PITKIN, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- RODRÍGUEZ RAGA, J. C. (2001). ¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partido en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional. En GUTIÉRREZ, F. (eds.) *Degradación o cambio, evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma.
- SAMUELS, D. (2003). *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- SIAVELIS, P., MORGENSTERN, S. (2009). Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina. En FREIDENBERG, F. y ALCÁNTARA, M. (eds.) *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático* (pp. 85-130). México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- TAYLOR-ROBINSON, M., DÍAZ, C., (1999). Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is

the Label Marginal Legislature Still Appropriate?: a Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies* (32), 589-625.

VALENCIA, L. (2007). Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos. En ROMERO, M.

(ed.). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos* (pp. 11-58). Bogotá: Cerec, Corporación Nuevo Arco Iris.

YOUNES, D. (2001). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Legis.