

Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa

John M. Carey*

En general, al Congreso de Chile se le ha considerado uno de los más eficaces en América Latina en lo que se refiere a su representación de diversos intereses y su influencia sobre las políticas gubernamentales. Esta afirmación puede sustentarse en los análisis de la política chilena realizados antes del golpe de 1973, los cuales muestran repetidamente la fuerza de los partidos chilenos. Por ejemplo, Valenzuela (1994) aboga por la adopción del parlamentarismo en Chile basándose principalmente en la semejanza de su sistema de partidos con el de las democracias parlamentarias de Europa Occidental. Mainwaring y Scully (1995) señalan la estabilidad del apoyo a los partidos chilenos por parte del electorado, su coherencia ideológica y la fuerza de las organizaciones de los partidos nacionales. En los años noventa, tras el regreso de la democracia, la pregunta central es si el actual sistema legislativo de los partidos legislativos en Chile es dis-

* El autor es profesor en el Departamento de Ciencia Política en la Washington University, en St. Louis. Este artículo fue preparado para su presentación en el XX Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, celebrado en Chicago, en septiembre de 1998. Algunos participantes en el Seminario *Legislatures in Latin America: Comparative Perspectives* celebrado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas en la Ciudad de México (febrero de 1998) y en la serie de seminarios en estudios latinoamericanos del Rockefeller Center en la Universidad de Harvard (marzo de 1998), ofrecieron comentarios sobre versiones anteriores de este trabajo. Debo un agradecimiento especial a Scott Morgenstern por incluir las preguntas para el seguimiento de este trabajo en sus entrevistas con funcionarios de los partidos y legisladores chilenos en agosto de 1998. Aplican todas las advertencias usuales. Traducción del inglés de Heidi Cazés de un texto inédito. Este artículo fue recibido en octubre de 1998 y revisado en febrero de 1999.

tinto del que existió en el periodo anterior al autoritarismo y, de ser así, en qué se distingue y qué implicaciones tiene esto en la eficacia del Congreso.

Las descripciones de la política en Chile a mediados de este siglo hablan de un sistema caracterizado por partidos que contaban con una amplia militancia y activismo en la base popular, con líderes parlamentarios prominentes y agendas de política nacional muy bien expresadas que abarcaban una amplia gama ideológica (Scully, 1995; Valenzuela y Wilde, 1979). Esta imagen contrasta en gran medida con los sistemas de partidos de sus vecinos: Argentina (McGuire, 1995), Brasil (Mainwaring, 1999) y Perú (Cotler, 1995), donde el personalismo y el clientelismo eran endémicos y debilitaban la capacidad de las legislaturas para funcionar colectivamente y competir con los presidentes fuertes en la formulación de políticas gubernamentales.

Además de describir un sistema de partidos muy institucionalizado, la literatura referente a la política chilena subraya que las coaliciones entre los partidos legislativos eran poco estables. Por ejemplo, Valenzuela (1994, pp. 123-135) identifica entre 1932 y 1973 a 19 coaliciones entre partidos legislativos para apoyar a los ocho presidentes que gobernaron durante ese periodo.¹ Así, el tiempo de vida promedio de una coalición durante este periodo era de 2.1 años y la coalición que sobrevivió durante más tiempo abarcó cinco años, de 1932 a 1937. El Congreso chileno era un centro de acuerdos y convenios partidistas, y hasta los años sesenta funcionaba como un contrapeso eficaz a la presidencia. Sin embargo, desde finales de los años cincuenta y hasta principios de los setenta, una serie de reformas constitucionales debilitó paulatinamente los incentivos de cooperación, tanto entre los partidos como entre las diferentes ramas del gobierno (Shugart y Carey, 1992). Dentro de un ambiente cada vez más polarizado ideológicamente, estas reformas contribuyeron al conflicto entre la coalición de Unidad Popular de Allende y los partidos de derecha, que precedió al golpe militar de 1973 (Valenzuela, 1994; Valenzuela y Wilde, 1979).

La transición a la democracia en Chile en 1990 planteó toda una serie de preguntas sobre el papel y el desempeño de la legislatura recién

¹ Desafortunadamente, Valenzuela no define con precisión a qué se refiere cuando habla de coalición. Aunque menciona los esfuerzos realizados por los presidentes para asegurar el apoyo legislativo al nombrar a los ministros del gabinete de entre una gama de partidos (Valenzuela, 1994, pp. 119-120), no expresa explícitamente que la participación en el gabinete sea su criterio para considerar la pertenencia a una coalición. Parece ser que las declaraciones de apoyo u oposición al presidente hechas por el partido, es lo que determina lo que constituye una coalición (p. 122). La forma en la que funciona esto no aparece en el texto.

restablecida. La Constitución de 1980 del general Augusto Pinochet, incluso tras su enmienda de 1988, establece una presidencia con amplios poderes formales que incluyen la capacidad de controlar la agenda legislativa (Siavelis, 1998; Baldez y Carey, 1999). El establecimiento de un fuerte bloque de senadores y generalmente conservadores y no elegidos ha frenado los cambios en las políticas y las reformas institucionales que se han propuesto (Arriagada, 1994). En lo que se refiere a los partidos mismos, la pregunta más importante que se hace después de la transición es si el nuevo sistema electoral de distritos binominales ($M = 2$), impuesto por el régimen militar saliente, altera fundamentalmente el sistema de partidos.

En este artículo, sostengo que el sistema de partidos chileno posterior a la transición es diferente al de mediados de siglo descrito en la literatura en por lo menos un aspecto importante: a lo largo de la década de los noventa se ha caracterizado por la estabilidad y cohesión de las dos principales coaliciones legislativas: la Concertación, de centro-izquierda, y la coalición de la derecha.² Por otra parte, la importancia de las coaliciones dentro de la política chilena en los años noventa es consecuencia de la reforma $M = 2$ del sistema electoral. Las coaliciones coexisten con las organizaciones de partido, que vienen a ser sus componentes principales. Junto con los partidos tradicionales, organizan la selección de candidatos para las elecciones legislativas, el sistema de comisiones legislativas y las votaciones en el pleno de la Cámara. En la década posterior a la transición, las coaliciones mismas parecen ser partidos compuestos por múltiples facciones. La composición de las primeras tres legislaturas, por partido y coalición, aparece en el cuadro 1.

A lo largo de este artículo, se presentará información sobre las carreras políticas, la estructura de las comisiones y las votaciones en la Cámara de Diputados chilena desde la transición hasta la democracia. Para poder llegar a conclusiones definitivas sobre los cambios en el sistema de partidos, sería necesario brindar también información análoga para el periodo anterior a 1973. Desafortunadamente, no existe información sistemática de esta época o, al menos, hasta

² La coalición de la derecha ha tenido nombres diferentes en cada una de las tres elecciones posteriores a la transición: Democracia y Progreso en 1989, Unión para el Progreso en 1993, y Unión por Chile en 1997. En cada una de las elecciones ha incluido un pequeño número de candidatos independientes y de partidos regionales en algunos distritos, pero más de 90% de sus nominaciones son otorgadas a candidaturas de Renovación Nacional (RN) o de la Unión Democrática Independiente (UDI).

Cuadro 1. Representación partidista y de coalición de los legisladores electos en Chile^a en la época posterior a la transición

Coalición	Partido	1989		1993		1997	
		Cámara de Diputados	Senado	Cámara de Diputados	Senado ^b	Cámara de Diputados	Senado
Concertación	Demócrata Cristianos (DC)	39	13	37	13 (4)	39	14 (10)
	Partido por la Democracia (PPD)	7	1	15	2 (2)	16	2 (0)
	Partido Socialista (PS)	18	4	15	5 (3)	11	4 (1)
	Partido Radical (PR)	6	3	2	1 (0)		
	Partido Social Demócrata (PSD)	0	1	0	0	4 ^c	0 (0)
Total de la coalición	Partido Independiente (I-Conc)	0	0	1	0	0	0
		70	22	70	21 (9)	70	20 (11)
Derecha	Renovación Nacional (RN)	32	13	29	11 (5)	23	7 (2)
	Unión Demócrata Independiente (UDI)	14	2	15	3 (2)	17	5 (3)
	Unión Centro-Centro (UCC) ^d	—	—	2	0 (0)	—	—
	Independiente (I-Derecha)	0	1	4	3 (2)	9	6 (4)
Total de la coalición		46	16	50	17	49	18 (9)
Alternativo	Movimiento Izquierdista Democrático Alternativo (MIDA)	2	0	—	—	—	—
Alternativo	Partido Unión Centro-Centro (PUCC) ^d	—	—	—	—	1	0 (0)

Fuente: *El Mercurio*, 13 de diciembre de 1993; <http://www.elecciones97.cl/RESULTADOS/INFORME>.

^a Toda la Cámara de Diputados es electa. En el Senado hay nueve escaños adicionales asignados, más escaños vitalicios para los ex presidentes que estuvieron más de seis años en el poder.

^b Los 38 escaños por elección del Senado fueron ocupados en las elecciones de 1989. Después de 1993, la renovación del Senado es escalonada y cada período dura generalmente ocho años. En 1993, 9 de los 19 distritos tuvieron elecciones para renovar sus escaños, mientras que los senadores en los otros 10 distritos continuaron hasta cumplir con su período de gobierno de ocho años. En 1997, estos 10 distritos renovaron sus senadores. Los números entre paréntesis representan el número de escaños obtenidos (de los disputados); el primer número representa el número total de escaños ocupados en el Senado.

^c Los partidos Radical y Social Demócrata se unieron en el período entre las elecciones de 1993 y 1997 para formar el Partido Radical Social Demócrata (PRSD).

^d La Unión Centro-Centro presentó candidatos como parte de la coalición de la derecha en 1993, pero con sus propias listas en 1997.

ahora no la he encontrado. Por consiguiente, la base para la comparación entre las dos épocas son trabajos académicos sobre las políticas legislativas durante ese periodo. La información actual de Chile ofrece otra base para la comparación con las legislaturas latinoamericanas. En la medida en que podemos llegar a conclusiones respecto a la capacidad legislativa examinando la organización legislativa y la estructura de las carreras políticas, como sugiere Morgenstern (1998), Chile es un caso de estudio ideal, puesto que los investigadores tienen fácil acceso a la información sobre el Congreso, la cual se incluye en varios excelentes sitios de Internet.

El orden de este artículo es el siguiente. Primero, se presenta una revisión de los cambios en el sistema electoral de la legislatura establecido por el régimen militar saliente, destacando los incentivos que creó para las coaliciones entre partidos. En seguida, se hace una revisión de la literatura que apareció en un principio sobre el sistema de partidos chileno posterior a la transición, en particular en las diversas expectativas y evaluaciones de los niveles de fragmentación y polarización. Por último, se hace un análisis empírico de las coaliciones y partidos legislativos a lo largo de la primera década posterior al regreso del régimen civil; aquí se examinan las carreras legislativas, el sistema de comisiones y la votación en el pleno.

La transición y la reforma $M = 2$

En 1988, el gobierno del general Pinochet perdió un plebiscito respecto a su continuación durante otros ocho años por un margen de 56 (44%). El gobierno militar aceptó de mala gana esta derrota y se preparó para celebrar elecciones abiertas –las primeras en 16 años– en 1989. Con este fin, el gobierno militar dejó una nueva ley electoral que modificaba la forma de elección para el Congreso.³

Antes del golpe de 1973, los legisladores se elegían en distritos con una magnitud (M) que iba de 1 a más de 20, donde la media era $M = 5.3$ (Nohlen, 1993). A partir de las elecciones de 1989, todos los legisladores de elección se eligen en distritos binominales ($M = 2$). La Cámara

³ El gobierno militar también cambió el método de las elecciones presidenciales. Hasta 1970, si ningún candidato obtenía más de 50% en la primera vuelta, el Congreso elegía al ganador entre los dos candidatos con mayor número de votos. A partir de 1989, los dos candidatos deben competir en una elección de desempate si nadie obtiene más de 50% en la primera vuelta. Para discusiones sobre los efectos de este cambio, véase Carey (1994 y 1997).

de Diputados se integra con dos miembros elegidos, en cada uno de los 60 distritos. El Senado está compuesto por miembros elegidos y no elegidos. Los 38 miembros elegidos son tomados de 19 distritos (dos de cada uno) y se desempeñan en el cargo durante periodos escalonados de ocho años. La Constitución de 1980 también estipula que habrá nueve miembros designados —nombrados respectivamente por el Ejército (4), la Suprema Corte (3) y el presidente (2)— y escaños vitalicios en el Senado para los ex presidentes que hayan desempeñado el cargo durante seis años o más.

Igual que antes del golpe, el nuevo sistema permite las planillas electorales abiertas. Los votantes señalan su preferencia por un candidato individual en una lista de hasta dos candidatos; todos los votos por los candidatos de cada lista se suman para determinar la distribución de los escaños dentro de las listas; los escaños son asignados a los candidatos de las listas ganadoras de escaños según el orden de su total de votos individual. En Chile, el efecto viene a ser que dos candidatos de una lista sólo pueden ser elegidos si esa lista tiene más del doble del voto total de la lista que queda en segundo lugar; de no ser así, se elige el primer candidato de cada una de las dos primeras listas. Con bastante frecuencia, éstos no son los dos candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de votos individuales.

Otro aspecto clave del nuevo sistema es la lista de coaliciones entre partidos. Las coaliciones electorales en forma de listas de emparentamiento (*apparentement lists*) eran comunes en Chile y fomentaban la cooperación entre los partidos hasta que fueron prohibidas por una reforma en la ley electoral en 1958 (Valenzuela, 1994). Bajo este sistema, los partidos aliados postulan candidatos y presentan listas que aparecen separadas en la planilla, pero el total de los votos de los partidos aliados son contados antes de distribuir los escaños (Lijphart, 1994). En el nuevo sistema chileno, las listas de coaliciones parecen favorecer, por una parte, la estructura de las listas del partido típicas y, por otra, el emparentamiento. Los candidatos de cada coalición aparecen juntos en una lista que lleva en la parte superior el nombre de la coalición y en la parte inferior el símbolo del partido del candidato junto a su nombre. Esto significa que, antes de que se lleven a cabo las elecciones, las coaliciones deben negociar una lista común de candidatos en cada distrito. Puesto que las coaliciones principales han incluido más de dos partidos en cada elección, esto significa también que en cada distrito hay algunos partidos que deben aceptar no incluir candidatos.

Con el $M = 2$, las negociaciones entre las coaliciones sobre la distribución de los candidatos en los distritos antes de cada elección han sido parecidas a las deliberaciones internas sobre la composición de las listas entre las facciones dentro de los partidos. Los partidos se enfrentan con la necesidad de negociar su presencia electoral en ciertos distritos y su libertad de presión respecto a prioridades en las políticas que están en desacuerdo con las del resto de la coalición a cambio de su pertenencia a la coalición. Por ende, las negociaciones referentes a la selección de los candidatos y a las políticas son una constante fuente de tensión dentro de cada coalición; sin embargo, como sólo las dos listas con más votos pueden obtener la representación en cualquier distrito, el incentivo para mantener las coaliciones ha prevalecido hasta ahora.

Evaluaciones iniciales del sistema de partidos posterior a la transición, fragmentación y polarización

Fragmentación

Los defensores de la reforma $M = 2$ sostenían que ésta desalentaría la fragmentación del sistema legislativo de partidos, de acuerdo con la conocida lógica de que la baja magnitud reduce la viabilidad de los partidos pequeños, y llevaría a la disminución del número efectivo de partidos ganadores de votos y escaños (Duverger, 1954; Taagepera y Shugart, 1989; Cox, 1997).⁴ Esta afirmación puede valorarse dependiendo de lo que uno considere como la unidad relevante de análisis, los partidos tradicionales o las coaliciones electorales más amplias.

La mayor parte de la literatura actual sobre Chile se concentra en los partidos tradicionales. La persistencia de organizaciones de partidos independientes, los desacuerdos públicos sobre las políticas y el conflicto de ambiciones entre los aspirantes presidenciales —entre partidos pertenecientes a las mismas coaliciones— son ejemplos de que las coaliciones son matrimonios por conveniencia durante la época de elecciones, mientras que los partidos son mucho más importantes como actores independientes (Scully, 1995; Valenzuela, 1994; Siavelis, 1997). Con base en esto, la respuesta respecto a si la reforma $M = 2$ redujo la

⁴ C.f. Laakso y Taagepera (1979) para un análisis sobre el concepto de “número efectivo de partidos”.

Cuadro 2. Número efectivo de partidos/listas ganadoras de votos en la Cámara de Diputados chilena

Año	1925-1973 (promedio)	1989	1993	1997
Partidos	6.82	7.83	6.29	7.12
Listas	6.82	2.56	2.25	2.52

Fuente: Siavelis (1997); Nohlen (1993); *La Época* (1997).

fragmentación del sistema de partidos chileno es definitivamente negativa. Siavelis (1997) demuestra que, ya sea que se cuente simplemente el número de partidos que obtuvieron representación en la Cámara o que se consideren los índices de concentración convencionales como los de Laakso y Taagepera (1979) o de Molinar (1991), el número de partidos legislativos no se ha visto reducido en la era posterior a la transición en relación con el de mediados de siglo. Siavelis (1997) y Scully (1995) también subrayan el hecho de que si no se consideran las alianzas en las coaliciones y se divide a los partidos chilenos —tanto antes del golpe como después de la transición— en bloques de Izquierda, Centro y Derecha, la proporción del voto nacional de los candidatos de los partidos en cada bloque muestra una notable continuidad a lo largo de ambos periodos.⁵

A la inversa, si se aceptara que en el sistema chileno las coaliciones son las unidades de análisis relevantes, sería inevitable concluir que la fragmentación se ha reducido. En el cuadro 2 se compara el número efectivo promedio de los partidos y las listas de ganadores de votos durante el periodo de 1925 a 1973, y se calcula la misma estadística con las listas del periodo posterior a la transición. Si los partidos son la unidad de análisis, en ambos periodos no se nota diferencia alguna en la fragmentación del sistema. Si calculamos el índice basándonos en las listas de planillas (a saber, las coaliciones electorales posteriores a la transición), el promedio desciende de 6.86 a 2.44. Esta disminución en la fragmentación sería aún mayor si se calculara basándose en la distribución de escaños en el Congreso y no en la distribución de los votos.

⁵ Ambos autores comentan, acertadamente, que contar la proporción del voto nacional de los partidos a partir de estos bloques hipotéticos es un ejercicio equivoco, ya que ningún partido tiene candidatos en todos los distritos, y que las decisiones sobre las postulaciones que determinan la cantidad de votos por los que competirá cada partido son endógenas a las organizaciones de las coaliciones. Por consiguiente, no queda claro sobre qué base debe tomarse esta proporción del voto en escala nacional como prueba de la persistencia de la fragmentación del sistema de partidos.

En pocas palabras, la conclusión a que se puede llegar respecto al efecto de la reforma $M = 2$ sobre la fragmentación depende de cuáles sean las entidades consideradas. Aunque no se sugiere ignorar a los partidos tradicionales, se busca destacar aquí la importancia de las coaliciones en el Congreso chileno posterior a la transición.

Polarización

Algunos de los defensores del $M = 2$ afirman que la reforma desalienta el extremismo en la competencia electoral y la negociación legislativa (Rabkin, 1996). Esta opinión asegura que los votantes le dan importancia a la reputación de las coaliciones independientemente de sus partidos, y que la existencia de ellas siempre fomenta la moderación. Por ejemplo, Guzmán (1993) sostiene:

Dado que el sistema $M = 2$ premia a las grandes mayorías, los partidos tenderán rápidamente a unirse e incorporarse en alianzas para alcanzar una proporción más alta de votos combinados de la que lograrían individualmente. Esto alienta a los partidos a participar en negociaciones que requieren la moderación en su postura. En este sentido, las coaliciones "forzadas" por el sistema generan resultados colectivos que reflejan más que el apoyo individual a cada partido [p. 309].

Al afirmar que el $M = 2$ fomenta la moderación, tanto Guzmán (1993) como Rabkin (1996) recurren a los conocidos argumentos de Downs (1957) sobre la competencia partidista en los sistemas de mayoría relativa en distritos uninominales (*simple majority districts plurality systems*) y sostienen que el cambio en Chile de un M alto a $M = 2$ es un paso en dirección al resultado centrista de Downs.

La crítica a este argumento cae dentro de los campos teórico y empírico. Muchos expertos en política chilena consideran la persistencia de los partidos tradicionales como una prueba decisiva en contra de los efectos de las reformas (Scully, 1995; Valenzuela, 1994; Siavelis, 1997). Por ejemplo, Valenzuela (1994) declara:

La clave para comprender la política chilena, incluso tras el largo interludio autoritario, es la existencia de varias corrientes políticas importantes con una fuerte representación partidista y con referentes claros de Izquierda, Centro y Derecha. El desafío para el fortalecimiento de la democracia chilena no es el ilusorio y contraproducente intento de destruir el

sistema de partidos o de cambiar las afinidades ideológicas subyacentes de los votantes. El gobierno militar fracasó claramente en este intento. El reto para Chile es estructurar mecanismos que enlacen las realidades centrífugas de la política chilena [p. 137].

La afirmación principal aquí es que el sistema de partidos chileno tradicionalmente ha tenido un carácter tripartita que ha persistido a pesar de las coaliciones que la reforma $M = 2$ vuelve indispensables durante las elecciones. Para Scully (1995):

la conclusión fundamental [...] es que los patrones y tendencias subyacentes dentro del panorama político chileno se resisten en gran medida a los cambios fundamentales. Una característica genética clave, a partir de mediados del siglo XIX, es que la política de los partidos en Chile tiende a dividirse en tres segmentos políticos fundamentales: Derecha, Centro e Izquierda [p. 134].

La descripción del sistema de partidos de "tres tercios" se refiere tanto a la adhesión de los votantes como al comportamiento legislativo. Scully (1995) destaca el primer aspecto cuando muestra que, en una encuesta, al responder a la pregunta "¿Se siente usted más cercano a la Derecha, la Izquierda o el Centro?", el porcentaje de las personas que se ubican a sí mismas en cada categoría se ha mantenido bastante estable y uniforme desde 1958 hasta 1993. Scully interpreta esta información como la prueba de que el sistema de partidos "continúa siendo manifiestamente tripartita" (p. 133). Sin embargo, no considera que este resultado podría deberse a la naturaleza de la pregunta de la encuesta, la cual es explícitamente tripartita.

Por otra parte, la descripción tripartita en ocasiones se refiere a los patrones históricos de las coaliciones entre los partidos. Valenzuela (1994) distingue entre bloques de partidos de Izquierda socialistas y comunistas), Centro (radicales y demócratas cristianos) y Derecha (nacionalistas, antes liberales y conservadores), y subraya la fluidez de sus patrones de coalición, tanto en las elecciones presidenciales como en los programas legislativos comunes; sostiene, además, que no se han visto afectados por las reformas institucionales del régimen militar.

La otra línea respecto a la polarización bajo el esquema $M = 2$ se basa en las teorías espaciales de las elecciones y advierte contra el hecho de exagerar la analogía entre el sistema de Chile y la descripción de los sistemas de mayoría relativa en distritos uninominales que presenta Downs. Magar, Rosenblum y Samuels (1998) y Dow (1998)

establecen modelos formales para la competencia electoral bajo el esquema $M = 2$, y hacen énfasis en la importancia de las listas abiertas en los distritos que continúan siendo plurinominales; a su vez, rechazan las afirmaciones de Guzmán (1993) y Rabkin (1996) según las cuales los partidos se concentran cerca del votante mediano. Ambos estudios concluyen que el nuevo sistema chileno fomenta que los dos candidatos legislativos pertenecientes a la misma coalición en cada distrito presenten posiciones ideológicas parecidas, pero, también, que cada par difiera mucho del centro de la distribución de votantes. Si esto se extendiera al nivel nacional, parecería que las coaliciones son cohesivas internamente pero ideológicamente diferentes entre sí. Los resultados presentados aquí señalan que ésta es una descripción correcta del sistema de partidos en Chile durante los años noventa.

Carreras legislativas

Morgenstern (1998) sugiere que las teorías más importantes sobre el comportamiento legislativo funcionan basándose en la suposición de que los funcionarios están motivados a mantener su carrera política. Por ejemplo, quienes estudian el Congreso estadounidense—donde las tasas de renominación y reelección son extraordinariamente altas—se han acostumbrado a suponer que el comportamiento de los legisladores, sin importar su motivación real, puede modelarse como si únicamente buscaran la reelección (Mayhew, 1974). Sin embargo, las tasas de reelección en América Latina varían bastante entre los países, y en muchos casos no puede darse por hecho que la reelección sea la principal motivación del comportamiento legislativo (Carey, 1996; Weldon, 1997). Así, antes de poder generar cualquier tipo de expectativas sobre el comportamiento legislativo chileno con base en una teoría de la ambición, hace falta determinar si los legisladores chilenos buscan desarrollar su carrera dentro del Congreso, utilizarlo como escalón para otros cargos públicos, o abandonar la política por completo después de fungir como legislador. Si el camino principal de su carrera está dentro de la legislatura, las instituciones que estructuran el comportamiento legislativo—como las comisiones y el liderazgo del partido y de la coalición—deberían ser importantes tanto para los legisladores como para la operación y eficacia de la legislatura en sí (Polsby, 1968; Krehbiel, 1991; Cox y McCubbins, 1993; Mainwaring y Scully, 1995).

La información electoral de Chile a partir de la transición muestra que la mayoría de los legisladores buscan hacer su carrera dentro del Congreso y que es razonable que esperen tener éxito en este ámbito. Los cuadros 3, 4 y 5 muestran las tasas de renominación y reelección para la Cámara de Diputados para los periodos 1989-1993 y 1993-1997, desglosadas según el partido y la coalición. Los niveles generales de reelección no muestran gran diferencia en las coaliciones o en los partidos dentro de las coaliciones.⁶

En las elecciones de 1993 y 1997, alrededor de tres cuartas partes de los funcionarios han sido renominados para la Cámara dentro de la misma coalición, y tres quintas partes han obtenido la reelección. Además, en cada periodo ha habido un par de funcionarios que han cambiado de lista, y en cada periodo uno de ellos ha ganado la reelección.⁷ Por último, el número de diputados nominados para contender por el Senado se incrementó de 4 en 1993 a 17 en 1997, aunque la tasa de éxito descendió. En ambas elecciones, más de 80% de los diputados titulares ha buscado y conseguido la nominación para volver a contender en las elecciones para el Congreso, y alrededor de dos tercios han triunfado.

Las cifras análogas para los senadores muestran que las tasas de renominación son ligeramente menores en promedio, y la tasa de reelección es ligeramente inferior a 50%. Puesto que los senadores suelen ser mayores, que los periodos son de ocho años y no de cuatro, y que la ambición progresiva no es la causa por la que los senadores contienden para estar en la Cámara, debe esperarse una tasa menor de búsqueda de la reelección y de éxito.

Estos cuadros muestran que es correcto aplicar las teorías basadas en la ambición de reelección al caso del Congreso chileno. Otra forma

⁶ Al ser entrevistados, los legisladores y funcionarios de los partidos de ambas coaliciones admitieron que los propios partidos dudan de si deben impedir la renominación de los legisladores que están interesados en obtenerla (Kuschel, 1998; Canales, 1998). En gran medida, esto se debe a que los legisladores en funciones suelen tener una reputación profesional y a que su nombre es reconocido, y ambos aspectos constituyen una ventaja dentro de sus distritos (Melero, 1998; Orpis, 1998; Paya, 1998). Por supuesto, el respaldo del partido es sólo un primer paso hacia la renominación dentro de la coalición, especialmente dentro de Concertación, donde siempre hay más partidos que exigen más sitios en la planilla que las dos nominaciones disponibles en cada distrito (Canales, 1998). La tasa ligeramente más alta de renominación de los legisladores en funciones dentro de la coalición de la Derecha puede deberse a que casi todos los distritos están dominados exclusivamente por dos partidos.

⁷ En todos los casos, se trata de diputados que se cambiaron de una de las listas menores a una de las coaliciones importantes, o viceversa. En ningún caso ha sucedido que un diputado se cambie de una de las coaliciones importantes a la otra. La estabilidad de la pertenencia a un partido o a una coalición entre los legisladores en Chile es sorprendente, en particular si se compara con la frecuencia de los cambios de partido en Brasil (Desposato, 1997).

Cuadro 3. Tasas de renominación y reelección a la Cámara de Diputados chilena, 1989-1993

Coalición/ Partido	Titulares ^a	Renominados	Ganadores renombrados	Cambio de coalición	Cambio + Ganó	Postulados al Senado	Ganadores en el Senado
<i>Concertación</i>	68 ^b	47 (69%)	35 (51%) (74%) ^c	2 (3%)	0	3 (4%)	2
DC	38	28	21		0	2	1
PS	17	10	9		0	0	0
PPD	7	5	4		0	1	1
PR	6	4	1		0	0	0
<i>Derecha</i>	48	41 (85%)	35 (73%) (85%)	0	0	1 (2%)	1 (2%) (100%)
RN	32	27	23		0	0	0
UDI	14	13	11		0	0	0
Independientes	2	1	1		0	1	1
MIDA	2	0	0	1 (50%)	1 (50%) (100%)	0	0
<i>Total</i>	118	91 ^d (77%)	71 ^e (60%) (78%)	3 (3%)	1 (1%) (33%)	4 (3%)	3 (3%) (75%)

^a El número de titulares no siempre corresponde exactamente con el número de legisladores electos por cada partido en el cuadro 1 debido a cambios ocasionales de partido o coalición durante el periodo o en caso de fallecimiento.

^b Concertación eligió 70 diputados en 1989. De éstos, tres fallecieron durante el periodo de 1990-1993 y dos no habían sido sustituidos antes de las elecciones de 1993.

^c Cuando aparecen dos porcentajes, el primero se refiere al porcentaje de *todos los titulares* de los cargos y el segundo al porcentaje de los que están en la columna inmediatamente a la izquierda (por ejemplo, el porcentaje de quienes fueron vueltos a postular y ganaron).

^d Dos diputados de Concertación fueron candidatos independientes para la coalición Izquierdista Democrática Alternativa en 1993. Uno que fue elegido de una lista independiente de izquierda en 1989 participó en las elecciones de 1993 en la lista de Concertación como candidato del Partido Socialista. Estos tres han sido contados dentro del número total de legisladores vueltos a postular, pero no son contados como renominados por sus coaliciones.

^e El candidato que primero contendió como independiente con Concertación en 1993 ganó, pero no ha sido contado como un ganador vuelto a nominar ni en la lista de Independientes ni en la de Concertación.

Cuadro 4. Tasas de renominación y reelección a la Cámara de Diputados chilena, 1993-1997

Coalición/ Partido	Titulares ^a	Renominados	Ganadores renombrados	Cambio de coalición	Cambio + Ganó	Postulados del Senado	Ganadores en el Senado
<i>Concertación</i>	70	47 (67%)	41 (59%) (87%)	1	1	6 (9%)	3 (4%) (50%)
DC	37	24	21	1	0	2	2
PS	15	11	10	0	0	3	1
PPD	15	10	9	0	0	1	0
PRSD	2	2	1	0	0	0	0
Independientes	1	0	0	0	0	0	0
<i>Derecha</i>	50	37 (74%)	30 (60%) (81%)	1	0	11 (22%)	4 (8%) (36%)
RN	29	23	16	0	0	7	1
UDI	15	12	12	0	0	2	2
Independientes ^a	4	2	2	0	0	2	1
UCC	2	1	1	1	0	0	0
<i>Total</i>	120	85 (71%)	72 (60%) (85%)	2 (2%)	1 (1%) (50%)	17 (14%)	7 (6%) (41%)

^a El número de titulares no siempre corresponde con el número de legisladores por cada partido en el cuadro 1 debido a cambios de partido o coalición durante el periodo o en caso de fallecimiento.

Cuadro 5. Tasas de renominación y reelección al Senado chileno

Coalición / Partido	1989-1993			1993-1997		
	Titulares	Renominados	Ganadores renombrados	Titulares	Renominados	Ganadores renombrados
<i>Concertación</i>	9	7 (70%)	2 (20%) (29%)	12	8 (67%)	6 (50%) (75%)
DC	4	2	1	9	6	6
PS	3	2	1	2	1	0
PPD	2	1	0	1	1	0
PRSD	2	2	0	0	0	0
<i>Derecha</i>	9	7 (88%)	6 (75%) (86%)	8	2 (25%)	2 (25%) (100%)
RN	5	6	5	6	1	1
UDI	2	1	1	1	1	1
Independientes	2	0	0	1	0	0
<i>Total</i>	18	14 (78%)	8 (44%) (57%)	20	10 (50%)	8 (40%) (80%)

Cuadro 6. Experiencia del Congreso chileno de 1997-2001

Coalición/ Partido	Cámara de Diputados			Senado		
	Primer período	Segundo período	Tercer período	Primer período ^a	Segundo período ^b	Experiencia en la Cámara ^c
Concertación	23 (33%)	27 (39%)	20 (28%)	7 (35%)	8 (40%)	5 (25%)
DC	16	10	13	5	6	3
PS	1	5	5	1	2	1
PPD	4	11	1	1	0	1
PRSD	2	1	1	0	0	0
Derecha	17 (35%)	11 (22%)	21 (43%)	6 (33%)	7 (39%)	5 (28%)
RN	8	4	11	0	6	1
UDI	4	3	10	2	1	2
Independientes	5	4	0	4	0	2
PUCC	0	1	0	0	0	0
Total	40 (33%)	39 (33%)	41 (34%)	13 (34%)	15 (39%)	10 (26%)

^a Electos por primera vez ya sea en 1993 o en 1997, sin experiencia legislativa previa en el período de 1990-1997.

^b Electos por primera vez en 1989; reelectos posteriormente, ya sea en 1993 o 1997.

^c Trabajo en la Cámara de Diputados anterior al Senado.

de analizar esta información consiste en considerar los niveles generales de experiencia legislativa que generan las tasas de reelección. En lo que se refiere a las elecciones de diciembre de 1997, donde la Cámara se renovó completamente y se contendió por 20 de los escaños por elección del Senado, a la fecha cada escaño de la Cámara ha estado en contienda tres veces y cada escaño del Senado, dos. La composición del Congreso durante el periodo de 1998 a 2001 se ilustra en el cuadro 6.

Como lo sugiere la información sobre la reelección, los niveles de experiencia no varían demasiado entre las coaliciones o entre los partidos principales. La Cámara está dividida más o menos equitativamente entre quienes están en su primero, segundo o tercer periodos, mientras que el Senado se encuentra repartido entre quienes están en su primero o segundo periodos y quienes tienen experiencia en la Cámara.

En el Senado y la Cámara de Diputados, la gran mayoría de los legisladores de ambas coaliciones y de todos los partidos han tenido experiencia legislativa. Si las tasas de reelección actuales continúan durante unas cuantas elecciones más, el nivel de experiencia general del Congreso chileno se elevará también. Puesto que cada elección significa cuatro u ocho años de experiencia, las tasas actuales de reelección indican que la permanencia promedio de los legisladores chilenos pronto será parecida a la de los integrantes del Congreso estadounidense. Por consiguiente, es claro que la reelección es importante para la gran mayoría de los legisladores chilenos, y que la estabilidad y experiencia del Congreso proporcionan un ambiente donde se puede esperar el nuevo desarrollo de instituciones legislativas estables y eficaces.

La organización del Congreso

Mesas

Las instituciones fundamentales de ambas cámaras del Congreso son las mesas directivas y las comisiones permanentes, cuyos integrantes son elegidos por mayoría de votos en cada una de las cámaras. La mesa de la Cámara de Diputados se compone de un presidente así como de un primer y de un segundo vicepresidentes; en el Senado hay un presidente y solamente un vicepresidente. Las reglas de la Cámara y del Senado establecen que las mesas trabajen durante periodos de

cuatro años y que no sean cuerpos colegiados; más bien, su poder se centraliza formalmente en los presidentes, mientras que los vicepresidentes actúan como suplentes en caso de ausencia o enfermedad del presidente (*Reglamentos de la Cámara de Diputados*, Art. 44; *Reglamento del Senado*, Arts. 21, 23). Sin embargo, el diputado demócrata cristiano Roberto León (1998) sugiere una mayor flexibilidad en la manera en que se ejerce el liderazgo en las mesas –al menos en la Cámara– cuando describe un acuerdo negociado de la Concertación en el que la presidencia se rotaría entre los demócratas cristianos, los socialistas y el PPD durante los cuatro años de la legislatura actual. Este tipo de acuerdo de distribución consensual del poder, si logra sostenerse, parece ser esencial para la supervivencia de la Concertación.

Las autoridades de las mesas, tal como las describen las reglas de la Cámara de Diputados y del Senado, siguen la línea de la mayoría de las directivas de asambleas: están a cargo de la comunicación entre las cámaras, con el Ejecutivo y con el público, y poseen cierto control sobre la agenda legislativa y las tareas de las comisiones. Estos dos últimos puntos tienen cierta importancia y requieren mayor comentario.

En lo que se refiere a la agenda legislativa, los reglamentos respectivos otorgan a cada uno de los presidentes de las cámaras cierta autoridad formal: en el caso de la Cámara de Diputados, determinar cuáles asuntos están sujetos a “la ejecución inmediata contra la no urgente” (Art. 44, inciso 4), y en el del Senado, “conducir debates, distribuir y ordenar la discusión de los asuntos y limitar la cantidad y duración de las declaraciones, cuando sea necesario asegurar la adopción de resoluciones” (Art. 23, inciso 2). Los presidentes de las mesas también dirigen el flujo del tráfico legislativo mediante el poder de discreción para remitir proyectos de ley a las comisiones legislativas, una autoridad que puede afectar la probabilidad de éxito de una propuesta según la composición de la comisión (Sinclair 1995; Jacobson, 1990). Sin embargo, en la práctica estas medidas de control de la agenda generalmente se ven invalidadas por la autoridad constitucional del presidente para dominar la agenda legislativa y declarar como urgentes sus iniciativas de ley, como puede verse en Siavelis (1988). Así, aunque el control formal de los funcionarios del Congreso chileno sobre la agenda *dentro* de la legislatura es parecido al de otros lugares, el gran poder constitucional del Ejecutivo sobre la agenda mitiga en cierta medida la eficacia de esta autoridad de las mesas.

En ambas cámaras, el presidente de la mesa toma en considera-

ción las peticiones de los diputados –que han sido filtradas por sus respectivas “bancadas” (bloques partidistas)– para las tareas que desean para sus comisiones, y luego presenta a las respectivas cámaras las listas propuestas para las comisiones para su ratificación.⁸ Al ser entrevistados, legisladores de varios partidos afirmaron que el proceso de asignación de las comisiones es consensual y que los presidentes de las mesas conceden las peticiones de nombramiento de las diferentes bancadas (Kuschel, 1998; Mata, 1998).

Comisiones

La mayor parte del trabajo importante de elaboración de políticas del Congreso se realiza en las comisiones de cada cámara. La legislación que se le presenta a cada cámara se envía rutinariamente a una de las 17 comisiones permanentes, donde se realizan las audiencias y se consideran las enmiendas. La legislación ordinaria puede extinguirse en una comisión por falta de apoyo de la mayoría, y el destino de las iniciativas de ley que requieren acción dentro de la Cámara (por ejemplo, propuestas del Ejecutivo en situaciones de urgencia) depende en gran medida de las recomendaciones de las comisiones.

Las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados están compuestas por 13 integrantes; las del Senado, por cinco.⁹ El acceso mediante internet a la información sobre los integrantes de las comisiones de la Cámara en las legislaturas de 1994-1997 y de 1998-2001

⁸ Aquí existe una diferencia sutil, pero potencialmente importante, entre las cámaras. Las reglas de la Cámara de Diputados determinan que el presidente nombre a todos los integrantes de las comisiones “con la aprobación de la Cámara” (Art. 44, inciso 2). En contraste, en el Senado, “los integrantes de las comisiones son elegidos por el Senado siguiendo las propuestas del presidente [...] Las propuestas del presidente no serán sometidas a debate y son aprobadas tácitamente si no hay ninguna objeción”. Sin embargo, si la propuesta del presidente del Senado para una comisión en específico es rechazada, los puestos de esa comisión son ocupados en la siguiente sesión mediante un voto acumulativo, donde cada senador recibe la misma cantidad de votos como puestos haya en la comisión, y puede distribuir estos votos entre los candidatos que prefiera, aun cuando esto lleve a otorgar más de un voto a un candidato en particular (Reglamento, Art. 30). Este método de votación se recomienda a menudo como una forma para impedir que las mayorías aplasten la voluntad de las minorías (Guinier, 1994). Sin embargo, según el senador Manuel Mata (DC) (1998), el proceso de postulación a las comisiones siempre ha sido consensual y las propuestas presidenciales nunca han sido objetadas.

⁹ Cuando las enmiendas de ley generan versiones diferentes de la misma iniciativa de ley en cada cámara, los respectivos integrantes de la comisión, además de ocho senadores adicionales (de modo que cada cámara tenga el mismo número de integrantes), participan en comisiones intercamerales –también conocidas en inglés como *conference committees* (N. del E.)– para resolver las diferencias y enviar un solo dictamen al pleno de cada una de las cámaras para que sea sometido a votación.

permite examinar detalladamente los patrones de postulación a las comisiones en los niveles de coalición, partido e individual. Tal como sucede con los poderes de las mesas, existen ciertas incongruencias entre las reglas formales de la Cámara de Diputados y la práctica en lo que se refiere a la asignación de escaños en las comisiones. El Artículo 213 de los *Reglamentos* establece que la composición partidaria de cada comisión debe reflejar proporcionalmente la composición partidaria de la Cámara en sí. Esta regla presupone la uniformidad en la composición partidaria (y por supuesto de coalición) en las comisiones. El cuadro 7, que contiene información sobre la integración de las comisiones de la Cámara de Diputados desde 1997 y al inicio del Congreso de 1998-2001, muestra que esta uniformidad en el nivel partidista no se mantiene rigurosamente.

En el nivel de las coaliciones, la Concertación mantiene una mayoría en todas las comisiones en todo momento, ya sea de 7:6 o de 8:5. En el nivel de los partidos, la regla de proporcionalidad se mantiene en el total, pero no en el caso particular de cada comisión. Es decir, el número general de puestos en comisiones asignados a cada partido se ve reflejado en la proporción de los escaños en la Cámara de Diputados, pero hay muchos casos de comisiones específicas donde no se sigue la proporcionalidad de los partidos dentro de las comisiones.¹⁰

En las dos legislaturas ha habido una diferencia en la distribución de las presidencias de las comisiones. En 1997, 5 de 17 fueron ocupadas por miembros de la oposición, mientras que 10 de las 12 restantes fueron ocupadas por demócratas cristianos. A principios de la legislatura de 1998-2001, la coalición mayoritaria ha hecho valer su monopolio casi total de las presidencias, al ocupar 16 de 17, mientras que simultáneamente las distribuye de manera más proporcional entre la coalición misma. Las columnas Repite, Nombrado nuevamente y Experiencia indican respectivamente si la misma persona ocupó la presidencia durante periodos sucesivos, si el presidente anterior (si es reelecto) continúa trabajando dentro de la comisión y si el presidente actual trabajó anteriormente en la comisión. A diferencia de Estados Unidos, los presidentes de una comisión normalmente no mantienen su cargo de una legislatura a la otra. En vez de ello, las coaliciones llegan a acuerdos para rotar la presidencia de las comisiones (Kuschel, 1998; León, 1998). Sin embargo, cuando los legisladores son

¹⁰ Sin embargo, conviene señalar que nada indica que los partidos se especialicen en cuestiones que sean muy importantes en sus distritos electorales: por ejemplo, que los socialistas dominen la Comisión del Trabajo.

Cuadro 7. Características de las Comisiones, Legislaturas de 1994-1997 y 1998-2001

Comisión	Proporción coalición		Proporción partidista DC:PPD:PS:PRSD/ RN:UDI:Independientes				Presidencia		Miembros	
	1994-1997	1998-2001	1994-1997	1998-2001	1994-1997	1998-2001	Repite	Nombr. nuevo	Expe-riencia	Reasig-nado
Hacienda	8:5	7:6	4:2:2:0/3:2:0	5:1:1:0/3:2:1	UDI	DC	no	sí	sí	7/7 (100%)
Constitución y Justicia	7:6	8:5	4:1:2:0/4:2:0	6:2:0:0/3:2:0	DC	DC	no	sí	sí	7/8 (88%)
Salud	8:5	7:6	4:2:2:0/3:2:0	4:2:1:0/2:3:1	PS	PS	sí	sí	sí	6/8 (75%)
Defensa	7:6	7:6	3:2:2:0/4:2:0	4:1:1:1/3:2:1	PPD	PS	—	—	sí	5/7 (71%)
Educación, Cultura, Deporte	7:6	7:6	3:2:1:1/4:2:0	4:2:1:0/1:2:3	DC	DC	no	sí	no	7/10 (70%)
Minería y Energía	8:5	7:6	4:2:2:0/3:2:0	4:1:1:1/2:2:2	RN	RN	no	sí	no	4/6 (67%)
Familia	8:5	8:5	4:2:2:0/3:1:1	4:2:2:0/3:0:2	DC	PS	—	—	sí	6/10 (60%)
Agricultura y Pesca	8:5	7:6	4:2:2:0/3:2:0	5:1:1:0/3:2:1	RN	DC	no	no	sí	7/12 (58%)
Trabajo y Seguridad Social	8:5	8:5	5:1:2:0/3:2:0	4:2:2:0/3:2:0	DC	DC	no	no	sí	5/10 (50%)
Gobierno Local										
y Planeación	7:6	7:6	5:1:1:0/4:2:0	4:2:1:0/2:2:2	DC	DC	—	—	no	4/8 (50%)
Relaciones Exteriores	8:5	7:6	4:2:2:0/5:1:0	4:1:1:1/3:3:0	DC	DC	—	—	no	3/6 (50%)
Recursos Nat., Medio Ambiente	8:5	8:5	4:2:2:0/3:1:1	4:2:2:0/1:1:3	DC	PS	—	—	sí	5/11 (45%)
Derechos Humanos, Ciudadanía	7:6	8:5	4:2:1:0/3:2:1	4:2:1:1/2:3:0	DC	DC	—	—	sí	4/9 (44%)
Economía	7:6	8:5	4:1:1:1/4:2:0	4:2:1:1/2:2:1	UDI	PPD	no	sí	sí	3/7 (43%)
Obras Públicas	8:5	8:5	4:2:2:0/3:2:0	4:2:1:1/3:1:1	DC	PPD	—	—	sí	3/7 (43%)
Vivienda, Desarrollo Urbano	8:5	7:6	4:1:2:1/4:1:0	4:2:1:0/3:1:2	RN	DC	no	sí	no	3/8 (38%)
Ciencia y Tecnología	7:6	8:5	4:1:1:1/4:2:0	4:2:1:1/3:1:1	DC	PRSD	—	—	no	3/9 (33%)
Resumen	8:5(10) 7:6(7)	8:5(8) 7:6(9)	68:28:29:4/ 60:30:3	73:31:20:7/ 42:31:21	10:1:1:0/ 3:2:0	9:2:4:1/ 1:0:0	1/9 ^a (11%)	7/9 ^a 78%	11/17 (65%)	82/135 61%

Fuente: <http://200.9.122.8:80/html/comis/index.htm>.

^aOcho presidentes de comisión de 1994-1997 no volvieron a la Cámara de Diputados en el periodo de 1998-2001.

Reasignado: Presidente de la Comisión en 1994-1997, trabajó en la comisión durante 1998-2001.

Experiencia: Presidente en 1998-2001, trabajó en la comisión durante 1994-1997.

reelectos, generalmente continúan en la comisión, y quienes son seleccionados como presidentes generalmente tienen experiencia en la comisión.

La importancia de la composición de la comisión y su relación con la estructura de coalición del Congreso puede comprenderse mejor con una cita del diputado Andrés Palma (durante la legislatura de 1994-1997) respecto a la legislación presupuestaria:

Puede ser que una propuesta de ley de agricultura no pase por la Comisión de Agricultura, pero si afecta el presupuesto tiene que pasar por la Comisión de Hacienda. Es decir, generalmente pasará por Agricultura y luego por Hacienda; pero si la iniciativa de ley fue enviada por el Ejecutivo en calidad de urgente para su discusión inmediata, pasará directamente a Hacienda sin pasar por Agricultura aunque tenga que ver con este tema, ya que afecta al presupuesto. Debido a ello, hemos procurado que la composición de la Comisión de Hacienda sea de 8-5 [Concertación-Derecha] para que aun cuando un par de legisladores estén ausentes no se afecte la aprobación de iniciativas de ley [financieras]. Siempre habrá ahí una mayoría de Concertación. Si falta uno, no hay problema; siempre –tal vez sea mejor llegar a 6-5– pueden faltar dos personas sin afectar la mayoría.

[En la legislatura de 1993-1997] en el Senado, la Comisión Permanente de Hacienda es la única [...] con mayoría de Concertación. Es decir, hay tres de Concertación y dos de la oposición. [Cuando se nombren ocho senadores más para servir en la Comisión Mixta de Hacienda, y así se llegue a que el número de representantes en cada cámara sea de 13] los otros ocho son nombrados por votación en el Senado, más o menos en proporción a los senadores; y como son ocho, cuatro provienen de Concertación y cuatro de la oposición. Así, el contingente completo del Senado termina siendo 7-6 [...] Pero en la legislatura anterior [1990-1993] no era así. En ese entonces [...] los otros ocho eran 3-5, respectivamente, de manera que el contingente total del Senado era 6-7. En todo caso, no importa cuál sea la distribución de los senadores porque la composición del contingente de la Cámara nos dará la mayoría en la Comisión Mixta de Hacienda.

El análisis detallado de Palma toca ciertos puntos clave sobre el papel de las comisiones en la elaboración de políticas legislativas. Primero, su preocupación principal es la naturaleza de las mayorías en las comisiones –tanto de las comisiones de cada cámara como de las comisiones intercamerales– en términos de los integrantes de la coalición. Segundo, las comisiones de Hacienda en cada cámara desempeñan el papel de comisiones de control sobre un amplio rango de juris-

dicciones de política, al examinar cualquier legislación que tenga algún impacto sobre el presupuesto.

Todo esto se refleja en el nivel de experiencia y conocimiento acumulados dentro del sistema de comisiones. La especialización de la comisión está considerada como un indicador de la capacidad de una legislatura como institución formuladora de políticas (Polsby, 1968; Strom, 1990; Norton, 1994; Schuttemeyer, 1994). Siguiendo el razonamiento de que la experiencia es una buena medida del conocimiento, las comisiones del cuadro 7 aparecen según el orden de la proporción en que los integrantes del primer periodo que fueron reelegidos a la Cámara de Diputados resultaron asignados nuevamente para un segundo periodo. Así, los siete miembros de la Comisión de Hacienda de 1997 que regresaron a la Cámara en 1998 fueron asignados nuevamente a Hacienda, siete de ocho en el caso de Constitución y Justicia, etcétera. El orden de rango resultante coincide con las descripciones de Palma y otros diputados (León, 1998; Kuschel, 1998) sobre la importancia de las comisiones de Hacienda, y con las aseveraciones convencionales sobre la complejidad y prominencia de las diferentes jurisdicciones sobre la política en Chile. Todas las comisiones con la tasa más alta de reasignación –Hacienda, Constitución, Salud, Defensa– manejan áreas de política complejas que han sido fuertemente disputadas en los años noventa (Baldez y Carey, 1999; Weyland, 1996).

La información presentada hasta ahora demuestra que el Congreso chileno está muy profesionalizado –especialmente tratándose de una legislatura joven– y que su sistema de comisiones está acumulando mucha experiencia; que está organizado y dominado por la coalición mayoritaria. En el estudio comparativo de las legislaturas, todas estas características se consideran como indicadores de una fuerte capacidad legislativa. Los informes examinados hasta ahora señalan la importancia de las coaliciones para determinar la integración y el desempeño de las comisiones, pero no proporcionan información suficientemente detallada para distinguir con claridad la importancia relativa que tienen los partidos tradicionales en la elaboración de políticas frente a las coaliciones más amplias. Para analizar esta cuestión, se pasará ahora al tema de la votación en el pleno de la Cámara.

Votación legislativa

Durante mucho tiempo, los estudios del Congreso de Estados Unidos se han concentrado extensamente en el comportamiento en la votación por lista nominal (*roll call voting behavior*), y en particular en los niveles de disciplina de partido (Anderson, Watts y Wilcox, 1966; Brady, 1973; Collie, 1984; Cox y McCubbins, 1993). El análisis sistemático del partidismo y la votación legislativa en América Latina apenas se han iniciado recientemente, conforme las legislaturas se han vuelto más importantes en la formulación de políticas públicas y la información se ha hecho más accesible (Limongi y Figueiredo, 1995 y 1997; Ames, 1997; Mainwaring y Pérez, 1997). En este artículo, se presenta un análisis sobre la información de los 215 votos registrados en el *Boletín de Sesiones* de la Cámara de Diputados, de las 40 sesiones de la Legislatura Ordinaria (22 de mayo al 9 de septiembre de 1997) y de las 29 sesiones de la Legislatura Ordinaria núm. 336 (30 de septiembre de 1997 al 21 de enero de 1998). El principal resultado de este análisis son los índices de unidad de votación dentro de los partidos y las coaliciones, que puede abarcar desde 0 (el partido o coalición está dividido equitativamente entre los votos a favor y en contra) hasta 1.0 (el partido o coalición se encuentra perfectamente unido, ya sea para votar a favor o en contra). El índice de unidad se valora siguiendo el razonamiento de que mientras más crítica sea la votación, más interesados debemos estar en la cohesión, y cuánto la asistencia de los legisladores como lo reñido de la votación son indicadores de este grado de "criticidad". Así, al calcular el índice, no contamos las votaciones en las que hubo escasa asistencia ni las que estuvieron sesgadas en alguna manera. El motivo y las propiedades del índice de unidad se exponen detalladamente en Carey (1999); sin embargo, para nuestro propósito aquí, bastará con presentar la fórmula básica:

$$\text{Índice de } UNIDAD_i \text{ ponderado} = \frac{\Sigma(UNIDAD_{ij})(ASISTENCIA_j)(REÑIDO_j)}{\Sigma(ASISTENCIA_j)(REÑIDO_j)}$$

donde:

$ASISTENCIA_j$ = % de legisladores que votan sobre la cuestión j

$REÑIDO_j = 1 - | \% \text{ a favor} - \% \text{ en contra} |$, para la legislatura completa sobre la cuestión j ¹¹

¹¹ Esta fórmula se basa en la suposición de que una medida será aprobada siempre y cuando haya más legisladores que voten a favor que en contra. Sin embargo, en algunos casos,

$UNIDAD_{ij} = |\% \text{ a favor} - \% \text{ en contra}|$, dentro de la coalición o el partido i sobre la cuestión j

Así, el grado en que la unidad de la coalición (o del partido) en una votación dada contribuye al resultado del índice general depende de la asistencia a una votación y de lo reñida que esté para evitar un empate.

Para poder comprender esta información, conviene examinar la distribución de las votaciones en los campos de *ASISTENCIA* y *REÑIDO*. La gráfica 1 confirma la expectativa de que la mayoría de los votos en esta base de datos contaron con poca asistencia y no presentaron sorpresas.¹² En un número importante de las votaciones presentadas, la *ASISTENCIA* fue de entre 33% (el quórum mínimo) y 50% de los diputados, y la parte perdedora tuvo menos de 10% de apoyo (con un resultado en el campo *REÑIDO* de entre 0 y 0.2). Sin embargo, se presentan muchas otras votaciones en las que *ASISTENCIA* y *REÑIDO* fueron altos. No obstante, el hecho de que no haya ninguna correlación entre *ASISTENCIA* y *REÑIDO* llama la atención. Por consiguiente, ambas variables parecen traer al índice ponderado información independiente e importante sobre la criticidad de las votaciones.

El primer corte consiste en examinar los resultados de los índices en las dos coaliciones principales y los principales partidos que las componen.¹³

El cuadro 8 presenta abundante información sobre los niveles de *UNIDAD* dentro de ambas coaliciones y dentro de los principales partidos que las componen, tanto en lo que se refiere a todos los votos

los procedimientos legislativos establecen requisitos más estrictos para la aprobación de una medida: por ejemplo, una mayoría extraordinaria de los integrantes de toda la Cámara. En Chile, estos acuerdos de supermayoría existen para realizar cambios en la Constitución y en la ley orgánica, y fueron aplicados en 10 de las votaciones incluidas en el conjunto de información aquí analizado. La fórmula modificada para calcular el índice de unidad para dar cabida a estos votos se expone en Carey (1999, Anexo C).

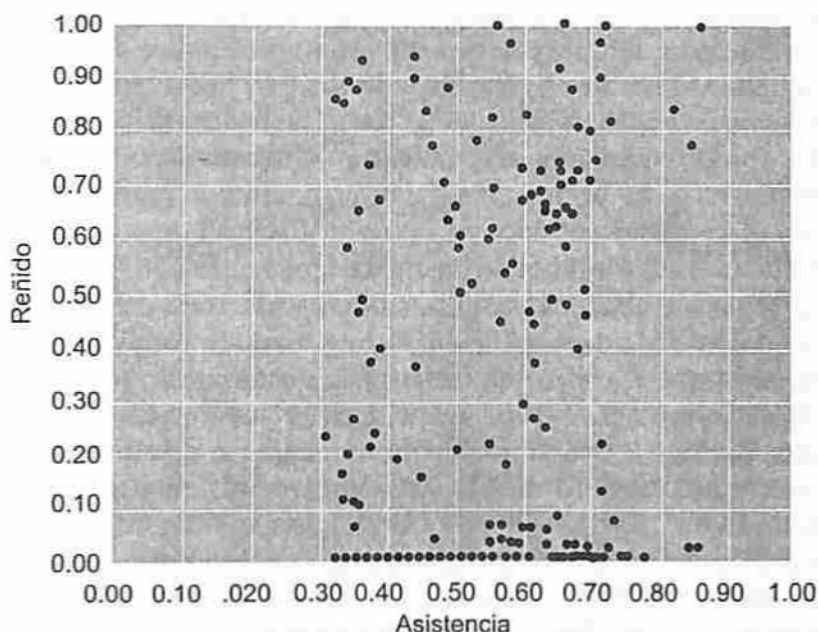
¹² En un principio se analizó la información respecto a los 101 votos de la Legislatura Ordinaria núm. 335. Al escribir este artículo, el análisis de la información de la votación completa de los 226 votos no había concluido aún. Los resultados para el conjunto completo de información están señalados; de no ser así, los resultados se basan sólo en los primeros 101 votos.

¹³ Para la legislatura de 1993-1997, cuatro candidatos sin ninguna afiliación partidista fueron postulados como candidatos Independientes en las listas presentadas por la coalición de la Derecha, así como dos candidatos del partido minoritario, la Unión del Centro-Centro (UCC). Dos candidatos del Partido Radical (PR) y uno del Partido Democrático de la Izquierda (PDI) fueron elegidos en las listas de Concertación. Al calcular los índices de *UNIDAD*, estos legisladores están incluidos en la puntuación de cada coalición. Posteriormente, cuando los índices están calculados en lo que se refiere a los bloques entre partidos tanto dentro como entre las coaliciones, sólo se incluye a los integrantes de los partidos principales.

Cuadro 8. Índices ponderados de UNIDAD para las coaliciones y los partidos

Coalición/ Partido	Todos los votos	Económico	Social/ Militar	Política exterior	Reforma gubernamental	Varios
<i>Concertación</i>	0.687	0.831	0.713	1.000	0.614	0.969
DC	0.746	0.916	0.752	1.000	0.670	0.936
PPD	0.714	0.887	0.714	1.000	0.607	1.000
PS	0.766	0.852	0.758	1.000	0.784	1.000
<i>Derecha</i>	0.609	0.672	0.585	0.488	0.502	0.479
RN	0.682	0.822	0.626	0.822	0.702	0.462
UDI	0.782	0.919	0.776	0.956	0.727	1.000
<i>Toda la Cámara</i>	0.382	0.503	0.305	0.838	0.790	0.899
N	215	96	66	14	31	8

Figura 1. ASISTENCIA y REÑIDO de votaciones en la Cámara chilena, 1997-1998



analizados como para los subconjuntos de votos codificados de acuerdo con el tipo de política.¹⁴ Los índices reportados para todo el Congreso hacen constar lo reñido de la contienda por los votos para cada una de las áreas de política, mientras que los índices más bajos señalan que los votos tendieron a crear mayor disensión. Como es de esperarse, las votaciones relacionadas con política exterior y cuestiones varias (por ejemplo, la aprobación de la construcción de monumentos en honor a un sacerdote del siglo XIX y a un policía asesinado en el cumplimiento de su deber, el cambio de nombre de un parque) fueron las más consensuales, mientras que las votaciones sobre cuestiones sociales y militares, y en menor medida sobre asuntos económicos, fueron las más divididas.

En el nivel de las coaliciones y los partidos que forman parte de ellas, lo primero que cabe apuntar es que los índices son mayores den-

¹⁴ A grandes rasgos, una calificación de 0.700 indica que 85% del conjunto de legisladores en cuestión votaron juntos en votos de *criticidad* "promedio". Por supuesto que el concepto de promedio implica que los votos que crean la mayor disensión en la legislatura en general reciben el mayor peso, así que la puntuación debe ser interpretada cuidadosamente.

tro de los partidos que dentro de las coaliciones en general. Esto debe ser así si el pertenecer al mismo partido ha de tener *algún* significado como mecanismo de predicción del comportamiento legislativo. Igualmente, desde el punto de vista aritmético, el índice para cualquier grupo no puede ser mayor que el promedio de los índices de los subgrupos que lo comprenden.¹⁵ Dado esto, es notable que exista tan poca diferencia entre la cohesión general de las coaliciones y la de los partidos que las componen, en particular dentro de Concertación, donde la cohesión en el nivel de la coalición no es mucho menor a la encontrada en el nivel del partido.

En el cuadro 8 también se da cierta idea sobre la disensión relativa respecto a las diferentes políticas dentro de cada uno de los partidos y coaliciones. Ambas coaliciones se encuentran relativamente unificadas en lo que se refiere a cuestiones económicas, y Concertación también está muy unificada en política exterior y en el renglón de proyectos de ley varios. El hecho de que existan grandes diferencias entre la unidad en el nivel de la coalición y en el de los partidos que la componen muestra cuáles son las cuestiones que crean disensión entre los partidos dentro de las coaliciones. Por ejemplo, los dos partidos principales dentro de la coalición de la Derecha muestran gran coherencia en sus votos sobre cuestiones de política exterior, mientras que esto no sucede con la coalición en conjunto; esto demuestra que hay grandes diferencias en el nivel de los partidos en este rubro. La Derecha está igualmente dividida (aunque no tan gravemente) en sus votos en cuestiones económicas y de reforma del gobierno. En las pocas votaciones sobre cuestiones varias, la Unión Democrática Independiente (UDI) se muestra perfectamente unida, mientras que Renovación Nacional (RN) está dividida internamente. En Concertación no resalta ninguna cuestión que parezca dividir a los partidos que están unidos dentro de la coalición.

¹⁵ Ponderado según el número de integrantes de los subgrupos. Si todos los partidos dentro de una coalición se mostraran desunidos exactamente en la misma medida respecto a todos los votos en el conjunto de información, entonces todos sus índices de *UNIDAD* serían iguales y serían iguales a los de su coalición. Por otra parte, si los integrantes del mismo partido son quienes *más probablemente* votarían juntos en lugar de votar con los integrantes de otros partidos dentro de su coalición, entonces los índices de *UNIDAD* de cada partido serán superiores a los de la coalición.

También vale la pena señalar que los partidos para los que se ha calculado el índice conforman la gran mayoría de los integrantes de cada coalición, mas no todos. Los contados legisladores de partidos pequeños e independientes en cada coalición están incluidos en los índices de la coalición. No tendría ningún significado calcular los índices de *UNIDAD* de los partidos independientes o con un solo legislador o a los legisladores independientes.

La siguiente pregunta es cómo podemos echar mano del índice de unidad para comprender la relativa importancia del partido *versus* la coalición y explicar la votación legislativa. Consideremos un corte alternativo de la información que distinga entre los varios bloques entre los partidos. Con base en el debate político chileno, sus plataformas electorales y su historia política, se propone la siguiente secuencia espacial de los principales partidos legislativos a lo largo de una dimensión ideológica de izquierda-derecha:

Socialista	PPD	DC	RN	UDI
Concertación			Derecha	

Si las coaliciones no limitan el comportamiento de los legisladores en las votaciones, entonces el límite entre las coaliciones no debería decirnos nada más sobre los patrones de votación de los diputados de partidos opuestos de lo que lo debería decirnos el límite entre dos partidos adyacentes. Es decir, si las coaliciones no influyen de manera importante en la estructuración del comportamiento legislativo, entonces la cohesión de los diputados de partidos ideológicamente adyacentes no debería depender de la pertenencia de ambos a la misma coalición electoral. Por otra parte, si las coaliciones electorales son importantes, entonces la *UNIDAD* entre dos partidos adyacentes dentro de una coalición debería ser mayor que la que hay entre dos partidos adyacentes en coaliciones diferentes.¹⁶

El cuadro 9 compara los índices en lo que se refiere a los legisladores en cada par de partidos y distingue si los pares son ideológicamente adyacentes y si pertenecen a la misma coalición. La primera conclusión es que para determinar si los legisladores de diferentes partidos votarán juntos, la pertenencia a la misma coalición importa mucho más que la cercanía ideológica. Entre los partidos adyacentes, el índice promedio general para los partidos que están en la misma coalición es de 0.674, mientras que el índice para los "partidos centristas" de ambas coaliciones —DC y RN— es de 0.376. Por supuesto, no

¹⁶ Por supuesto, la *distancia* ideológica entre dos partidos —y no sólo la simple *proximidad* la pertenencia a la misma coalición— puede ser la razón de una mayor o menor unidad en la votación entre sus diputados. La idea de comparar la importancia de la proximidad con la de la pertenencia a la coalición al determinar los índices presupone una separación uniforme a lo largo del espectro ideológico. En una revisión futura, se espera poder obtener e incorporar información que contenga opiniones de expertos sobre la ubicación ideológica de cada uno de los cinco principales partidos. Se considera que, si este tipo de información existe, los dos partidos "centristas" dentro de cada coalición —hacia el centro del espectro ideológico (DC y RN)— mostrarán que en realidad la distancia que existe entre ellos no es mayor a la que tienen con su socio de coalición más cercano. De ser así, esto reforzará el argumento según el cual lo que impulsa la cohesión de la coalición no es la ubicación ideológica inherente sino, más bien, la pertenencia a la coalición.

Cuadro 9. Índices de *UNIDAD* para los bloques interpartidistas

Coalición		Igual		Diferente	
Contiguo	PS-PPD	0.701	DC-RN	0.376	
		0.846 (Ec0.)		0.537 (Ec0.)	
		0.701 (Soc0./Mil0.)		0.323 (Soc0./Mil0.)	
		1.000 (Ext0.)		0.930 (Ext0.)	
		0.675 (Gob0.)		0.454 (Gob0.)	
		1.000 (Varios)		0.809 (Varios)	
	PPD-DC	0.705	PS-UDI	0.317	
		0.860 (Ec0.)			
		0.730 (Soc0./Mil0.)			
		1.000 (Ext0.)			
		0.620 (Gob0.)			
		0.949 (Varios)			
	RN-UDI	0.615			
		0.678 (Ec0.)			
		0.625 (Soc0./Mil0.)			
		0.444 (Ext0.)			
		0.518 (Gob0.)			
PS-DC	0.699	PPD-UDI		0.335	
	0.850 (Ec0.)				
	0.715 (Soc0./Mil0.)				
	1.000 (Ext0.)				
	0.632 (Gob0.)				
	0.961 (Varios)				
Discontinuo	PS-RN	0.351	DC-UDI	0.471	
					0.481 (Ec0.)
					0.266 (Soc0./Mil0.)
					0.886 (Ext0.)
					0.406 (Gob0.)
				0.776 (Varios)	
	PPD-RN	0.383	DC-UDI	0.471	
					0.459 (Ec0.)
					0.295 (Soc0./Mil0.)
					0.900 (Ext0.)
					0.492 (Gob0.)
		0.597 (Varios)			

(Ec0.) → (Economía) o (Econ.); (Soc0./Mil0.) → (Social/Militar) o (Soc./Mil.); (Ext0.) → (Rels. Exteriores) o (Rels. Ext.); (Gob0.) → (Gobierno) o (Gob.).

es de sorprender que el índice promedio para los partidos no adyacentes en coaliciones diferentes sea muy bajo (0.371); sin embargo, sí llama la atención el contraste con los resultados obtenidos para los únicos dos partidos que no son adyacentes dentro de una coalición (PS y DC a 0.699).

La división de los índices de acuerdo con el área de política en el cuadro 9 también muestra cuáles son los asuntos en los que algunos partidos basan sus alianzas dentro de la coalición y, quizás, cuáles son los temas que potencialmente podrían dividir a las coaliciones. Los altos índices de RN ante cualquiera de los partidos de Concertación en el rubro de asuntos exteriores sugieren que esta cuestión podría dividir a la coalición de la Derecha si la política exterior llegara a tener una dimensión política suficientemente importante.

En el nivel más básico, estos resultados demuestran que los legisladores de las principales coaliciones en Chile tienden a votar juntos y que las coaliciones también tienden a votar en contra de su oposición. Esto concuerda con los modelos espaciales de Magar, Rosenblum y Samuels (1998) y de Dow (1998), que predicen para las elecciones una competencia polarizada y cohesiva en las coaliciones. Por supuesto que medir el fenómeno nos lleva de inmediato a preguntar por qué razón los patrones de votación son tan diferentes entre las coaliciones mas no en su interior. Los propios legisladores señalan varios elementos de coordinación y presión para explicar su voto en el pleno de la Cámara. En la mayoría de los casos, refieren a la coordinación en el nivel del liderazgo de la coalición. Por ejemplo, en Concertación, los líderes de cada partido y de sus respectivas bancadas, junto con ministros clave del gobierno, se reúnen cada lunes en el edificio de oficinas de la presidencia para planear sus estrategias y negociar la agenda legislativa. Los acuerdos de estas reuniones son comunicados en las subsecuentes reuniones semanales de las bancadas y a toda la cohorte de legisladores de Concertación. Sin embargo, los legisladores generalmente subrayan que la función de dichas reuniones es informar y llegar a un consenso, y no imponer una disciplina de coalición estricta apoyada por sanciones. En diferentes entrevistas, el diputado Orpis (UDI) alude a la disciplina en el nivel de la coalición (1996) y posteriormente a un "acuerdo tácito" sobre la cohesión más sutil dentro de la coalición de la Derecha (1998). El secretario ejecutivo de la bancada del PPD en la Cámara da una explicación igualmente ambigua, y menciona "una obligación moral a apoyar la Concertación" y la "disciplina", pero minimiza la inminencia de sanciones explícitas para quienes voten en contra de la coalición (Canales, 1998).

La primera conclusión que destaca a partir de la información sobre la votación dentro de la Cámara es que las coaliciones desempeñan un papel fundamental en la estructuración del comportamiento legislativo. Pueden lograrlo mediante el establecimiento de disciplina –lo cual implica que se presione a los diputados a votar en conjunto– o la coordinación de la agenda legislativa. Las entrevistas sugieren que la disciplina en el nivel de la coalición es más bien una cuestión de obligación moral y no tanto de sanciones impuestas en contra de los legisladores inconformes. Otro tipo de disciplina puede surgir del incentivo electoral bajo el sistema $M = 2$ para que los candidatos de la misma coalición apuesten a posturas ideológicas parecidas a la vez que se diferencian de los candidatos de la otra coalición importante, como indican los modelos formales de Dow (1998) y Magar, Rosenblum y Samuels (1998). El papel que desempeñan las coaliciones en la coordinación de las actividades de los partidos que las constituyen es más claro y directo. Las reuniones semanales de Concertación proporcionan información regular a quienes controlan la agenda legislativa –el Ejecutivo, las mesas directivas, las bancadas y los presidentes de las comisiones– respecto a qué asuntos pueden impulsarse a través del proceso legislativo con un apoyo de mayoría (o, en caso necesario, de supermayoría) y, al contrario, cuándo una iniciativa de ley es tan potencialmente divisiva que convenga evitar que llegue al piso de debates. La polarización de las dos coaliciones principales, junto con su unidad interna, demuestra que éstas pueden estar presionando a sus integrantes a votar en conjunto, que están determinando cuáles son los asuntos que se llevan al Congreso, o alguna combinación de ambas. Pero, sin importar cómo se da el equilibrio entre estos dos tipos de influencia, es claro que las coaliciones son actores principales en la estructuración de las decisiones en el Congreso.

Una segunda conclusión, derivada de la cohesión de las coaliciones en la Cámara, es que la existencia de senadores no electos significa que gran parte de las deliberaciones y negociaciones más importantes dentro de la legislatura debe realizarse entre las cámaras y no dentro de ellas. La cohesión de las coaliciones en la Cámara también implica que, al no ser elegidos los senadores, gran parte de las deliberaciones y negociaciones más importantes dentro de la legislatura deben realizarse entre las cámaras y no tanto dentro de ellas. Si no hubiera senadores no electos, el Congreso de Chile sería un ejemplo de un bicameralismo congruente, donde se esperaría que las mayorías de cada una de las cámaras generaran decisiones similares, debido a

que los sistemas electorales para la Cámara de Diputados y el Senado son idénticos (con la salvedad de que los distritos para el Senado son más grandes) (Lijphart, 1984). Sin embargo, los senadores no electos modifican significativamente el panorama. La cohorte inicial había sido nombrada por el propio Pinochet e hizo que la mayoría del Senado pasara de Concertación a la Derecha. Como resultado de ello, durante los primeros ocho años posteriores a la transición, las negociaciones intercamerales fueron el foro principal para la negociación y el compromiso en el Congreso chileno. Rossana Costa (1996), economista de un *think tank* de una organización de cabildeo, subraya esto respecto a la legislación presupuestaria:

P—¿Cómo caracterizaría usted la relación que existe entre la Cámara y el Ejecutivo en lo que se refiere al presupuesto?

Costa —[En 1995], la Cámara de Diputados llegó a un acuerdo con el Ejecutivo, y como la oposición [la coalición de la Derecha] es una minoría, no hace falta debatir nada. Se lleva a votación y listo. Donde se debe llegar a un compromiso es en el Senado, porque en algunos casos ahí hace falta llegar a un acuerdo con la oposición, y eso es lo que lleva a la negociación, la conversación, la discusión; no así en la Cámara de Diputados.

El periodo de la cohorte original de senadores nombrados terminó a principios de 1998, cuando se nombraron nueve senadores nuevos, y el mismo general Pinochet asumió su escaño como ex presidente. Debido a las limitaciones del proceso de nombramiento (véase lo expuesto anteriormente), la inclinación ideológica del grupo nombrado en 1998 continúa ubicada sustancialmente a la derecha de la mayoría de Concertación entre los legisladores electos. Así, es probable que el fenómeno de un gobierno dividido producido por un Congreso dividido se prolongue hasta la próxima década.

Conclusión

Antes de 1973, el Congreso chileno fue considerado durante mucho tiempo como la legislatura más poderosa en América Latina; como un foro para la negociación entre partidos fuertes y un importante contrapeso al Ejecutivo en la formulación de las políticas públicas. Con la vuelta a la democracia en 1990, la combinación del legado de un largo paréntesis autoritario, una nueva Constitución que otorga al presidente fuertes poderes legislativos y un nuevo sistema electoral llevaron a cues-

tionar el papel del Congreso. Investigaciones recientes confirman la importancia que tiene el control presidencial sobre la configuración de los resultados de política (Siavelis, 1998; Baldez y Carey, 1999).

Sin embargo, de acuerdo con los criterios que se utilizan comúnmente para comparar las legislaturas, el Congreso de Chile está recuperando su papel de legislatura extraordinariamente profesionalizada y técnicamente competente. Los políticos se empeñan –en general con éxito– en desarrollar su carrera a través de la reelección en el Congreso. Avanzan en su carrera mediante los partidos y las coaliciones que se han mantenido estables a lo largo del periodo posterior a la transición. Además, gran parte del trabajo de la legislatura en lo que se refiere a la vigilancia y a la formulación de políticas queda delegado a un conjunto de comisiones permanentes; y el hecho de que la pertenencia a estas comisiones (en especial las que manejan las áreas de política más importantes) sea estable significa que estas instituciones dentro del Congreso están acumulando mucha experiencia. Todo esto se considera como una muestra de autonomía y capacidad legislativa.

No obstante, la cuestión más persistente y controvertida respecto a la legislatura chilena en la era posterior a la transición es si el sistema de partidos difiere fundamentalmente del de la época anterior a la transición. En particular, ¿puede ser que las dos coaliciones principales no sean más que un matrimonio por conveniencia, necesario debido al método de agregación de los votos impuesto por la dictadura saliente pero que no tienen ninguna importancia en la estructuración del comportamiento legislativo? Los analistas del sistema de partidos posterior a la transición se han concentrado principalmente en el tema de la continuidad respecto a la época anterior a Pinochet (Valenzuela, 1994; Scully, 1995; Siavelis, 1997). Sin embargo, la información aquí presentada indica otra cosa. Primero, aun en el caso de que las principales coaliciones fueran a desmembrarse (como al parecer ocurrirá en la lucha por la elección presidencial de 1999), *ambas* han demostrado ser más estables que *cualquiera* de las coaliciones que Valenzuela (1994) identifica durante todo el periodo de 1932 a 1973. Segundo, dos instituciones importantes que dirigen el trabajo de la Cámara de Diputados –las mesas directivas y las comisiones– están organizadas con base en el control de la coalición. La presidencia de la mesa se rota por un acuerdo entre los partidos dentro de Concertación; y la composición de las comisiones está marcada por mayorías de coalición congruentes, aun cuando algunas veces se viole la regla formal de la es-

tricta proporcionalidad partidista. Y lo más importante, el comportamiento de los diputados en la votación en el pleno, que a final de cuentas es el indicador básico de las posturas ante las políticas, muestra que la división en coaliciones nos permiten saber más sobre la manera en que se dividirá todo el Congreso cuando llegue el momento de votar que la división en partidos políticos.

En conclusión, el nuevo sistema electoral obliga a los partidos a unirse, y las coaliciones influyen en la manera en que funciona el Congreso y en el tipo de representación que proporcionan los legisladores. El caso chileno demuestra fehacientemente el impacto que tiene el diseño institucional sobre el comportamiento político.

Referencias bibliográficas

- Ames, Barry (1987), *Political Survival in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- (1995), "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation", *American Journal of Political Science*, vol. 39, núm. 2, pp. 406-433.
- (1997), *The Crisis of Governance in Brazil*, inédito.
- Ames, Barry y Timothy Power (1990), *Research Guide to Roll-Call Voting in Brazil's Constituent Assembly, 1987-88*, inédito.
- Anderson, Lee, M. Watts y A. Wilcox (1966), *Legislative Roll-Call Analysis*, Evanston, Illinois, Northwestern University Press.
- Arriagada, Genaro (1994), "The Transition to Democracy in Chile", en Stephan Haggard y Steven B. Webb (eds.), *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment: An Overview*, San Francisco, California, ICS Press.
- Baldez, Lisa y John M. Carey (1999), "Presidential Agenda Control and Spending Policy, Lessons from General Pinochet's Constitution", *American Journal of Political Science*, vol. 43, núm. 1, pp. 29-55.
- Brady, David W. (1973), *Congressional Voting in a Partisan Era*, Lawrence, University of Kansas Press.
- Canales, René (1998), *Secretario Ejecutivo del PPD*, entrevista con Scott Morgenstern, Santiago, Chile, 6 de agosto.
- Carey, John M. (1994), "Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al Ejecutivo", *Estudios Públicos*, vol. 55, pp. 305-314.

- Carey, John M. (1996), *Term Limits and Legislative Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (1997), "The Impact of Constitutional Choices on the Performance of Presidential Regimes", presentado en el Congreso sobre Reforma Constitucional, Academia Sinica, Taipei, República de China, 29-30 de mayo.
- (1999), "Party and Coalition Unity in Legislative Voting", Documento de trabajo, núm. 376, Departamento de Ciencia Política, Washington University.
- Collie, Melissa P. (1984), "Voting Behavior in Legislatures", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 9, núm. 1, pp. 3-50.
- Cooper, Joseph, David W. Brady y Patricia A. Hurley (1977), "The Electoral Basis of Party Voting, Patterns and Trends in the U.S. House of Representatives", en Louis Misel y Joseph Cooper (eds.), *The Impact of the Electoral Process*, Beverly Hills, Sage.
- Coppedge, Michael (1992), "(De) institutionalization of Latin American Party Systems", trabajo para el Congreso de la American Political Science Association.
- Costa, Rossana (1996), entrevista con la economista del Instituto Desarrollo y Libertad, grupo de expertos para Renovación Nacional, el partido más grande en la coalición de oposición del UPP chileno. El IDL emite políticas, proporciona escritos e informes a los legisladores y cabildea para la plataforma de RN. Costa es la principal analista de presupuestos del instituto. Santiago, Chile, enero.
- Cotler, Julio (1995), "Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru", en Scott P. Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Cox, Gary W. (1987), "Electoral Equilibrium Under Alternative Voting Institutions", *American Journal of Political Science*, vol. 31, febrero, pp. 82-108.
- (1997), *Making Votes Count, Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Matthew D. McCubbins (1993), *Legislative Leviathan, Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press.
- Desposato, Scott (1997), "Party Switching in Brazil", trabajo para el Congreso de la American Political Science Association.
- Dix, Robert H. (1994), "Incumbency and Electoral Turnover in Latin America", en Jorge I. Domínguez (ed.), *Parties, Elections, and Political Participation in Latin America*, Nueva York, Garland Publishing.

- Dow, Jay K. (1998), "A Spatial Analysis of Candidate Competition in Dual Member Districts, The 1989 Chilean Senatorial Elections", *Public Choice*, vol. 97, núm. 3, diciembre, pp. 451-474.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Collins.
- Duverger, Maurice (1954), *Political Parties*, Nueva York, John Wiley.
- El Mercurio* (1993), "Guía Electoral", Santiago, Chile, 5 de diciembre, suplemento especial.
- (1993), "Resultados Electorales", Santiago, Chile, 13 de diciembre, pp. C2-C5.
- Fuentes, José María (1993), "La alternativa proporcional con barreras de entrada", *Estudios Públicos*, vol. 51, núm. 1, pp. 269-302.
- Guinier, Lani (1994), *The Tyranny of the majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*, Nueva York, The Free Press.
- Guzmán, Eugenio (1993), "Reflexiones sobre el sistema binominal", *Estudios Públicos*, vol. 51, pp. 303-325.
- Hardin, Russell (1998), *Constitutionalism, Liberalism, and Democracy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hughes, Steven W. y Kenneth J. Mijeski (1973), *Legislative-Executive Policy-Making, The Cases of Chile and Costa Rica*, Beverly Hills, Sage.
- Krehbiel, Keith (1991), *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Kuschel, Carlos (1998), Diputado de *Renovación Nacional*, entrevista con Scott Morgenstern, Santiago, Chile, 6 de agosto.
- Jacobson, Gary C. (1990), *The Electoral Origins of Divided Government: Competition in U.S. House Elections, 1946-1998*, Boulder, Westview Press.
- Laakso, Markku y Taagepera Rein (1979), "The 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, pp. 3-27.
- La Época* (1997), "Jornada electoral", <http://200.9.122.8,80/default.htm>.
- León, Roberto (1998), diputado del Partido Demócrata Cristiano, entrevista con Scott Morgenstern, Santiago, Chile, 7 de agosto.
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press.
- (1994), *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Nueva York, Oxford University Press.

- Limongi, Fernando y Argelina Cheibub Figueiredo (1995), "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados, 1989-1994", *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, vol. 38, núm. 3, pp. 497-525.
- (1997), "Presidential Power and Party Behavior in the Legislature", trabajo para el congreso de la Latin America Studies Association, marzo.
- Magar, Eric, Marc R. Rosenblum y David Samuels (1998), "On the Absence of Centripetal Incentives in Double-Member Districts, The Case of Chile", *Comparative Political Studies*, vol. 31, núm. 6, pp. 714-739.
- Mainwaring, Scott P. (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez Liñán (1997), "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 22, núm. 4, pp. 453-483.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (1995), "Party Systems in Latin America", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- McGuire, James W. (1994), "Political Parties and Democracy in Argentina", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Mata, Manuel Antonio (1998), senador del Partido Demócrata Cristiano, entrevista con Scott Morgenstern, Santiago, Chile, 13 de agosto.
- Mayhew, David (1974), *Congress, The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- Melero, Patricio (1998), diputado de la Unión Democrática Independiente, entrevista con Scott Morgenstern, Santiago, Chile, agosto.
- Molinar, Juan (1991), "Counting the Number of Parties, An Alternative Index", *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 4, pp. 1383-1391.
- Morgenstern, Scott (1998), "U.S. Models and Latin American Legislatures", trabajo preparado para el Seminario *Legislatures in Latin America: Comparative perspectives*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, ciudad de México, 6-8 de febrero.
- Nohlen, Dieter (1993), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Norton, Philip (1994), "Representation of Interests, The Case of the British House of Commons", en Samuel C. Patterson y Gary W.

- Copeland (eds.), *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arber, University of Michigan Press.
- Orpis, Jaime (1996), diputado de la Unión Democrática Independiente (UDI), entrevista con Lisa Baldez, Santiago, Chile, enero.
- (1998), entrevista con Scott Morgenstern, Santiago, Chile, 14 de agosto.
- Palma, Andrés (1996), entrevista con el diputado chileno del Partido Demócrata Cristiano, el integrante más numeroso de Concertación, la coalición mayoritaria. Palma ha sido integrante de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados durante seis años, Santiago, Chile, 8 de enero.
- Paya Mira, Darío (1998), diputado de la Unión Democrática Independiente de Concertación, entrevista con Scott Morgenstern, Santiago, Chile, 17 de agosto.
- Polsby, Nelson (1968), "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *American Political Science Review*, vol. 62, núm. 2, pp. 144-168.
- Rabkin, Rhoda (1996), "Redemocratization, Electoral Engineering, and Party Strategies in Chile, 1989-1995", *Comparative Political Studies*, vol. 29, junio, pp. 335-356.
- República de Chile, Cámara de Diputados (1998), *Reglamento de la Cámara*, <http://200.9.122.8:80/default.htm>.
- , Senado de la República (1998), *Reglamento del Senado*, <http://200.9.122.8:80/default.htm>.
- Cámara de Diputados (1996-1997), Boletines de Sesiones, Legislatura Ordinaria núm. 334, primero de octubre de 1996-29 de mayo de 1997.
- Legislatura Ordinaria núm. 333, 22 de mayo de 1996-12 de septiembre de 1996.
- Rice, Stuart A. (1925), "The Behavior of Legislative Groups", *Political Science Quarterly*, vol. 40, núm. 1, pp. 60-72.
- Riker, William H. (1959), "A Method for Determining the Significance of Roll Calls in Voting Bodies", en John C. Wilkie y Heinz Eulau (eds.), *Legislative Behavior, A Reader in Theory and Practice*, Glencoe, The Free Press, pp. 377-384.
- Schlesinger, Joseph A. (1966), *Ambition and Politics, Political Careers in the United States*.
- Schumpeter, Joseph A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers.
- Schuttemeyer, Suzanne S. (1994), "Hierarchy and Efficiency in the

- Bundestag, The German Answer for Institutionalizing Parliament", en Samuel C. Patterson y Gary W. Copeland (eds.), *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Scully, Timothy (1995), "Reconstituting Party Politics in Chile", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 100-137.
- Scully, Timothy y Samuel Valenzuela (1993), "De la democracia a la democracia: continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos*, vol. 51, núm. 1, pp. 195-228.
- Shepsle, Kenneth A. (1991), *Models of Multiparty Electoral Competition*, Nueva York, Harwood Academic Publishers.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press. Chicago, Rand McNally.
- Siavelis, Peter (1993), "Nuevos argumentos y viejos supuestos. Simulaciones de sistemas electorales alternativos para las elecciones parlamentarias chilenas", *Estudios Públicos*, vol. 51, núm. 1, pp. 229-267.
- (1997), "Continuity and Change in the Chilean Party System: On the Transformational Effects of Electoral Reform", *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 6, pp. 651-674.
- (1998), "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents, Executive-Legislative Relations in Chile", presentado en el Seminario *Legislatures in Latin America: Comparative Perspectives*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, 6-8 de febrero.
- Sinclair, Barbara (1995), *Legislatures, Leaders, and Lammaking. The U.S. House of Representatives in the Post Referendum Era*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Strom, Kaare (1990), *Minority Government and Majority Rule*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart (1989), *Seats and Votes, The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.
- Valenzuela, Arturo (1994), "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile, A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 91-150.

- Valenzuela, Arturo y Alexander Wilde (1979), "Presidential Politics and Decline of the Chilean Congress", en Joel Smith y Lloyd Musolf (eds.), *Legislatures in Development: Dynamics of Change in the New and Old States*, Durham, Duke University Press.
- Weldon, Jeffrey (1997), "Political Sources of *Presidencialism* in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Weyland, Kurt Gerhard (1996), *Democracy without Equity: Failure of Reforms in Brazil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.