



EL ROL DE REPRESENTACIÓN DE LOS DIPUTADOS FEDERALES EN BRASIL Y MÉXICO

Mirada a la experiencia latinoamericana

LUIS ANTONIO GONZÁLEZ TULE


Grupo Editorial
IBÁÑEZ

 UNIVERSIDAD
DEL NORTE
Editorial

EL ROL DE REPRESENTACIÓN DE LOS DIPUTADOS FEDERALES EN BRASIL Y MÉXICO

EL ROL DE REPRESENTACIÓN DE LOS DIPUTADOS FEDERALES EN BRASIL Y MÉXICO

Luis Antonio González Tule

Área metropolitana
de Barranquilla (COLOMBIA), 2016

 **UNIVERSIDAD
DEL NORTE**
Editorial


Grupo Editorial
IBAÑEZ

González Tule, Luis Antonio.

El rol de representación de los diputados federales en Brasil y México / Luis Antonio González Tule. – Barranquilla : Editorial Universidad del Norte ; Grupo Editorial, 2016.

221 p. : tablas ; 24 cm.
Incluye referencias bibliográficas
ISBN 978-958-741-726-5 (impreso)
ISBN 978-958-741-727-2 (PDF)
ISBN 978-958-741-728-9 (ePub)

1. Ciencias políticas—México. 2. Ciencias políticas. I. Tít.

320 G643 ed.23 (BrUNB)



Vigilada Mineducación
www.uninorte.edu.co
Km 5, vía a Puerto Colombia, A.A. 1569
Área metropolitana de Barranquilla (Colombia)



www.webmail.grupoeditorialibanez.com
Carrera 69 Bis n.º 36-20 sur
Tels: 230 0731 - 238 6035
Bogotá (Colombia)

© Universidad del Norte, 2016
Luis Antonio González Tule

Coordinación editorial
Zoila Sotomayor O.

Diseño y diagramación
Álvaro Carrillo Barraza

Diseño de portada
Joaquín Camargo Valle

Corrección de textos
Henry Stein

Procesos técnicos
Munir Kharfan de los Reyes

Hecho en Colombia
Made in Colombia

© Reservados todos los derechos. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio reprográfico, fónico o informático, así como su transmisión por cualquier medio mecánico o electrónico, fotocopias, microfilm, *offset*, mimeográfico u otros, sin autorización previa y escrita de los titulares del *copyright*. La violación de dichos derechos constituye un delito contra la propiedad intelectual.

A Yolanda,
José Luis y Paula.

EL AUTOR

LUIS ANTONIO GONZÁLEZ TULE

Doctor en Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Salamanca (España). Máster en Estudios Latinoamericanos, Instituto de Iberoamérica - Universidad de Salamanca. Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Internacional de Cuernavaca (México). Profesor investigador de la División de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte (Colombia).

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS Y GRÁFICOS.....	x
SIGNIFICADO DE ACRÓNIMOS.....	xii
AGRADECIMIENTOS.....	1
PRÓLOGO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	7

Capítulo 1

EL ESTUDIO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....	15
INTRODUCCIÓN.....	15
EL CONCEPTO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....	18
La representación formalista.....	20
La representación descriptiva.....	26
La representación simbólica.....	28
La representación sustantiva.....	29
EL ROL DEL LEGISLADOR.....	34
COMENTARIOS FINALES.....	37

Capítulo 2

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y EL ÁMBITO DEL <i>FOCUS</i> EN AMÉRICA LATINA.....	39
INTRODUCCIÓN.....	39
REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA.....	41
ÁMBITO DE ESTUDIO DEL <i>FOCUS</i> A PARTIR DE LAS INICIATIVAS, LEYES Y ENMIENDAS CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA.....	47
COMENTARIOS FINALES.....	58

Capítulo 3

MODELO PARA MEDIR EL <i>FOCUS</i> DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA	61
INTRODUCCIÓN	61
“MODELO” PARA MEDIR EL FOCUS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SU OPERACIONALIZACIÓN	63
LAS VARIABLES PREDICTORAS DE LA INVESTIGACIÓN Y SU OPERACIONALIZACIÓN	71
Modelo de carrera política	72
Modelo del distrito y estrategia política	74
Modelo de posición partidista	77
Modelo de contexto económico	78
COMENTARIOS FINALES	81

Capítulo 4

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS EN BRASIL Y MÉXICO	83
INTRODUCCIÓN	83
APROXIMACIÓN AL SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEÑO	84
Estructura y composición de la Cámara de Diputados en Brasil	87
APROXIMACIÓN AL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO	96
Estructura y composición de la Cámara de Diputados en México	100
COMENTARIOS FINALES	107

Capítulo 5

ANATOMÍA DEL COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO: MIDIENDO EL <i>FOCUS</i> DE REPRESENTACIÓN EN BRASIL Y MÉXICO	109
INTRODUCCIÓN	109
<i>FOCUS</i> DE REPRESENTACIÓN EN BRASIL Y MÉXICO	111
Naturaleza de la representación política en Brasil	115
Naturaleza de la representación política en México	129
COMENTARIOS FINALES	142

Capítulo 6

UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA AL <i>FOCUS</i> DE REPRESENTACIÓN EN BRASIL Y MÉXICO	147
INTRODUCCIÓN	147
AGRUPACIÓN DE LAS VARIABLES PREDICTORAS	148
EXPLICANDO EL FOCUS DE REPRESENTACIÓN EN BRASIL	151
EXPLICANDO EL FOCUS DE REPRESENTACIÓN EN MÉXICO	158
HACIA LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN BRASIL Y MÉXICO.....	169
COMENTARIOS FINALES	182
CONCLUSIONES.....	187
BIBLIOGRAFÍA	193
ANEXOS.....	211
Anexo 1. Criterios para determinar las categorías de clasificación del <i>focus</i> de representación	211
Anexo 2. Operacionalización de las variables predictoras y esquema del modelo de regresión logística	216
Anexo 3. Información descriptiva de las variables predictoras	217
Anexo 4. Posiciones ideológicas de los partidos políticos.....	220
Anexo 5. Coaliciones del primer gobierno de Luiz Ignacio da Silva (2003-2007)	221

ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS Y GRÁFICOS

Tablas

1.1	Acepciones de la representación política	32
1.2	Estilo y <i>focus</i> del rol de representación	37
2.1	El estudio del <i>focus</i> en América Latina.....	56
3.1	Proyectos de ley en Brasil y México	66
3.2	Categorías de la dimensión nivel de agregación.....	67
3.3	Relación iniciativas y peso político por agrupación partidista	70
3.4	Variables relativas a la carrera política	73
4.1	Composición de la Cámara de Diputados en Brasil (1986-2010)	85
4.2	Facultad de los líderes en la Cámara de Diputados en Brasil	89
4.3	Composición de la Cámara de Diputados en México (1994-2012)	98
4.4	Efectos de la competencia intrapartidista y requerimientos para la aprobación de nominaciones sobre la fortaleza de los líderes	99
4.5	Facultad de los líderes en la Cámara de Diputados en México	102
4.6	Comparativo de casos	108
5.1	Nivel de agregación en las cámaras de diputados.....	112
5.2	Efecto y nivel de agregación en Brasil	115
5.3	Contenido y nivel de agregación en Brasil.....	117
5.4	Nivel de agregación por patrocinador en Brasil.....	119
5.5	Copatrocio de proyectos locales en Brasil.....	121
5.6	Copatrocio de proyectos sectoriales en Brasil	122
5.7	Nivel de agregación por partido político en Brasil	126
5.8	Efecto y nivel de agregación en México.....	129
5.9	Contenido y nivel de agregación en México.....	132
5.10	Nivel de agregación por patrocinador en México.....	133
5.11	Copatrocio de proyectos locales en México.....	134
5.12	Copatrocio de proyectos sectoriales en México	135
5.13	Nivel de agregación por partido político en México	138
6.1	Agrupación de las variables predictoras	150
6.2	Modelo de regresión logística del nivel de agregación en Brasil.....	152
6.3	Modelo de regresión logística del nivel de agregación en México	160
6.4	Resumen comparativo de los resultados.....	170
6.5	Enmiendas al presupuesto en Brasil por autor (53ª Legislatura).....	174

6.6	Nivel de agregación de las enmiendas presupuestales en México.....	180
6.7	Etiqueta partidista de las enmiendas locales	181
6.8	Tipo de copatrocinio.....	184

Figuras

3.1	Relación entre preferencias legislativas, presentación de proyectos y votaciones.....	64
3.2	Operacionalización del <i>focus</i> de Representación Política.....	68
3.3	Relación entre las variables del trabajo.....	81
4.1	Procedimiento legislativo en Brasil	95
4.2	Procedimiento legislativo en México	106
7.1	Modelo del focus de representación en Brasil y México	189

Gráficos

5.1	Contenido de los proyectos en Brasil.....	116
5.2	Relación efecto-firmante en Brasil.....	124
5.3	Contenido de las iniciativas por partido político en Brasil.....	128
5.4	Efecto de las iniciativas por partido político en Brasil	129
5.5	Contenido de los proyectos en México.	131
5.6	Relación efecto-firmante en México	137
5.7	Contenido de las iniciativas por partido político en México.....	140
5.8	Efecto de las iniciativas por partido político en México.....	141
5.9	Evolución de la percepción de diputados mexicanos sobre quien dicen representar en su labor legislativa.....	144
6.1	Dispersión del nivel de agregación según la magnitud del distrito en Brasil.....	155
6.2	Relación pobreza y desigualdad en Brasil.....	158
6.3	Patrocinio y estatus de los proyectos en México	166
6.4	Relación pobreza y desigualdad en México.....	168
6.5	Éxito de las enmiendas por autor	175
6.6	Valores solicitados por área temática, presupuesto 2008	177
6.7	Valores solicitados por área temática, presupuesto 2009	178
6.8	Valores solicitados por área temática, presupuesto 2010	178
6.9	Valores solicitados por área temática, presupuesto 2011	179
6.10	<i>Focus</i> de representación en México según unidad de análisis.....	181
6.11	Nivel de agregación de las enmiendas al presupuesto por partido político.....	183

SIGNIFICADO DE ACRÓNIMOS

CDE	Comité Directivo Estatal
CDM	Comité Directivo Municipal
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
PC	Partido Convergencia
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRFB	Constitución de la República Federativa de Brasil
DEM	Demócratas
DERFE	Dirección Ejecutiva y Registro Federal de Electores
IFE	Instituto Federal Electoral
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INFOPAL	Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (de la Cámara de Diputados)
	LOCGM: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
NA:	Nueva Alianza
PAN:	Partido Acción Nacional
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PSC	Partido Social Cristão
PSD (Méx)	Partido Alternativa Social Demócrata
PSD (Bra)	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT (Méx)	Partido del Trabajo
PT (Bra)	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PV	Partido Verde
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
PRODASEN	Centro de Informática e Processamento de Dados no Senado Federal.
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es el resultado de la investigación con la que obtuve el grado de Doctor en el área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Muchas horas fueron necesarias y nada de esto hubiera sido posible sin el respaldo, la enseñanza y los consejos de quienes me acompañaron a lo largo de una aventura que inició hace una década. Si bien ningún espacio es suficiente para expresarles mi agradecimiento, no dejaré pasar la oportunidad de reconocer que su presencia fue determinante a la vez que insustituible.

Estar en el área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca me dio la oportunidad de conocer a grandes académicos que no solo me acercaron a los autores, las teorías y las técnicas de la disciplina, sino que me contagiaron su pasión por la profesión. De manera particular mi agradecimiento es para Mercedes García Montero, mi directora de tesis, por su paciencia y disponibilidad para guiarme a pesar de la distancia y de sus propios compromisos profesionales y familiares, así como por realizar el prólogo de la obra. Mi más sincero reconocimiento por su vocación docente es también para Manuel Alcántara, “Rafa” Bustos, Pilar Domingo, Agustín Ferraro, Elena Martínez Barahona, Luis Pásara y Leticia Ruiz.

Mi agradecimiento es también para las instituciones que me han brindado su apoyo en estos últimos años. A la Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo (AECID), por otorgarme la beca de estudios doctorales. Al Instituto de Iberoamérica y al Área de

Ciencia Política de la Universidad de Salamanca donde con gusto completé mis posgrados. Al Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa, por abrirme sus puertas como investigador visitante. Y a las universidades donde he tenido la oportunidad de crecer personal y profesionalmente y de conocer excelentes personas. Me refiero a mi alma máter, la Universidad Internacional de Cuernavaca (UNINTER), al Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados (IIEPA-IMA), de la Universidad Autónoma de Guerrero, al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y a la Universidad del Norte, en Colombia, desde donde me encuentro escribiendo estas últimas líneas.

Barranquilla, diciembre de 2015

PRÓLOGO

Seguramente el lector de este libro que tengo la suerte de prologar ha escuchado el grito de “no nos representan” o “que se vayan todos” por parte de ciudadanos descontentos con la labor de sus representantes, o ha oído hablar de la recurrente crisis de la representación. Si bien estos fenómenos no son nuevos en la región latinoamericana, la crisis económica mundial vivida en los últimos años por muchos países, en distintos lugares geográficos, ha contribuido a incrementar la insatisfacción de muchos sectores de la población hacia los actores políticos y el funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa.

La crisis de la representación no se limita únicamente a una desconfianza hacia los representantes, también se ha visto reflejada en las voces de aquellos ciudadanos que exigen una participación mayor en la toma de decisiones y mecanismos que configuren relaciones representativas más cercanas entre la población y los políticos. Ahora bien, no siempre se tiene información acerca de cómo son esas relaciones que es algo que este libro ayuda a entender, al explorar el rol representativo de los legisladores.

Huyendo de cualquier manifestación normativa, el autor aporta elementos fundamentales acerca del concepto de representación política así como a su captación empírica. Toda reflexión en torno a uno de los fenómenos que ha despertado más debates en la teoría política debe comprender que el concepto se ha ido construyendo a través de los diferentes momentos históricos así como de los paradigmas imperan-

tes en los mismos. De modo que es necesario contextualizar la noción que hoy tenemos sobre la representación política democrática. El autor sintetiza de forma brillante estos debates y su evolución para centrarse en la definición de representación política propuesta por Pitkin hace ya casi cuatro décadas y que contiene las ideas de autorización –en el sentido de que un representante es aquél que ha sido autorizado para actuar en nombre de otro; elección –esta autorización se obtiene a través de un proceso de elección; identificación –el representante se identifica con los representados para actuar de acuerdo con sus intereses de manera receptiva y rendición de cuentas –ya que el representante debe responder ante los representados por las acciones tomadas–.

La relación establecida entre estos cuatro elementos es clave para entender la configuración de la representación de los actores políticos, y a desentrañarla se han dedicado muchos análisis desde la ciencia política. En este tipo de trabajos es donde se sitúa la presente obra de González Tule, quien pone el foco de atención en el rol representativo de los legisladores siguiendo la propuesta de Eulau (1959) y ofreciendo una operacionalización precisa del rol para captar empíricamente la representación sustantiva.

Los legisladores, como representantes políticos, actúan dentro de un Parlamento donde deben tomar decisiones con otros representantes políticos elegidos en circunscripciones territoriales más o menos pequeñas, lo que puede provocar conflictos en la defensa de intereses electorales más locales o más generales. Además, en las modernas democracias representativas, los partidos políticos tienen un papel fundamental como vehículos de transmisión por lo que el legislador muchas veces no es independiente de las decisiones tomadas por la dirección del partido. A ello se pueden unir presiones de diferentes sectores, organizaciones, movimientos o grupos de presión. Todo ello, sin duda, marca su acción y la identificación con sus representados.

La riqueza de este trabajo es doble, pues no solo propone un modelo analítico que describe la naturaleza de la representación y que ayuda a montar el rompecabezas descrito en el párrafo anterior, sino que explora diferentes variables que pueden impactar en la dirección del rol representativo a través de una cuidada construcción teórica de hipótesis. Los casos utilizados para describir y explicar la naturaleza repre-

sentativa son Brasil y México, países que comparten una organización territorial federal pero a los que diferencia el sistema electoral utilizado para la elección de los legisladores con lo cual la comparación cobra aún mayor relevancia.

Para llevar a cabo el análisis, el autor construye una laboriosa base de datos con las iniciativas legislativas individuales propuestas por los representantes a través de la cual capta el rol representativo (nacional, sectorial o local) y que, a su vez, es utilizada para comprobar los factores que impactan en la defensa de distintos intereses; esto evidencia que la carrera política, el sistema electoral y la organización partidista son imprescindibles para comprender la configuración de la representación política, pero que no son factores unívocos, tal como el trabajo muestra en su último apartado que se centra en la representación de intereses locales.

En definitiva, este libro cumple dos criterios básicos que tiene que tener la elección de un tema en las ciencias sociales. El primer criterio es la contribución novedosa al conocimiento y este libro ofrece no solo información sistemática sino un modelo analítico para aprehender el rol representativo. El segundo de ellos es que sea una cuestión de relevancia, y la representación política es clave para entender las democracias actuales, para comprender su evolución histórica y la relación entre los políticos y los ciudadanos. De modo que este libro es un instrumento para interpretar a la democracia representativa.

Mercedes García Montero
Directora del Instituto de Estudios Latinoamericanos
de la Universidad de Salamanca (España)

Salamanca, enero de 2016

INTRODUCCIÓN

Durante su discurso a los electores de Bristol en 1774, Edmund Burke defendió que el Parlamento no debía ser “un congreso de embajadores con diferentes intereses encontrados (...), sino que [debía ser] una asamblea deliberativa de la nación, con un solo interés, el de todos” (Canavan, 1999, p. 11). Paralelamente, en los debates de la Convención Federal de 1787, uno de los puntos más álgidos entre federalistas y anti-federalistas fue la visión política sobre los intereses que debían prevalecer en la Asamblea Nacional. Los federalistas se mostraron a favor de mantener la asamblea libre de discusiones parroquiales y focalizada en el bien público nacional, mientras que los anti-federalistas defendieron que en la asamblea deberían defenderse las preocupaciones locales (Rehfeld, 2005).

Las democracias actuales –como herederas de las luchas liberales de los siglos XVII y XVIII que defendieron las ideas del auto-gobierno, la libertad y la igualdad–, descansan en instituciones representativas que trasladan las demandas de la sociedad y establecen las leyes que rigen la vida política, económica y social de un determinado lugar. Para que un sistema de toma de decisiones colectivas, integrado por representantes, refleje las preferencias ciudadanas debe cumplir determinadas condiciones que van de la igual influencia sobre las decisiones colectivas hasta el establecimiento de un orden legal capaz de asegurar la cooperación sin ninguna interferencia indebida (Przerworski, 2010).

¿Qué sucede cuando los legisladores son dominados por los intereses de una clase o sirven como vehículos para alcanzar los objetivos de esa clase? ¿Qué intereses deben prevalecer en los organismos de toma de decisiones colectivas? Desde los orígenes de los gobiernos representativos, la reivindicación normativa sobre la representación de intereses locales en la esfera nacional ha sido un tema de preocupación tanto para los tomadores de decisiones políticas como para los estudiosos del tema. La lógica empírica, detrás de la prerrogativa normativa, es que los legisladores que integran la cámara nacional, al ser electos en adscripciones territoriales, defenderán los intereses y deseos de sus electores. Sin embargo, al interior de un cuerpo colegiado de deliberación y en el desarrollo de sus funciones, los legisladores se encuentran frente a una disyuntiva en la que intervienen, además del distrito de adscripción donde están sus electores, otros “focos” de atención, como son los partidos políticos, las bases consistentes de apoyo más allá del plano electoral y el conjunto de población cuya base de agregación es el escenario nacional.

Este trabajo comparte la preocupación fundacional e inherente a las democracias contemporáneas, por lo que el objetivo principal es analizar el rol de representación política de los legisladores latinoamericanos, considerando para ello las cámaras de diputados de dos sistemas federales: Brasil y México.¹ Un segundo objetivo es proponer un modelo analítico para describir la naturaleza de la representación y, como tercer objetivo, derivado de los dos anteriores, se pretende identificar qué factores influyen sobre dicho rol de representación.

El interés que justifica la elección del tema atiende a un triple orden de motivos. Partiendo del reconocimiento de la representación como elemento central de las democracias modernas (Sartori, 1987), el estudio de la élite que integra los congresos ofrece un panorama sobre el rol que conciben sus miembros, quienes, al ser una extensión de la sociedad, se convierten en los principales medios de transmisión de sus demandas en el plano político-institucional (Best y Cotta, 2000). De modo que conocer el rol que conciben los diputados importa como fuente de interpretación del proceso decisorio y la naturaleza distributiva de las leyes

¹ Entendiendo el rol como el principio de organización en torno a las actitudes y los comportamientos de los representantes (Eulau *et al.*, 1959).