

Nº. 24

**DETERMINANTES DE LA CONFORMACIÓN DEL
QUÓRUM EN EL CONGRESO COLOMBIANO:
UNA APROXIMACIÓN A PARTIR DE LAS
VOTACIONES NOMINALES**

Nicolás Sebastián Santamaría Uribe

SERIE DOCUMENTOS DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

ISSN 2253-2923

DDCP N°. 24 - 2013

Universidad de los Andes

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Ciencia Política

Carrera 1 No. 18A – 12, Edificio Roberto Franco, Tercer piso

Teléfono 3394949, extensiones 3200, 3808

deptocpol@uniandes.edu.co

<http://c-politica.uniandes.edu.co>

Ediciones Uniandes

Carrera 1ª Este No. 19 – 27, edificio Aulas 6, A. A. 4976

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfonos: 3394949 - 3394999, extensión 2133 • Fax: extensión 2158

Edición

Comité de Publicaciones del Departamento de Ciencia Política

Diagramación

Víctor Gómez

Febrero de 2013

La serie **Documentos del Departamento de Ciencia Política** documenta la actividad de extensión e investigación realizada por los programas de investigación adscritos al Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes. Su propósito es dar a conocer a un público amplio —que incluya la academia, el sector público y el tercer sector— las principales reflexiones y avances investigativos que se adelantan en la universidad, por medio de un lenguaje sencillo y accesible.

DOCUMENTOS DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Nº. 24

DETERMINANTES DE LA CONFORMACIÓN DEL QUÓRUM EN EL CONGRESO COLOMBIANO: UNA APROXIMACIÓN A PARTIR DE LAS VOTACIONES NOMINALES

Nicolás Sebastián Santamaría Uribe

2013

*“Otra vez, el fantasma del quórum se llevó por
delante las esperanzas de la Casa de Nariño”*

Periódico *El Tiempo*, 2005

Contenido

Determinantes de la conformación del quórum en el Congreso colombiano: Una aproximación a partir de las votaciones nominales a nivel subnacional en Colombia 1988-2011	6
Introducción.....	6
1. Consideraciones teóricas.....	7
2. Diseño de investigación	13
3. Resultados: explicando los niveles de participación en las votaciones nominales.....	15
4. Conclusiones	19
5. Bibliografía	21
6. Anexos	22

Determinantes de la conformación del quórum en el Congreso colombiano: Una aproximación a partir de las votaciones nominales a nivel subnacional en Colombia 1988-2011

Nicolás Sebastián Santamaría Uribe

Introducción

A finales del 2006, uno de los proyectos de ley más importantes para el gobierno de Álvaro Uribe conocido como la Ley de Transferencias se enfrentó a un escenario inesperado en el Congreso de la República. Antes de comenzar la votación sobre esta importante iniciativa, el Presidente gozaba de un ambiente ideal para tramitar con éxito su proyecto: tenía el apoyo de las mayorías, había logrado un acuerdo previo con su coalición acerca del respaldo a su proyecto y, adicionalmente, durante la misma sesión se habían aprobado otros proyectos presentados por su gabinete. Sin embargo, mientras se llevaba a cabo la votación para aprobar esta nueva ley, se desintegró el quórum, impidiendo que el proyecto siguiera con normalidad su trámite en el Legislativo.

Tras analizar la situación, la estrategia de la oposición, particularmente la del Partido Liberal, consistió en ordenar a sus miembros que se retiraran del recinto donde se llevaba a cabo la sesión, con el objetivo de dificultar la conformación del quórum. Por su parte, el Ejecutivo hacía grandes esfuerzos para lograr que los miembros de la coalición se hicieran presentes y de esa manera se pudiera realizar la votación nuevamente.

La pericia de la coalición se hizo evidente cuando los congresistas que apoyaban al gobierno empezaron a servirse de extensas intervenciones para otorgar más tiempo a otros miembros de la coalición para que estos se hicieran presentes. De igual manera, el propio Ministro se vio en

la necesidad de salir a buscar a los legisladores que se encontraban al exterior del recinto para pedirles que entraran nuevamente a la sesión. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, la sesión se terminó por falta de quórum y el proyecto no logró ser aprobado en esa ocasión (Véase Periódico El Tiempo, 2006).

Este episodio no es un hecho inusual en el Congreso colombiano, por el contrario, ilustra muy bien un acontecimiento recurrente en las sesiones del Legislativo, en donde la conformación del quórum pasa de ser un simple requisito legal para convertirse en un recurso que puede ser utilizado estratégicamente. Sin embargo, el asunto de la participación de los congresistas en los procesos de toma de decisiones no se limita al hecho de integrar o desintegrar el quórum.

Un fenómeno bastante sugestivo, en términos empíricos e investigativos, sobre la actividad legislativa colombiana está asociado a la variación de los niveles de participación de los senadores y representantes en las votaciones, debido a que, en una misma sesión, el número de legisladores que participan en estos procesos cambia de una votación a otra. Esto es aún más relevante si se tiene en cuenta que en las votaciones sustantivas, en vez de votar “no”, los legisladores colombianos tienden a abstenerse (Carroll & Pachón 2012).

Dado este contexto, se llevó a cabo esta investigación utilizando la base de datos de Congreso

Visible, que contiene todas las votaciones nominales registradas en el Congreso colombiano desde el 2006. Su objetivo principal consiste en entender la variación en los niveles de participación de los legisladores en el Congreso colombiano, comprobando si existen diferencias significativas entre comisiones y plenarias, entre los tipos y características de los proyectos sobre los cuales se vota, el tipo de votación y las características individuales de los legisladores. Esta pregunta es relevante por cuanto existen varias investigaciones que buscan indagar por el significado del abstencionismo legislativo para la rendición de cuentas públicas de los legisladores y para el funcionamiento del sistema de partidos (véase, por ejemplo, Carey, 2009; 2010).

Para lograr el objetivo de esta investigación, en este trabajo se analizan, por un lado, la correspondencia entre los niveles agregados de participación y un conjunto de variables asociadas a las particularidades de cada votación y, por otro lado, la participación de los congresistas a nivel individual y su relación con las características de cada legislador, así como de las propias votaciones. De este modo, este artículo pretende dar cuenta de los factores que explican la participación tanto en términos agregados como individuales.

El argumento principal de esta investigación sugiere que la participación en las votaciones obedece a motivos estratégicos de los legisladores. En este sentido, se espera que la evidencia empírica demuestre, por un lado, que existen diferencias importantes en los niveles de participación, y por otro, que dichas diferencias pueden ser explicadas mediante una aproximación que privilegie las explicaciones de tipo estratégico.

La importancia de esta investigación, además de los motivos mencionados anteriormente, radica en la escasez de estudios encaminados a explicar la actividad legislativa en el caso colombiano (Martin, 2008; Pachón, 2004); la trascendencia del análisis de las votaciones nominales como señales claras de las posiciones de un legislador o de un partido (Crisp & Driscoll, 2012);

y finalmente, en la contribución, en términos empíricos, a los estudios legislativos.

A continuación, este artículo consta de cuatro partes; en la primera, se establece una serie de consideraciones teóricas a partir de las cuales se deriva un conjunto de hipótesis. En la segunda, se expone la metodología y los datos utilizados para evaluar dichas hipótesis. En la tercera, se presentan los resultados encontrados y finalmente, en la última parte se exponen las conclusiones principales.

1. Consideraciones teóricas

Siguiendo a Crisp y Driscoll (2012), las votaciones nominales han sido un fenómeno empírico considerado en la mayoría de análisis sobre comportamiento legislativo. Estas han servido, generalmente, como base para estudiar las preferencias de los legisladores a nivel individual (Aleman et al. 2009), las posiciones de los partidos (Hix, 2002; et al.), la cohesión y disciplina partidista (Carey, 2009; Ames, 2002; et al.), y la dimensionalidad del espacio de la política (Rosas & Shomer, 2008).

Particularmente, sobre la participación de un legislador en una votación existe una interesante discusión en la literatura centrada en el problema de la disciplina y cohesión partidista, que en palabras de John Carey (2009), constituye un debate complejo sobre cómo interpretar el silencio de los que no votan.

En algunos estudios, la participación en las votaciones se asocia a demostraciones de la disciplina partidista. De tal modo que las abstenciones son entendidas como muestras de rompimiento de la misma (Ames, 2002), lo cual, según Carey (2009), denota que dentro de esta perspectiva se le da un significado análogo a un voto que a una abstención, subvalorando los efectos de las abstenciones en las mediciones de disciplina (Jones & Hwang, 2005).

Para Carey (2009), los efectos de los niveles de participación en una votación varían de acuerdo

a los umbrales establecidos en cada caso para que la decisión cobre validez. En otras palabras, las abstenciones tienen consecuencias diferenciadas, en términos del análisis de la unidad partidista, dependiendo de si los umbrales se basan en reglas de mayoría absoluta o mayoría relativa.

Sin embargo, a pesar de la importancia que estos trabajos le han otorgado a la participación —y especialmente a las abstenciones— en el estudio de la disciplina y cohesión partidista, no hay un marco teórico exclusivo que establezca un conjunto de proposiciones de tendencia sobre la participación, ni a nivel agregado ni individual, en las votaciones legislativas. No obstante, algunos trabajos sobre comportamiento legislativo dan pistas que sirven para plantear un conjunto de hipótesis al respecto.

1.1 Hipótesis a partir de las características de los proyectos y de las votaciones

a. La formación de coaliciones en el Legislativo: ¿Cómo asegurar el éxito de las iniciativas?

Uno de los temas que ha recibido mayor atención de parte de los académicos que estudian tanto regímenes parlamentarios como presidenciales es la formación de coaliciones. En el sistema parlamentario, la formación de la coalición tiene un resultado trascendental: la formación del gobierno. Por esto, y dada la naturaleza de las instituciones que reglan el proceso, existe mayor certeza sobre su comportamiento futuro. En los regímenes presidenciales, dado que la formación de coaliciones en el Legislativo tiene supervivencia independiente de la Rama Ejecutiva, necesariamente genera mayor incertidumbre, ya que los legisladores tienen la posibilidad de salirse de la coalición cuando su vinculación deja de ser conveniente para su propia supervivencia (Cheibub, Przeworski, & Saiegh, 2004). Así, los presidentes y partidos de mayoría deben tomar decisiones sobre qué tan heterogénea y grande debe ser su coalición para poder aprobar sus propuestas legislativas.

William Riker (1962), en su ya clásico trabajo *The Theory of Political Coalitions*, presenta un primer planteamiento al respecto mediante el concepto de “coaliciones mínimas ganadoras”. Para maximizar el beneficio individual de cada uno de los miembros, estas coaliciones no deben ser más grandes de lo establecido por la regla de decisión. De tal suerte que, según este autor, existe una propensión a la formación de estas coaliciones en cualquier ambiente estratégico.

El supuesto que sostiene esta afirmación es que entre mayor sea el número de integrantes de la coalición, menor será la ganancia de cada uno de sus miembros, dado que cada participante de la coalición ganadora obtiene algo que un miembro de la coalición perdedora deja de ganar (condición de suma cero). Por lo tanto, desde esta perspectiva, un escenario “ideal” es la pertenencia a una coalición ganadora mínima, es decir, que cumpla con el número de integrantes planteado en las reglas para ganar, pero que al mismo tiempo su tamaño no exceda lo necesario. En escenarios legislativos este planteamiento se puede traducir como la preferencia de los legisladores por formar coaliciones cuyo tamaño sea igual al requerido por la ley, generalmente mayorías simples o calificadas, con lo cual logran tramitar exitosamente sus iniciativas al tiempo que dividen las ganancias en el menor número de miembros posible.

El planteamiento de Riker (1962) sobre las coaliciones ganadoras mínimas parte de la premisa de la existencia de información perfecta. No obstante, como lo reconoce el mismo autor, en escenarios reales los participantes de estos procesos no poseen toda la información que les permitiría tener total certeza sobre la actuación, en términos prospectivos, de todos los jugadores, o en este caso, de todos los miembros de una legislatura. De este modo, los jugadores, y especialmente los formadores de coaliciones, apenas pueden estimar subjetivamente los resultados, lo cual, como se puso de manifiesto en el ejemplo mencionado al comienzo de este texto, no siempre resulta en la consecución de los resultados esperados.

Generalmente, en escenarios de toma de decisiones como las legislaturas, el principal vacío de información al que se ven enfrentados los jugadores —ya sea el Ejecutivo o el Legislativo— está asociado a la decisión que puedan tomar los miembros de un cuerpo con respecto al apoyo o rechazo de una iniciativa, específicamente, a la forma en la que estos votan (información imperfecta), ya que si bien los jugadores pueden tener información completa acerca del peso que tiene un voto dentro de una decisión, en términos de su importancia para alcanzar el mínimo requerido (dado el número limitado de jugadores), no pueden saber con total certeza cómo votará cada uno de los legisladores (Riker, 1962).

Adicionalmente, el proceso de agregación de preferencias adquiere mayor complejidad cuando los legisladores, además de tener la capacidad de apoyar o rechazar una iniciativa, tienen la opción de abstenerse de votar, lo cual hace que el proceso de formación de coaliciones y su funcionamiento estén atravesados por la asistencia a las sesiones y específicamente, por la participación en las votaciones. Como consecuencia, el éxito de las iniciativas no sólo depende del tamaño de su coalición y de la disciplina de la misma (Cheibub, Przeworski & Saiegh, 2004) sino, además, de la participación en las votaciones. Esta característica cobra especial relevancia en el caso colombiano, debido a que los congresistas tienen la posibilidad de no votar, planteando un escenario interesante en la medida en que permite evidenciar la formación de coaliciones que se manifiestan mediante las abstenciones y no simplemente a través de votos negativos o positivos, tal y como se hace generalmente en los estudios sobre disciplina partidista (Rice, 1925; Morgenstern, 2004).

Particularmente en Colombia, a partir del primer gobierno de Álvaro Uribe, el Ejecutivo ha demostrado su capacidad para formar y mantener una coalición multipartidista mayoritaria en el Congreso, dejándole a la oposición un número reducido de curules. En este orden de ideas, esta investigación comprueba si, dado el tamaño de la coalición de gobierno, las deci-

siones en el Congreso se toman con el mínimo de congresistas requerido para ganar o si, por el contrario, el Ejecutivo goza de una participación en las votaciones que supere dicho umbral. En otras palabras, corrobora si la coalición, dado que es súper mayoritaria, se expresa mediante una participación que supere ampliamente el umbral de la regla de decisión, o si, por el contrario, se presenta como una coalición mínima para conformar el quórum.

Además de comprobar este planteamiento, se plantea un conjunto de hipótesis suplementarias sobre los determinantes de los niveles de participación.

b. Especialización del trabajo y el problema de la información

Como señalan Bonchek y Shepsle (1997), los legisladores deben tener conocimiento acerca de las consecuencias que sus decisiones acarrearán en el mundo real. Es decir, deben tener información sobre los asuntos en torno a los cuales toman decisiones. Sin embargo, los miembros de una legislatura se enfrentan a escenarios de información imperfecta. Esta característica adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que, a diferencia de otras profesiones, los legisladores deben tomar posiciones frente a una larga lista de temas sobre los cuales no son expertos.

Como consecuencia, las instituciones, en este caso las legislaturas, trabajan bajo un sistema de especialización y división del trabajo que se manifiesta en el diseño de comités temáticos, en este caso llamadas comisiones, en las cuales participan únicamente los legisladores interesados y generalmente bien informados sobre asuntos específicos (Bonchek & Shepsle, 1997), a diferencia de las discusiones en las plenarias donde la variedad de temas es mayor.

En este orden de ideas, para los legisladores, los costos de informarse sobre un asunto que tiene lugar en una comisión son menores que los costos asociados a la obtención de información

suficiente para votar a favor o en contra de una iniciativa que se discute en una plenaria. Como consecuencia, los miembros del Congreso pueden tender a participar más en las votaciones de su comisión que de las plenarios, lo cual se puede expresar mediante la siguiente hipótesis:

H1: Los congresistas tienden a participar más en las votaciones que tienen lugar en las comisiones.

c. Alcance e iniciativa de los proyectos

En el Congreso colombiano se discuten proyectos de diverso alcance. Mientras algunos tienen como objetivo crear legislación sobre asuntos de orden nacional, otros pretenden modificar el statu quo legislativo en materia local, sectorial, presupuestal e internacional. La trascendencia de los proyectos puede tener una repercusión sobre la participación en las votaciones. Es de esperar que las votaciones en las cuales se toman decisiones en torno a las iniciativas de mayor alcance cuenten con una mayor participación.

En otras palabras, a pesar de la especialización del trabajo mencionada anteriormente, existen proyectos que por su naturaleza, en términos de alcance, son del interés de todos los legisladores, mientras que proyectos de menor alcance —a causa de su especificidad— aumentan los costos de información de los legisladores, quienes prefieren abstenerse de tomar una decisión con respecto a los mismos.

En este caso particular, se espera que la participación en las votaciones sobre los proyectos de alcance nacional sea superior a la de las demás, debido a que estos proyectos son del interés de todos los legisladores:

H2: Los congresistas tienden a participar más en las votaciones asociadas a proyectos de alcance nacional.

Los proyectos que presenta el Ejecutivo, dada su forma de elección y sus intereses, son de alcan-

ce nacional. A diferencia de las iniciativas presentadas por el Legislativo, las iniciativas para cambiar el statu quo de origen gubernamental tienen mayor relevancia para el Congreso, lo que se hace evidente en tres factores; primero, el Presidente tiene un control significativo sobre la agenda del Legislativo; segundo, a diferencia de los proyectos presentados por los congresistas, el gobierno ha demostrado ser el principal creador de legislación, dados sus niveles de éxito legislativo (Cárdenas, Junguito, & Pachon, 2008); y finalmente, el Ejecutivo goza de una coalición mayoritaria. En este sentido, se espera que el poder del Ejecutivo se evidencie en una mayor participación en las votaciones asociadas a los proyectos que éste presenta.

H3: Los congresistas tienden a participar más en las votaciones asociadas a proyectos de iniciativa Ejecutiva.

d. Tipo de proyectos

Las iniciativas que cursan trámite en el Congreso colombiano no sólo difieren en términos de su iniciativa, el tema que abordan, su alcance o su iniciativa. Adicionalmente, los proyectos varían dependiendo de su trascendencia en términos del cambio que plantean en la política. En primer lugar, existen iniciativas que alteran la regulación sobre un tema específico, las cuales son denominadas proyectos de ley. En segundo lugar, se encuentran los proyectos de acto legislativo cuyo propósito es modificar la Constitución política; y finalmente, hay proyectos de ley estatutaria en los cuales se plantean modificaciones sobre la legislación en torno a la administración de justicia y la participación política. Es importante aclarar que para la aprobación de proyectos de acto legislativo y para los proyectos de ley estatutaria se requiere de una mayoría más amplia en comparación con el quórum requerido para los proyectos de ley.

Como plantea Josep Colomer (2006: 217), “la Constitución es usualmente definida como un conjunto de reglas para la construcción de de-

cisiones colectivas”. En este orden de ideas, las modificaciones constitucionales resultan teniendo una importancia trascendental, en la medida en que la Constitución es, por excelencia, la regla de las reglas. Por lo tanto, un cambio en la misma representa una variación importante en la política nacional, lo cual, siguiendo el argumento planteado en la sección anterior, tiene como consecuencia que los proyectos de acto legislativo sean del interés de todos los congresistas y que, dada su trascendencia, existan los incentivos suficientes para que los legisladores participen en su aprobación.

H4: Los congresistas tienden a participar más en las votaciones asociadas a proyectos de acto legislativo.

e. Tipo de votación: lo sustantivo y lo procedimental

No todas las votaciones nominales que tienen lugar en el Congreso colombiano generan como resultado la aprobación o rechazo a un cambio en el statu quo legislativo. Existen también votaciones sobre asuntos de orden puramente procedimental. Por ejemplo, los congresistas aprueban el contenido de las actas de sesiones, la realización de sesiones informales, el desarrollo de sesiones permanentes, el orden del día o la ejecución de actos protocolarios. Es decir, hay votaciones nominales sobre asuntos tanto sustantivos como procedimentales.

Generalmente, sobre asuntos procedimentales no existen divisiones al interior del Congreso, dado que su aprobación no involucra aspectos asociados a las posturas ideológicas o políticas de los legisladores. En este orden de ideas, la participación en votaciones de este tipo no representa para los legisladores una oportunidad para manifestar una posición frente a su electorado, lo cual genera pocos incentivos para participar.

Por el contrario, las votaciones sobre asuntos sustantivos, como la aprobación de una nueva ley o de una enmienda, resultan trascendenta-

les para los legisladores, en la medida en que son oportunidades para manifestar sus posturas ideológicas y demostrar sus posiciones en términos de la pertenencia a una coalición. Además, son una oportunidad para enviar mensajes claros al electorado. En este sentido, las votaciones sustantivas generan mayores incentivos para la participación de los congresistas.

H5: Los congresistas tienden a participar más en las votaciones sobre asuntos sustantivos.

1.2 Hipótesis a partir de las características de los congresistas

a. El partido del congresista: diferencias entre la coalición y la oposición

En un gobierno de súper mayorías como el colombiano, es de esperar que la participación de los miembros de la oposición en las votaciones no determine el futuro de una iniciativa, ya que el tamaño de la coalición de gobierno supera ampliamente el mínimo requerido por la regla de decisión. En palabras más sencillas, el voto de un congresista de oposición no tiene un peso significativo en términos estratégicos a pesar de la relevancia que pueda tener en términos simbólicos.

En este orden de ideas, los miembros de la oposición, dado el sistema de partidos, no cuentan con un voto pivotal. A la luz de este planteamiento, los miembros de la oposición tienen mayores incentivos para abstenerse de votar que para participar en el proceso de toma de decisiones.

Adicionalmente, como se expresa en el ejemplo mencionado al inicio de este texto, para los integrantes de la oposición, la abstención puede llegar a usarse estratégicamente para bloquear el tránsito de un proyecto en momentos en que la participación de la coalición de gobierno resulta insuficiente. Para Riker (1962), cuando una coalición, dado su tamaño, no es ganadora, su función principal es bloquear la consecución de los intereses de la coalición que sí lo es.

Por el contrario, los miembros de la coalición de gobierno tienen mayores incentivos para participar, dado que su voto resulta trascendental para el éxito de una iniciativa. En otras palabras, si la coalición de gobierno se abstiene de votar, el proyecto no tiene ninguna posibilidad de continuar, mientras que la participación de la oposición no determina, salvo en casos excepcionales, el éxito de una iniciativa. En este sentido, se espera que un congresista de la coalición participe más que un legislador que hace parte de la oposición.

H6: Los congresistas de la coalición de gobierno tienden a participar más que los congresistas de oposición.

b. Experiencia de los congresistas

Siguiendo a Mantzavinos (2001) y Mantzavinos, North y Shariq (2004), cuando los individuos se enfrentan al hecho de tomar una decisión en un ambiente que desconocen, no saben con antelación la forma en la que se resuelven los problemas en su nuevo contexto. Sin embargo, al transcurrir el tiempo, las personas que hacen parte de un grupo participan en procesos colectivos de aprendizaje cuyo resultado termina siendo la rutinización de reglas que permiten la resolución de problemas sociales. En este orden de ideas, la experiencia de los individuos en un ambiente particular les permite conocer con anterioridad el conjunto de estrategias que pueden emplear para enfrentar los dilemas de decisión.

En el Congreso colombiano, esta característica del comportamiento de los individuos cobra relevancia en la medida en que existen senadores y representantes que sólo están en el Congreso durante los cuatro años por los que fueron elegidos, mientras que hay otros con una amplia trayectoria en el Legislativo en virtud del número de veces que han sido reelectos. En ese sentido, puede haber diferencias significativas entre la forma de actuar de los congresistas más experimentados y la de aquellos que gozan de menos experticia.

Los congresistas con menor tiempo en el Legislativo, a causa de su poco conocimiento del ambiente y del valor estratégico de las abstenciones, pueden propender a seguir la regla formal impuesta por la ley, que les constriñe a votar en todas las ocasiones. Por el contrario, los legisladores más veteranos, debido a que conocen el valor estratégico de las abstenciones, pueden llegar a utilizar este recurso en mayor medida. En este orden de ideas, es de esperar que los congresistas que han estado en el Legislativo por un mayor número de periodos presenten menores niveles de participación en las votaciones.

H7: Los congresistas con menor experiencia tienden a participar más que los congresistas con mayor experiencia.

c. Congresistas electos y reemplazos

Los perfiles de los legisladores colombianos no sólo varían con respecto a la filiación partidista, su postura frente al Ejecutivo, la cámara a la que pertenecen o la circunscripción por la cual fueron elegidos. Un rasgo característico de la composición del Congreso colombiano es la constante renovación de los legisladores dentro de un mismo periodo. Este fenómeno se debe a que muchos de ellos se retiran de sus cargos antes de terminar su mandato, ya sea porque se les encuentra culpables de delitos, o simplemente porque renuncian voluntariamente presentando diversos motivos.

Dada esta característica, los integrantes del Congreso no son en su totalidad aquellos que fueron elegidos inicialmente como representantes o senadores. En este orden de ideas, es posible distinguir entre aquellos congresistas que actúan como titulares de su curul y los que ejercen su función bajo la figura de reemplazos, ya sea de manera temporal o permanente. Los congresistas titulares, es decir, aquellos que fueron elegidos mediante las elecciones, se diferencian de los reemplazos. Estos últimos no tienen una relación clara con su electorado, y por lo tanto, no hay una relación manifiesta entre principal y agente. En este orden de ideas, es plausible señalar que los reemplazos tanto temporales como

permanentes tienen menores incentivos para expresar a su electorado sus posiciones mediante la participación en las votaciones.

H8: Los congresistas titulares tienden a participar más que los reemplazos.

d. Votaciones obtenidas por los congresistas

Además de las características individuales mencionadas anteriormente, es preciso añadir finalmente una hipótesis relacionada con el desempeño electoral de los congresistas, ya que, dado el sistema electoral, los legisladores son elegidos con un número de votos que varía para cada uno de los casos. En ese sentido, algunos congresistas tienen un electorado más amplio que otros.

Es de suponer que el tamaño del electorado y, particularmente, el número de votos que obtiene un congresista, repercute sobre su comportamiento. Los legisladores que obtienen una mayor cantidad de votos responden a un electorado que, dado su tamaño, presta mayor atención a su actuación dentro del Legislativo, y en esa medida lo exhorta a tomar posición sobre los temas que se discuten en el Congreso.

Por el contrario, los parlamentarios con un electorado más reducido no se enfrentan a un proceso de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía de las mismas proporciones. En este orden de ideas, es posible conjeturar que los legisladores con un mayor número de votos tienden a participar más en las votaciones, que aquellos con un electorado más reducido.

H9: Los congresistas con mayor número de votos obtenidos participan más que los congresistas con menor número de votos obtenidos.

2. Diseño de investigación

2.1 Datos

Para evaluar las hipótesis planteadas se utilizó la base de datos de votaciones nominales del programa Congreso Visible de la Universidad de los

Andes, la cual contiene la información sobre la totalidad de votaciones nominales que han tenido lugar en el Congreso colombiano desde el año 2006 hasta la actualidad. En esta base hay un registro de los votos de cada congresista y de las características de cada votación.

Es relevante aclarar que la reglamentación sobre las votaciones nominales en Colombia ha variado a través del tiempo. Desde los inicios de la actividad legislativa nacional, las votaciones nominales habían sido excepcionales, y se realizaban únicamente si algún congresista lo solicitaba. La mayoría de decisiones se tomaban mediante un mecanismo conocido como votación ordinaria, popularmente llamado “pupitrazo”, que no obliga a la realización de un reporte detallado de la posición de cada congresista frente a un asunto específico. En otras palabras, en Colombia siempre habían tenido lugar votaciones nominales a pesar de no ser la regla.

Sin embargo, a mediados del año 2009 se aprobó el Acto Legislativo 01 de 2009, que estableció que todas las decisiones en las corporaciones de elección popular deberían tomarse mediante votación nominal y pública, salvo en casos excepcionales como la aprobación de amnistías, indultos y la elección de funcionarios públicos. La implementación de este mecanismo obligó a la elaboración de un registro sistemático que relacionaba el nombre de cada congresista con el voto que este emitía frente a los asuntos puestos en consideración.

No obstante, desde su implementación, la medida suscitó críticas por parte de algunos legisladores y funcionarios del Congreso, quienes señalaban principalmente que el voto nominal ocasionaba retrasos en el trámite legislativo. Esta insatisfacción dio paso a la radicación de un proyecto de ley que pretendió establecer algunas excepciones al voto nominal, de tal forma que no se prescindiera totalmente de su uso pero tampoco se utilizara para todos los procesos decisivos. Dicha iniciativa surtió de manera exitosa su

trámite en el Congreso y fue sancionada como ley a inicios del año 2011.

En términos generales, la nueva ley estableció las excepciones al voto nominal y limitó su uso a los procesos de aprobación de asuntos de orden sustantivo. Pese a ello, algunos artículos dejaron abierta la posibilidad de que, por medio de votación ordinaria, se puedan aprobar asuntos relacionados tanto con el procedimiento legislativo (asuntos procedimentales), como con el contenido de los proyectos de ley (asuntos sustantivos). Este hecho generó una situación particular, debido a que finalmente la excepcionalidad de la votación nominal terminó por convertirse nuevamente en la regularidad dentro del procedimiento legislativo, de tal suerte que esta forma de votación sólo se utiliza cuando alguno de los legisladores presentes en una sesión así lo solicita (Véase Boletín No. 20 de Congreso Visible).

2.2 Metodología

Para evaluar las hipótesis expuestas en la segunda parte de este documento se realizaron dos ejercicios. En primer lugar, se calcularon los niveles de participación en las votaciones nominales a través de dos medidas, una de tipo agregado y otra de tipo individual. En segundo lugar, se evaluaron los determinantes de los niveles de participación agregada e individual haciendo uso de regresiones lineales.

La primera medida utilizada para estimar la participación a nivel agregado se obtuvo to-

mando el número de congresistas que participaron en una votación y dividiéndolo por el número de integrantes de la comisión o de la plenaria donde la votación tuvo lugar. Por ejemplo, si una votación es realizada en la plenaria de Cámara que está compuesta por 166 integrantes), y participaron sólo 100 representantes, el nivel de participación agregado para esa votación es igual a 0.60.

La segunda medida, relacionada con la participación a nivel individual, se calculó tomando el número de votaciones en las cuales participó cada uno de los congresistas, dividido por el número total de votaciones en las que este debió participar. Por ejemplo, si un congresista debía participar en 100 votaciones, pero sólo votó en 50 de ellas, el índice de participación del congresista a nivel individual es igual a 0.50.

En total se realizaron cuatro regresiones lineales. En la primera, se examinan los factores que determinan los niveles de participación agregada, tomando como variables independientes las características de las votaciones, especialmente, las propiedades de los proyectos asociados a las mismas: el tipo de votación, el sitio donde tuvo lugar, el tipo de proyecto, su iniciativa y alcance. Todas las variables independientes utilizadas en este modelo son dicotómicas, donde para todos los casos el cero (0) representa la ausencia de la característica o la no ocurrencia del evento.

El primer modelo de regresión se expresa en términos formales de la siguiente manera:

$$\begin{aligned}
 y_{(\text{Nivel participación agregado})} = & \beta_{1(\text{Vot.procedimental})} + \beta_{2(\text{Vot.comisión})} + \beta_{3(\text{Proy.no sancionado})} \\
 & + \beta_{4(\text{Proy.ley estatutaria})} + \beta_{5(\text{Proy.ley})} + \beta_{6(\text{Ini.popular})} + \beta_{7(\text{Ini.mixta})} + \beta_{8(\text{Ini.legislativa})} + \beta_{9(\text{Ini.otras})} \\
 & + \beta_{10(\text{Tratados})} + \beta_{11(\text{Local})} + \beta_{12(\text{Sectorial})} + \beta_{13(\text{presupuesto})} + \varepsilon_{(\text{Error})}
 \end{aligned}$$

Donde y es igual al nivel de participación agregado, β_1 indica si la votación es procedimental, β_2 indica si la votación se llevó a cabo en una comisión, β_3 indica si la votación está asociada a un proyecto que no fue sancionado como ley, β_4 indica si la votación está asociada a un proyecto de ley estatutaria, β_5 indica si la votación está asociada a un proyecto de ley, β_6 indica si la votación está asociada a un proyecto de iniciativa popular, β_7 indica si la votación está asociada a un proyecto de iniciativa mixta, β_8 indica si la votación está asociada a un proyecto de iniciativa legislativa, β_9 indica si la votación está asociada a un proyecto de iniciativa de otras instituciones, β_{10} indica si la votación está asociada a un proyecto de alcance internacional (tratados), β_{11} indica si la votación está asociada a un proyecto de alcance local, β_{12} indica si la votación está asociada a un proyecto de alcance sectorial, β_{13} indica si la votación está asociada a un proyecto de presupuesto y β es igual al error.

Por otro lado, se realizaron tres regresiones para identificar los determinantes de la participación a nivel individual. Para este ejercicio se tomaron como variables independientes las características de cada uno de los legisladores con el objetivo de identificar qué características de los perfiles de los congresistas inciden sobre su nivel de participación a nivel individual.

La discrepancia entre las tres últimas regresiones tiene que ver con el hecho de que mientras la primera intenta explicar la participación agregando los datos de los dos gobiernos examinados (el segundo mandato de Álvaro Uribe y el gobierno de Juan Manuel Santos), las otras dos regresiones hacen una diferencia entre ambos gobiernos. En estas regresiones, todas las variables independientes son dicotómicas con excepción del número de votos y el número de períodos del congresista.

En términos formales los tres modelos sobre niveles de participación individual se pueden expresar de la siguiente manera:

Donde, y es igual al nivel de participación individual, β_1 indica si el congresista es miembro de la Cámara de Representantes, β_2 indica el número de votos obtenidos por el congresista, β_3 indica si el congresista es reemplazo permanente, β_4 indica si el congresista es reemplazo temporal, β_5 indica el número de períodos en el Congreso, β_6 indica si el congresista hace parte de un partido de oposición y ε es igual al error.

Adicionalmente a los modelos de regresión expuestos, se realizó un conjunto de entrevistas dirigidas a algunos funcionarios y congresistas que accedieron a ser entrevistados con el fin de indagar sobre los determinantes de la conformación del quórum.

3. Resultados: explicando los niveles de participación en las votaciones nominales

3.1 Factores del nivel agregado

En Colombia, el nivel de participación agregada durante el período analizado es, en promedio, de 0.58. Esto pone de manifiesto que, en términos generales, el quórum se conforma casi de manera precisa (teniendo en cuenta que, normalmente, para aprobar un cambio en el statu quo legislativo se necesita de la participación de la mitad más uno de los legisladores). Este resultado cobra relevancia si se considera que en los dos gobiernos analizados el Ejecutivo ha contado con las mayorías en el Legislativo.

Los resultados sobre los niveles de participación a nivel agregado arrojan algunas luces sobre la forma como opera el Congreso colombiano: la evidencia demuestra que la coalición, a pesar de ser súper mayoritaria, no se expresa mediante una participación que supere ampliamente el umbral de la regla de decisión, sino que, por el contrario, se presenta como una coalición míni-

$$y_{(\text{Nivel participación individual})} = \beta_{1(\text{Cámara})} + \beta_{2(\text{Votos obtenidos})} + \beta_{3(\text{Remplazo permanente})} + \beta_{4(\text{Remplazo temporal})} + \beta_{5(\text{Periodos en Congreso})} + \beta_{6(\text{Oposición})} + \varepsilon_{(\text{Error})}$$

ma para conformar el quórum. Posiblemente esta característica exprese, por un lado, la poca capacidad del gobierno para constreñir a sus miembros para que asistan, y por otro, la utilización de la asistencia como un recurso con el que cuentan los legisladores para negociar.

Sin embargo, los niveles de participación agregada varían significativamente si se tienen en cuenta las características de las votaciones nominales, tal y como se presenta en el Modelo 1. En general, se encuentra evidencia empírica que apoya, al menos en gran parte, las expectativas planteadas en varias de las hipótesis expuestas.

Primero, el lugar donde se realizan las votaciones sí afecta el nivel de participación agregado. El hecho de que una votación tenga lugar en una comisión tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre la participación si se cotejan los resultados con respecto a las votaciones que tienen lugar en las plenarias. En este sentido, es posible que la especialización del trabajo y los problemas de información ligados a esta, tengan un efecto sobre el comportamiento legislativo. Este resultado se hace más evidente cuando se analizan los resultados de la regresión incluyendo cada una de las comisiones (ver anexo 1).

Además de las razones expuestas en el marco teórico, una explicación para este resultado puede estar asociada a dos hechos: por un lado, en las comisiones, dado su tamaño, el control de las asistencias implica menores esfuerzos para copartidarios y miembros de las mesas directivas. En otras palabras, la ausencia de un congresista en una comisión es más fácil de identificar en comparación con su ausencia en las plenarias, por lo tanto, los legisladores pueden tener mayores incentivos para participar en las comisiones. Por otro lado, el valor de un voto individual, en términos de su capacidad para alterar el statu quo, es más alto en las comisiones debido a que la posibilidad de que el voto sea pivotal es mayor.

Segundo, en relación con el alcance de los proyectos a los cuales están asociadas las votacio-

nes, se encuentra que la hipótesis planteada al respecto no se comprueba a plenitud. Si bien los niveles de participación en las votaciones sobre tratados internacionales afectan negativamente la participación, otro tipo de proyectos, en términos de su alcance, tienen un efecto positivo y estadísticamente significativo en comparación con las votaciones relacionadas con proyectos de alcance nacional. Particularmente, las votaciones asociadas a proyectos de presupuesto tienen un efecto positivo sobre la participación, al igual que aquellas asociadas a proyectos de alcance local. Sin embargo, se evidencia que el nivel de significancia es mayor para las votaciones relacionadas con proyectos de tratados internacionales.

La incidencia sobre la participación que tienen las votaciones asociadas al proyecto de presupuesto puede ser explicada en virtud de la importancia que representa para los legisladores la asignación y distribución de los recursos, en la medida en que esto les permite responder a su electorado a través de obras públicas. Sin embargo, debido a que la discusión del proyecto de presupuesto se realiza en comisiones conjuntas, es necesario considerar este resultado teniendo en cuenta los niveles de participación en este tipo de sesiones.

En una entrevista realizada a Jaime Darío Espeleta, Secretario de la Comisión cuarta de la Cámara de Representantes (instancia legislativa en la cual se discuten temas económicos y presupuestales), el funcionario y ex congresista expresó la importancia que tiene la definición del presupuesto en la carrera política de los legisladores, afirmando que los recursos que éstos puedan gestionar para sus respectivas regiones son un determinante de su éxito electoral en contiendas futuras.

Tercero, a pesar de que la coalición de gobierno no se manifiesta en las votaciones como una súper mayoría, se encuentra que las votaciones asociadas a proyectos de iniciativas distintas a la Ejecutiva —con excepción de las iniciativas popu-

lares— tienen un efecto negativo sobre la participación a nivel agregado, lo cual muestra que las votaciones asociadas a proyectos presentados por el Presidente a través de su gabinete tienden a contar con mayores niveles de participación.

Este fenómeno puede ser explicado en virtud de la capacidad que tiene el Presidente para elegir un gabinete que responda a la conformación, en términos partidistas, del Congreso. Este recurso le permite incentivar, a través de sus ministros, la participación y el respaldo a sus iniciativas.

Adicionalmente, la participación de los congresistas en las votaciones asociadas a proyectos de iniciativa ejecutiva puede ser utilizada como un recurso para negociar. En una entrevista realizada a la Senadora Gilma Jiménez del Partido Verde, la congresista manifestó que, para ella, su apoyo al Ejecutivo a través de la participación en las votaciones se constituye en una estrategia que le permite exigir en un futuro el respaldo del gobierno a sus propias iniciativas o las de su bancada.

Cuarto, a diferencia de lo que se esperaba, el hecho de que una votación tenga que ver con un asunto procedimental tiene un efecto positivo sobre la participación a nivel agregado. Esto sugiere que los congresistas pueden tener mayores incentivos para votar los asuntos procedimentales en la medida en que su participación en este tipo de votaciones no los compromete políticamente frente a su electorado, en contraposición a las votaciones sobre temas de orden sustantivo.

Así mismo, es posible plantear, a manera de hipótesis alternativa, que el hecho que las votaciones procedimentales, en su gran mayoría, se realicen al inicio de cada una de las sesiones puede motivar a los congresistas a participar en éstas, debido a que el registro de asistencia se elabora durante el desarrollo de las mismas. Esto puede indicar que los congresistas asisten a las primeras votaciones realizadas durante la sesión con el objetivo de registrar su asistencia para, posteriormente, abandonar el recinto sin que esto constituya una posible sanción para ellos.

Modelo 1. Determinantes de participación a nivel agregado.

	Nivel de Participación Agregada
Votación procedimental	0.038** (0.016)
Votación en comisión	0.096*** (0.003)
Votación proyecto no sancionado	0.003 (0.004)
Votación asociada a proyecto de ley estatutaria	-0.062*** (0.009)
Votación asociada a proyecto de ley	-0.061*** (0.007)
Iniciativa popular	0.013 (0.012)
Iniciativa mixta	-0.014** (0.007)
Iniciativa legislativa	-0.031*** (0.004)
Iniciativa otras instituciones	-0.043*** (0.011)
Tratados	-0.027*** (0.009)
Local	0.011* (0.006)
Sectorial	0.028 (0.023)
Presupuesto	0.019*** (0.007)
Constante	0.638*** (0.007)
R ²	0.22
N	3437

Errores estándar robustos en paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Quinto, se encontró que una votación asociada a un proyecto de ley o a un proyecto de ley estatutaria tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre la participación agregada (si se cotejan los resultados frente a las votaciones asociadas a proyectos de acto legislativo), de tal

suerte que se comprueba la hipótesis anteriormente planteada sobre los tipos de proyectos.

Dado que los proyectos de acto legislativo buscan cambios en las reglas de juego, todos los jugadores, en este caso los congresistas, tienen incentivos para participar en las votaciones asociadas a éstos. Como señala Jon Elster (1998), los cambios constitucionales son oportunidades para imponer restricciones al comportamiento de otros actores políticos, lo cual permite gozar de la capacidad para anticipar posibles jugadas de otros actores. Desde este punto de vista, participar en los cambios constitucionales disminuye los niveles de incertidumbre sobre posibles resultados en política.

Es importante indicar que en el modelo se incluyeron las votaciones asociadas a proyectos que no fueron sancionados como ley. Esto, con el objetivo de identificar si los congresistas votaban las iniciativas bajo la lógica de la “ley de reacciones anticipadas”, es decir, si preferían votar solamente sobre las iniciativas que finalmente fueron aprobadas como leyes.

Como se puede apreciar, la constante del Modelo 1 indica que el nivel de participación agregada en el Congreso durante el período de tiempo analizado es de 0,638 cuando todas las variables independientes consideradas toman un valor de cero (0). Esto quiere decir que si bien se encuentra significancia en algunas de las variables independientes analizadas, existen otros posibles factores que pueden explicar la variación en los niveles de participación agregada. Por lo tanto, es necesario plantear una futura agenda de investigación en la que se incluyan distintas variables o se considere otra forma de medición de las mismas.

3.2 Factores del nivel individual

Los resultados con respecto a los determinantes de la participación a nivel individual son contundentes en la medida en que, tanto en términos generales como diferenciados por cada gobierno analizado, los resultados son similares:

En primer lugar, la pertenencia de un congresista a un partido de oposición tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre los niveles de participación individual en las votaciones nominales, sugiriendo que la abstención es un recurso estratégico utilizado principalmente por la oposición. Lo anterior resalta el hecho de que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo es un factor explicativo de las dinámicas al interior del Congreso.

Al respecto, el Senador Camilo Romero del Polo Democrático, señaló en una entrevista que si bien el tamaño de la oposición no permite hacer de la abstención un recurso estratégico para bloquear al Ejecutivo, en Colombia la oposición ha preferido abstenerse de votar antes que emitir votos negativos.

Por otro lado, el número de períodos en los que los congresistas han hecho parte del Legislativo también tiene un efecto negativo sobre la participación, lo cual insinúa que el uso de la participación como recurso estratégico puede ser aprendido a través de la experiencia. Este resultado también puede atribuirse al hecho de que los congresistas con más experiencia aprendan, a través de su presencia en varios procesos electorales, que la participación en las votaciones nominales no afecta su desempeño electoral futuro.

En segundo lugar, no existe evidencia empírica que corrobore las hipótesis planteadas con respecto a la importancia del número de votos obtenidos por los congresistas y sobre el hecho de que un congresista sea titular o reemplazo. En ninguno de los dos casos las variables resultaron ser significativas. Este hallazgo sugiere que ni el desempeño electoral ni la figura bajo la cual actúa el legislador tienen un efecto sobre el comportamiento del mismo. De tal modo, parece haber una desconexión, en términos causales, entre el comportamiento electoral y el comportamiento legislativo, al menos para el caso de la participación a nivel individual.

Modelos 2, 3 y 4. Determinantes de los niveles de participación individual.

	Nivel de Participación Individual General	Nivel de Participación Individual Gob. Uribe	Nivel de Participación Individual Gob. Santos
Cámara de Representantes	-0.042*** (0.020)	(0.013) - 0.066***	-0.030 (0.020)
Votos Obtenidos (/1000)	-0.000 (0.000)	(0.000) -0.000	-0.000 (0.000)
Reemplazo permanente	0.020 (0.025)	(0.020) - 0.009	0.037 (0.034)
Reemplazo temporal	0.033 (0.038)	(0.029) 0.035	0.044 (0.045)
Periodos en el Congreso	-0.029*** (0.013)	(0.007) -0.023**	-0.028** (0.009)
Oposición	-0.046*** (0.023)	(0.0017) -0.055**	-0.044* (0.027)
Constante	0.676*** (0.034)	(0.020) 0.703***	0.661*** (0.028)
R2	0.05	0.05	0.06
N	709	399	310

Errores estándar robustos en paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

En los tres modelos sobre participación a nivel individual se incluyó, a manera de control, una variable que pretende evaluar la relevancia de la cámara de la que hace parte el congresista. Se encontró que el hecho de que un congresista sea representante a la Cámara tiene un efecto negativo estadísticamente significativo sobre la participación a nivel individual. Esto aplica tanto para el gobierno de Santos, como para los dos gobiernos considerados en conjunto, lo cual sugiere que en ambos casos la cámara de origen de los legisladores tiene un impacto importante sobre su comportamiento en las votaciones.

Con respecto a la constante de los tres modelos realizados sobre la participación a nivel individual, se observa que ésta varía en cada uno de los cálculos desarrollados y alcanza valores que oscilan entre 0,661 y 0,703. Al comparar el modelo realizado para el período Santos se aprecia que los niveles de participación individual son

más altos con respecto a los niveles de participación en los otros dos modelos, sugiriendo que en el período de Santos la variable dependiente alcanza un valor más alto cuando las variables independientes toman un valor de cero (0).

4. Conclusiones

Este trabajo presenta un aporte a la discusión sobre los determinantes de la conformación del quórum en el Congreso colombiano. En esta investigación, en particular, se privilegiaron aquellas aproximaciones que favorecen las justificaciones de tipo estratégico, las cuales resultaron, en términos generales, adecuadas para explicar la participación.

El análisis de los resultados muestra que la participación agregada puede ser explicada por el lugar donde se da la votación, como se planteó en la hipótesis 1, el hecho de que una votación

tenga lugar en una comisión en comparación con las plenarias afecta positivamente el nivel de participación agregada. Este resultado muestra que la especialización y división del trabajo al interior del legislativo tiene consecuencias en el comportamiento de los legisladores. Así mismo, es posible establecer que los niveles de participación dependen de los incentivos que generan cada una de las instancias en donde se llevan a cabo los procesos de toma de decisiones.

Es posible señalar que el alcance de los proyectos de ley tiene un efecto diferenciado sobre los niveles de participación agregada. En el caso de los proyectos de alcance internacional (tratados) se encontró que las votaciones asociadas a éstos tienen un efecto negativo sobre la participación, lo cual coincide con la presunción inicial. Por el contrario, cuando una votación está vinculada a un proyecto de alcance local o a una iniciativa presupuestal, la participación tiende a aumentar, refutando, al menos en parte, el argumento sobre los costos en los que incurren los legisladores para informarse sobre los proyectos de menor alcance tal y como se planteó en la hipótesis 2. Todo esto cotejando los resultados frente a las votaciones relacionadas con proyectos de alcance nacional.

Los resultados arrojan evidencia suficiente que permite validar la hipótesis 3, la cual plantea que los congresistas tienden a participar más en las votaciones asociadas a proyectos de iniciativa Ejecutiva en comparación con proyectos de iniciativa Legislativa, demostrando la capacidad del presidente y su gabinete para conformar el quórum y lograr el respaldo a sus iniciativas a través de la participación. De igual modo, se encontró que otro tipo de iniciativas consideradas en el modelo inciden sobre los niveles de participación.

Con respecto a la incidencia del tipo de proyecto sobre los niveles de participación agregada, se comprobó la hipótesis 4. En otras palabras, las votaciones asociadas a proyectos de acto legislativo afectan positivamente la participación, lo cual permite señalar que los cambios constitu-

cionales generan incentivos para que los legisladores asistan a la discusión y aprobación de los mismos, en comparación con proyectos de ley y leyes estatutarias. En consecuencia, es posible afirmar que los jugadores muestran interés por participar en la definición de las reglas de juego.

Contrario a lo que se plantea en la hipótesis 5, los resultados de esta investigación sugieren que los congresistas tienden a participar más en las votaciones asociadas a asuntos procedimentales en comparación con aquellas relacionadas con asuntos sustantivos. Este hallazgo contradice el argumento según el cual las votaciones sustantivas generan incentivos para participar, en tanto son muestras de las posiciones políticas de los congresistas.

Con respecto a los niveles de participación individual, se encuentra que la pertenencia a partidos de oposición afecta negativamente los niveles de participación, en comparación con los legisladores pertenecientes a los partidos de la coalición, corroborando la hipótesis 6. Este resultado indica que la abstención en las votaciones puede ser una estrategia empleada principalmente por la oposición.

Además de la filiación partidista, la experiencia de los legisladores resulta ser un factor explicativo de sus niveles de participación, como se planteó en la hipótesis 7. A medida que aumenta el número de períodos en los que un político ha sido congresista, su nivel de participación disminuye. En otras palabras, los congresistas más experimentados tienden a participar menos.

A diferencia de lo que se planteó en las hipótesis 8 y 9, la evidencia empírica comprueba que el desempeño electoral de los legisladores y la calidad de titular o reemplazo de un congresista no determina los niveles de participación a nivel individual.

En resumen, el vínculo de los resultados sobre el nivel agregado e individual sugiere que los determinantes de la conformación del quórum

están relacionados con las características de las votaciones pero también con las características de los congresistas. No obstante, es importante señalar que para completar este análisis es necesario desarrollar una agenda de investigación futura en la que se examine la participación en las votaciones en términos individuales uniendo las características del perfil del legislador y de las votaciones con el fin de indagar por la probabilidad de que un congresista vote de acuerdo a sus características individuales y las de la votación.

Finalmente, se espera que los resultados de la presente investigación planteen un debate sobre las formas como la ciudadanía y los medios de comunicación evalúan el trabajo de los legisladores, particularmente sobre la manera en que se interpretan las inasistencias a las sesiones. Este deseo obedece a que generalmente se asume que los congresistas no asisten a los procesos de toma de decisiones por negligencia. No obstante, como se demuestra en este documento, también existen motivos estratégicos detrás de este comportamiento.

5. Bibliografía

- Alemán, E., Calvo, E., Jones, M., & Kaplan, N. (2009). Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points. *Legislative Studies Quarterly*, 34 (1), 87-116.
- Ames, B. (2002). Party Discipline in the Chamber of Deputies. En S. Morgenstern, & B. Nacif (Edits.), *Legislative Politics in Latin America* (págs. 185-221). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonchek, M., & Shepsle, K. (1997). *Analyzing politics. Rationality, behavior and institutions*. New York: W.W. Norton.
- Cárdenas, M., Junguito, R., & Pachon, M. (2008). Political institutions and Policy Outcomes in Colombia: The effects of the 1991 Constitution. En E. Stein, & M. Tommasi (Edits.), *Policymaking in Latin America: How Politics shapes policies* (págs. 199 - 242). Washington D.C: Inter-American Development Bank .
- Carey, J. (2009). *Legislative voting and accountability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, J. (2010). *Transparency & Legislative Behavior*. Working paper.
- Carroll, R., & Mónica, P. (23 de Marzo de 2012). *Legislative Behavior in the Colombian Congress*. Ponencia presentada en el encuentro de la Western Political Association . San Diego, California, Estados Unidos
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., & Saiegh, S. (Oct de 2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political science*, 565.
- Colomer, J. (2006). Comparative Constitutions. En R. Rhodes, S. Binder, & B. Rockman (Edits.), *Oxford Handbook of Political Institutions* (págs. 217 - 238). Oxford: Oxford University Press.
- Congreso Visible - Universidad de los Andes. (2011). *Boletín No. 20*. Bogotá D.C.
- Crisp, B., & Driscoll, A. (2012). The Estrategic Use of Legislative Voting Procedures. *Legislative Studies Quarterly*, 37 (1), 67-97.
- Elster, J. (1998). Democracia. Ulises revisitado. compromisos previos y constitucionalismo. *Análisis Político* (35).
- Hix, S. (2002). Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties and voting in the European Parliament. *American Journal of Political Science*, 46 (3), 688-98.
- Jones, M., & Hwang, W. (2005). Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science*, 49 (2), 267-82.
- Mantzavinos, C. (2001). *Individuals, institutions and markets*. New York: Cambridge University Press.
- Mantzavinos, C., North, D., & Shariq, S. (2004). Learning, institutions and economic performance. *Perspectives on politics*, 2 (1), 75-84.
- Martin, S. (Jul de 2008). Two Houses: Legislatives Studies and the Atlantic Divide. *PS, Political Science & Politics*; 41, 3; Research Library Core, 557-565.
- Morgenstern, S. (2004). *Patterns of Legislative Politics. Roll call voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pachon, M. (2004). Congreso y Partidos Políticos. En F. Cepeda, Fortalezas de Colombia. Bogotá: Ariel.

Periódico El Tiempo. (26 de Octubre de 2006). www.eltiempo.com. Recuperado el 28 de Febrero de 2012, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3301018>

Rice, S. (1925). The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement. Political Science Quarterly, 40 (1), 60-72.

Riker, W. (1962). The theory of political coalitions. New Haven: Yale University Press.

Rosas, G., & Shomer, Y. (2008). Models of nonresponse in Legislative Politics. Legislative Studies Quarterly, 33 (4), 537 - 601.

6. Anexos

Anexo 1. Modelo de partición agregada incluyendo comisiones

	Nivel de Participación Agregada
Votación procedimental	0.033** (0.013)
Plenaria Cámara	-0.021*** (0.003)
Com. I Senado	0.085*** (0.006)
Com. II Senado	0.087*** (0.010)
Com. III Senado	0.111*** (0.024)
Com. IV Senado	0.042*** (0.014)
Com. V Senado	0.010 (0.014)
Com. VI Senado	0.083*** (0.009)
Com. VII Senado	0.127*** (0.013)
Com. I Cámara	0.054*** (0.006)
Com. II Cámara	0.108*** (0.009)
Com. III Cámara	0.062*** (0.010)
Com. IV Cámara	0.004 (0.014)
Com. V Cámara	0.052** (0.022)
Com. VI Cámara	0.315*** (0.013)
Com. VII Cámara	0.048*** (0.008)

	Nivel de Participación Agregada
Votación proyecto no sancionado	-0.007* (0.004)
Votación asociada a proyecto de ley estatutaria	-0.062*** (0.009)
Votación asociada a proyecto de ley	-0.071*** (0.006)
Iniciativa popular	0.020* (0.012)
Iniciativa mixta	-0.002 (0.007)
Iniciativa legislativa	-0.028*** (0.004)
Iniciativa otras instituciones	-0.028*** (0.010)
Tratados	-0.033*** (0.009)
Local	0.025*** (0.006)
Sectorial	-0.024** (0.010)
Presupuesto	0.021*** (0.007)
Constante	0.659*** (0.007)
R2	0.38
N	3437