

CICLOS POLÍTICOS Y PRESENTACIÓN DE MOCIONES EN EL CONGRESO CHILENO: UN ANÁLISIS DEL PERÍODO 2002-2014

Mackarena S. Toloza Castillo

Pontificia Universidad Católica de Chile

mstoloza@uc.cl

La literatura sobre comportamiento legislativo centrada en el desempeño del Congreso en Chile ha puesto énfasis en la examinación de los niveles de aprobación de iniciativas enviadas tanto por el Ejecutivo (mensajes) como por los legisladores (mociones) y las variables que afectarían dichos niveles de productividad. Prácticamente todos estos estudios se han enfocado en iniciativas *aprobadas* más que en iniciativas *enviadas*. Considerando que la presentación de leyes forma parte importante del comportamiento del legislador al interior del congreso y que las dinámicas y factores que explican y afectan la presentación de las mismas podrían ser distintas de aquellas que explican y afectan su aprobación (o productividad), es que el presente estudio busca dilucidar cómo los ciclos políticos afectan esta dinámica. A partir de análisis estadístico, se determina que los ciclos resultan ser relevantes para explicar la presentación de mociones, pero éstos impactan de manera distinta a lo planteado por la literatura sobre productividad legislativa hasta el momento.

PALABRAS CLAVE ● Congreso ● Comportamiento legislativo ● Mociones

En materia legislativa, es posible identificar un creciente desarrollo teórico y empírico de la literatura especializada a partir del retorno de la democracia en Chile, desde los años 90'. Hoy en día encontramos abundante discusión en torno al papel y ejercicio del poder legislativo, entre ellas investigaciones centradas en la relación ejecutivo-legislativo (Aninat 2006, Nolte 2003, Toro 2007, Siavelis 2000), estudios enfocados en el procedimiento legislativo (García Montero 2007, Manzi et al 2011), e investigaciones centradas en las variables que podrían afectar los niveles de productividad y desempeño de éste poder (Alemán y Navia 2009, Visconti 2011). Este último grupo de investigaciones se ha orientado específicamente a determinar los factores y variables que explican y afectan los niveles de aprobación de iniciativas tanto del Ejecutivo (mensajes) como de los legisladores (mociones). Sin embargo, todos estos estudios se han enfocado en observar iniciativas *aprobadas*, más que iniciativas *enviadas*. ¿Por qué esta distinción es importante? Primero, porque la sola presentación de leyes forma parte importante del comportamiento de los legisladores al interior del congreso chileno: cada período legislativo desde el año 2002 al año 2014 se han presentado en promedio 8.517 mociones y no hay parlamentario que no haya presentado ninguna iniciativa. Considerando que en términos racionales los legisladores buscarían dos objetivos: tanto la aprobación de políticas como la reelección (Cox y McCubbins 2003, Visconti 2011), este comportamiento podría estar relacionado al segundo incentivo, como mecanismo tanto de

advertising (publicitarse) como de *credit claiming* (políticas particulares) (Mayhew 1974). En segundo lugar, resulta prudente pensar que las dinámicas y factores que explican y afectan la aprobación de mociones (tema en el cual se ha centrado la literatura) sean distintos de aquellas que explican y afectan la presentación de las mismas. Visconti (2011) ya daba cuenta de este problema en la literatura existente cuando afirmaba que: *"es evidente que no se estudiaron las leyes presentadas, que también sufren una variación año a año y podrían poseer diferentes variables explicativas que las leyes aprobadas"* (pp. 112). Dado lo anterior, es que el presente estudio busca dilucidar los factores que determinan la presentación de mociones parlamentarias en el congreso chileno, enfocándonos en cómo los ciclos políticos moldean este comportamiento. Por lo anterior, se analiza la totalidad de las leyes presentadas al congreso entre los años 2002 y 2014 (mociones) considerando cada uno de los legisladores durante todo su período legislativo. Como se verá en las secciones siguientes, los ciclos políticos parecieran jugar un rol clave en el envío de este tipo de iniciativas: se envían significativamente más mociones en los segundos y terceros años de los respectivos mandatos. Se reflexiona en torno a los mecanismos que podrían estar detrás de este comportamiento, y se sugiere que esto podría deberse a que el primer año es un año de organización de los legisladores e interés por la productividad por tanto el énfasis no radica en el envío de mociones, más si en un aumento en la aprobación de las mismas. Por otro lado, en el último año los legisladores desvían su atención del trabajo legislativo debido a la proximidad de las elecciones y a la necesidad de realizar trabajo de campaña o a nivel distrital con miras a su reelección.

En la siguiente sección se hará un breve recuento de la literatura existente que permitirá entregar una visión amplia respecto al cuerpo de investigación donde se inserta este estudio, y se especifica con mayor profundidad el aporte sustantivo del mismo. Además, se especifica la hipótesis la cual se desprende de los estudios previos. Posteriormente se describe el método a utilizar y se presenta tanto estadística descriptiva derivada de los datos como los resultados obtenidos del modelo. En esta misma sección se desarrolla una pequeña discusión teórica en torno a los mecanismos detrás de los efectos de los ciclos políticos en la presentación de mociones parlamentarias. Por último, se presentan las conclusiones y reflexiones finales del estudio.

PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA Y MOCIONES PARLAMENTARIAS

Los estudios sobre productividad legislativa y mociones parlamentarias, tal como se ha mencionado anteriormente, han estado enfocados principalmente en identificar las variables que afectan los niveles de aprobación de las iniciativas. A diferencia de los estudios que examinan relaciones entre poderes ejecutivo-legislativo y procedimientos legislativos en Chile, los cuales comenzaron a desarrollarse de manera vigorosa desde los años 90', este cuerpo de

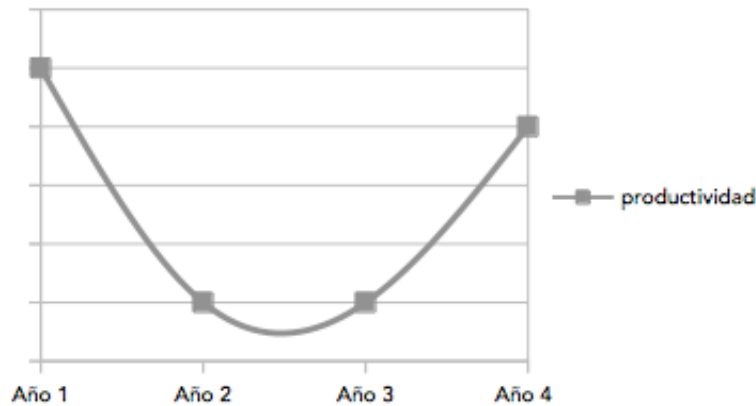
literatura por si mismo no ha desarrollado una cantidad sustancial de estudios. Generalmente, datos sobre productividad legislativa y mociones parlamentarias son incluidos como información anexa a estudios que analizan comportamiento legislativo o ciclos políticos, pero rara vez se estudia como variable dependiente. Castiglioni (2014) por ejemplo, utiliza datos de productividad legislativa como información complementaria a su análisis sobre acontecimientos políticos, económicos y sociales durante el gobierno de Sebastián Piñera. Alcántara, García Montero y Sánchez López (2005) también utilizan indicadores de productividad para examinar la actividad legislativa, pero no profundizan más allá de dicha productividad ya que el objetivo del estudio es analizar poderes legislativos en América Latina de una manera mucho más amplia.

El estudio de Alemán y Navia (2009) es innovador en el sentido que examina *productividad* como variable dependiente, proporcionando luces respecto a las variables que inciden o afectan el desempeño de los gobiernos en términos legislativos. Los autores encuentran que la aprobación o el éxito de las iniciativas está altamente correlacionada con los períodos denominados *honeymoon*, que representan el principio del mandato del Ejecutivo, aquel período que viene inmediatamente posterior al asumir el gobierno en donde existe una relación armónica entre el ejecutivo y el legislativo. Otro hallazgo interesante de los autores es que encuentran que los diferentes tipos de urgencia tienen efectos disímiles en la legislación, donde la presencia de una urgencia por parte del Presidente impacta significativamente en la aprobación de la iniciativa específica. Además, los proyectos de ley de índole económica o financiera también están relacionadas a una mayor probabilidad de aprobación de la misma.

No obstante lo anterior, prácticamente hasta el año 2011 hubo una inclinación a estudiar y proporcionar datos netamente de las iniciativas emanadas a partir del poder Ejecutivo, dejando totalmente de lado el estudio de las iniciativas enviadas por los mismos legisladores (mociones). Esta decisión resulta completamente comprensible dado que se tomaba en base a un criterio de importancia de las mismas: de todas las leyes aprobadas desde 1990 a 2009, un 78,29% corresponde a iniciativas emanadas del poder Ejecutivo, mientras que el restante 21,71% corresponde a proyectos enviados por parlamentarios (Visconti 2011). Por tanto, dada la importancia del poder Ejecutivo como el mayor legislador del país (Siavelis 2000), resultaba mucho más apropiado concentrarse en este órgano al estudiar productividad legislativa, tanto como variable dependiente, como también al proporcionar datos anexos a una investigación sobre comportamiento legislativo o simplemente como variable independiente. En ese sentido, el trabajo de Visconti (2011) resulta novedoso al analizar también productividad como variable dependiente, pero concentrándose en las iniciativas aprobadas que fueron presentadas por parlamentarios, es decir, en las mociones aprobadas. Visconti sostiene que los ciclos políticos influyen significativamente en la aprobación de las iniciativas parlamentarias, donde existe un aumento de la productividad tanto al inicio del mandato como al momento de

acercarse a nuevas elecciones parlamentarias. En definitiva, los ciclos de productividad legislativa de mociones parlamentarias tendría una forma como la representada en la siguiente figura.

Figura 1: Productividad de mociones



Fuente: Elaboración propia a partir de Visconti (2011)

Donde la productividad se vería incrementada tanto al inicio del mandato como también al encontrarse en un contexto de elecciones parlamentarias próximas. El mecanismo que estaría operando detrás de dicha asociación estaría primeramente relacionada a los intereses racionales de los legisladores: la productividad y la reelección. En la práctica, el aumento de la productividad al inicio del mandato se vería reflejado en el hecho que los legisladores son capaces de coordinarse con el fin de aumentar la productividad *"cuando observa(n) que el Ejecutivo se encuentra debilitado producto del inicio de su mandato, (y) cuando existen elecciones parlamentarias y es necesario el credit claiming"*¹ (Visconti 2011: 112). Paralelo a esto, el autor también encuentra que la acumulación de experiencia de los legisladores tiene un impacto significativo en los niveles de productividad al interior del congreso, lo que llama "acumulación de experiencia democrática" y que refiere a un proceso de largo plazo que se inicia con el retorno a la democracia en los años 90'.

Los ciclos políticos no solo en el caso de Chile, sino también en la literatura más amplia sobre regímenes presidencialistas, han demostrado ser esenciales para explicar diversos fenómenos. Altman (2000) por ejemplo, ha demostrado que esta variable resulta fundamental para explicar la formación y quiebre de las coaliciones al interior del congreso en sistemas presidenciales. El autor es capaz de demostrar que las coaliciones políticas se forman inmediatamente después de las elecciones y su probabilidad de supervivencia va disminuyendo a medida que el ciclo político transcurre. Para testar aquello muestra evidencia del caso Uruguayo, no obstante lo

¹ Cita textual, las letras entre paréntesis agregadas por mi

interesante es que el autor lleva su análisis a un nivel de generalización más amplio: justamente da cuenta de que en regímenes presidenciales los ciclos políticos resultan fundamentales para explicar las dinámicas que se desarrollan tanto de parte del Ejecutivo, como también al interior del Congreso.

Sin embargo como se ha visto, todas las conclusiones sobre productividad legislativa y ciclos políticos para el caso chileno se han esbozado a partir de mociones aprobadas, sin tomar en cuenta las mociones enviadas. Esta distinción resulta fundamental tanto porque no podemos asumir que las variables que afectan la productividad de mociones legislativas sean las mismas que afectan la cantidad de mociones enviadas o la afecten de igual manera, como también porque la literatura sobre comportamiento legislativo indica que los legisladores cuentan con una serie de incentivos que moldean su comportamiento al interior del congreso. La cantidad de mociones enviadas por tanto, perfectamente podría ser explicada en alguna medida por esos incentivos, a través de mecanismos distintos que los identificados para la productividad legislativa.

Esta dinámica de incentivos para explicar comportamientos al interior de las legislaturas nace con la incorporación de enfoques de elección racional a los estudios sobre congreso en los años 70', principalmente centrados en el caso norteamericano, sin embargo se ha demostrado que dichos incentivos sirven y son perfectamente aplicables para entender las dinámicas al interior del congreso chileno.

Mayhew (1970) sostiene que el principal objetivo de los legisladores resulta ser la reelección y por tanto, desarrollarán su comportamiento en torno a tres actividades fundamentales para poder conseguir su meta: *advertising*, que se relaciona a la publicidad que el legislador hace de sí mismo, a hacerse visible, a participar de actividades importantes, y hacerse notar a través de entrevistas, discursos, ceremonias, y todo aquello que le proporcione visibilidad; por otro lado el *credit claiming*, relacionado a llevar a cabo políticas particularistas o preocuparse de satisfacer intereses propios de su distrito y de su *constituency*; y por último *position taking*, relacionado a tomar posición a través de las votaciones y discursos sobre temas específicos. A partir de este trabajo seminal, posteriormente se concretó todo un desarrollo de estudios que buscaban profundizar en cómo, a partir de los intereses racionales de los legisladores, éstos han sido capaces de coordinarse tanto para satisfacerlos, como para proporcionar beneficios y aprobar políticas. En ese marco se insertan estudios como los de Cox y McCubbins (1993, 2003, 2005) los cuales parten asumiendo que para que la coordinación funcione los legisladores poseen incentivos comunes, entre los que destaca la reelección y en base a ello moldean su comportamiento, y para el caso chileno, una serie de estudios que sostienen que el congreso se configura como un órgano coordinado para la aprobación de iniciativas,

principalmente del Ejecutivo (Toro 2007, Londregan 2002, Alemán y Saiegh 2007, Toloza y Toro 2017).

Respecto de los incentivos legislativos aplicados al caso chileno, estudios como el de Carey (2002) y Visconti (2011) han comprobado que los legisladores se mueven en torno al objetivo de la reelección y de la productividad legislativa. Dado lo anterior, el comportamiento de éstos se desarrolla en torno a dos motivaciones: las distritales, donde aparecen cuestiones relacionadas al *credit claiming* y *advertising* por ejemplo, y las parlamentarias relacionadas a la productividad legislativa, donde se busca la coordinación (a través de los partidos y coaliciones) para así aumentar la productividad y el desarrollo institucional del congreso. En definitiva, el comportamiento de los legisladores se basaría en una lógica de elección racional y de maximización de beneficios que a la vez, a través de la coordinación, permite solucionar problemas de acción colectiva y situarse como una institución coherente y armonizada.

A partir de la literatura revisada anteriormente sobre productividad (aprobación) legislativa, se desprende entonces una hipótesis en torno a cómo los ciclos políticos podrían afectar el envío de mociones legislativas.

Hipótesis: Los ciclos políticos impactan significativamente el envío de un mayor número de mociones parlamentarias en el primer y último año de mandato de los legisladores.

Esta hipótesis se desarrolla a partir de los estudios sobre productividad legislativa centrados en la aprobación de mociones, los cuales sostienen que la aprobación de las mismas se incrementa en el primer y último año dada la inexperiencia/adaptación del Ejecutivo en el año uno, y la proximidad a las elecciones en el año cuatro, lo que incentiva a los legisladores a ser mas productivos para así dar a conocer logros concretos (*credit claiming*) a sus posibles electores, con miras a su reelección. Esta hipótesis tendría una explicación coherente con aspectos relacionados al comportamiento legislativo desde una perspectiva también racional.

CICLOS POLÍTICOS Y PRESENTACIÓN DE MOCIONES LEGISLATIVAS

Para el testeo de la hipótesis planteada se estudiará el total de mociones enviadas por parlamentarios desde el año 2002 al año 2014. Esto comprende tres períodos legislativos (2002-2006, 2006-2010, 2010-2014), y se trabaja en base a 25.550 mociones que representan el total de iniciativas enviadas por cada legislador al congreso.

Se considera la totalidad de los legisladores que ejercieron en cada uno de los tres períodos, esto quiere decir que si un legislador no envía ninguna moción durante sus cuatro años de ejercicio en el cargo también estará considerado en la muestra, lo que permite poder extraer

conclusiones de la cámara de diputados en su integridad. La tabla 1 presenta descriptivamente la totalidad de mociones enviadas por cada período analizado. La media de mociones enviadas por año es de 2.130, y se observa un incremento significativo de las mismas desde el año 2006.

Tabla 1: Mociones por período

Cantidad total de mociones enviadas por período, años 2002-2014

Año	Cantidad de mociones
2002-2006	3.459
2006-2010	11.362
2010-2014	10.729

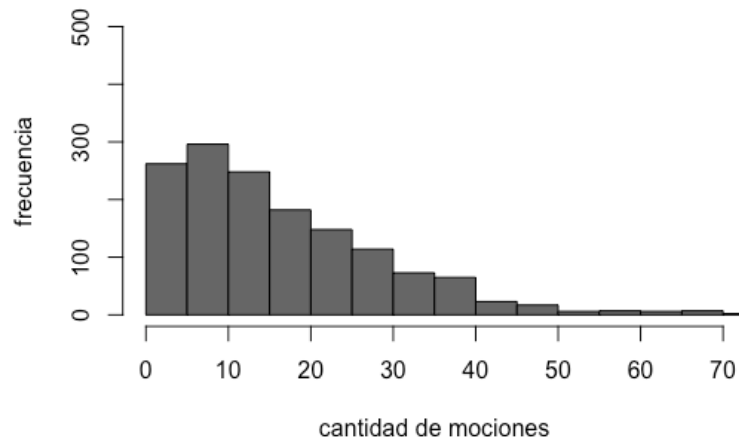
Fuente: Elaboración propia

A nivel estadístico, este estudio supone dos aspectos novedosos y originales en relación a la literatura existente: en primer lugar, se utilizará un modelo por variable de conteo lo que resulta innovador dado que el cuerpo teórico existente ha usado casi exclusivamente modelos logit para testear este tipo de problemáticas. En segundo lugar, se utiliza una variable dependiente distinta a los estudios previos, que no ha sido usada anteriormente lo que permitirá complementar los hallazgos encontrados en el pasado. La variable dependiente utilizada corresponderá a la cantidad de mociones enviadas por cada legislador. Como se observa, nuestra variable no es capaz entonces de asumir valores negativos y lo que hace es contar cuántas veces ocurre el evento en un período de tiempo determinado, por tanto la justificación del modelo a utilizar (conteo) radica en la propia naturaleza de cómo está construida nuestra variable dependiente. En otras palabras, la variable dependiente busca capturar un “recuento de eventos observados” (*observed event count*), por lo cual sería erróneo utilizar una técnica estadística diseñada y utilizada para trabajar sobre datos continuos siendo que los datos que se utilizan son de recuento (King 1989). Modelaremos esta variable a través de una distribución Negative Binomial debido a que los test pertinentes (ver anexo 1) arrojaron una sobre dispersión de la misma, lo que nos entregaría estimadores consistentes pero ineficientes si la modelamos con una distribución de Poisson ya que esta última asume un supuesto de equidispersión (Long 1997), es decir, que la media y la varianza son iguales (que no hay sobredispersión)². La figura 2 representa el histograma de la variable dependiente,

² Utilizar un modelo de Zero Inflated tampoco se justifica debido a que no tenemos ceros inflados ni truncados dado que nuestra muestra registra los ceros como la no ocurrencia del evento (en este caso, del envío de mociones). Además, los valores cero en este caso no representan ausencia de valor sino más bien el mínimo posible de productividad en relación al envío de mociones por tanto son valores válidos que interesa modelarlos.

donde se visualiza gráficamente que las observaciones están distribuidas en su mayoría entre valores que oscilan entre 0 y 50 mociones.

Figura 2: Histograma de la variable dependiente
Cantidad de mociones (eje x) y frecuencia de legisladores (eje y)



Fuente: Elaboración propia

Nota: El eje x representa la cantidad de mociones por ciclo, mientras que el eje y representa la cantidad de legisladores que tienen dichos valores en alguno de los ciclos.

La base de datos en su totalidad fue construida por la autora con datos proporcionados por la página web del Senado en relación a las mociones enviadas por cada legislador³. La codificación por ciclos fue hecha de manera manual y la base de datos tiene una estructura de panel donde se divide cada período (2002-2006, 2006-2010, 2010-2014) en cuatro ciclos que representan el año 1, año 2, año 3 y año 4. Por tanto, cada legislador tiene observaciones de la cantidad de mociones enviadas en cada año que ejerció en el congreso. Vale mencionar que si una misma moción fue enviada por cinco legisladores conjuntamente, se cuenta como una moción para cada uno de esos legisladores. Si bien los modelos de conteo presuponen que los eventos son independientes, lo que en el caso de este estudio es difícil de sostener (que la cantidad de mociones presentadas por un legislador es totalmente independiente de la cantidad que presentó anteriormente), se intenta controlar esta correlación temporal incluyendo también como variable independiente una *lagged variable* (o variable retardada). Se incluyen además efectos fijos a nivel legislador para poder controlar las diferencias no observadas entre los mismos, al igual que con las variables de "distrito", "partido" y "período".

³ Los datos que se utilizaron para la construcción de la base están disponibles en <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>

En suma, el modelo queda especificado de la siguiente manera (ver anexo 3 para el codebook):

$$Y_{cant.moc_{it}} = \alpha + \beta_2 ciclo_{it} + \beta_3 reeleccion_{it} + \beta_4 l1.cant.moc + \beta_5 oficialismo_{it} + \beta_6 noterm.period_{it} + \beta_7 sexo_{it} + \beta_8 partido_{it} + \beta_9 periodo_{it} + \beta_{10} cod.dip_{it} + \beta_{11} distrito_{it} + \varepsilon_{it}$$

Donde la variable dependiente corresponde a la cantidad de mociones enviadas. La variable independiente de principal interés corresponden a "ciclo" la cual está codificada como "1", "2", "3" y "4", donde cada período (2002-2006, 2006-2010, 2010-2014) se divide en estos valores que representan el año 1, año 2, año 3 y año 4 respectivamente.

Se incorporan una serie de otras variables de control como "reelección" la cual está codificada de 1 a 6 y corresponde a una variable discreta ordinal que representa la cantidad de veces que el legislador ha sido reelecto desde los 90'. La variable "l1_cant_moc" corresponde a la variable dependiente retardada, es decir el valor t-1. Además, se considera la variable "oficialismo" que es una variable *dummy* que toma el valor de 1 cuando el legislador pertenece a la coalición oficialista. Esta variable es importante debido a que existe alternancia en el gobierno: mientras que del 2002 al 2010 el Ejecutivo estuvo en manos del bloque político de la Concertación/Nueva Mayoría, del 2010 al 2014 el Ejecutivo estuvo en manos de la Alianza.

Dado que cada período legislativo está compuesto por 120 diputados, deberíamos entonces tener 480 observaciones por período (debido a que los separamos por año). Sin embargo, hay situaciones excepcionales donde los diputados no alcanzan a terminar su mandato legislativo, entrando otra persona en su reemplazo. Estos "reemplazantes" también están considerados en la muestra, por tanto se incorpora la variable "noterm_period" que es una variable *dummy* que identifica como 1 a aquellos legisladores que son reemplazantes o que no alcanzan a ejercer su período completo, con el fin de controlar por esta situación. Entendiendo que la incorporación de esta variable puede generar dudas, en los anexos (anexo 2) se incorpora un análisis de robustez donde se corre el mismo modelo pero solo con las observaciones de los legisladores que terminaron su período completo. Los resultados no varían significativamente, prácticamente se presentan idénticos a los de la Tabla 6. Otras variables de control incorporadas corresponden al sexo del legislador y a su *partido*. Además se incorpora un efecto fijo por *período* (2002-2006, 2006-2010, 2010-2014), por *legislador* y por *distrito*, los cuales son calculados pero no reportados dada su extensión.

Antes de presentar los resultados del modelo, se analizará alguna información descriptiva de las variables importantes. La tabla siguiente muestra información descriptiva respecto de la relación entre los ciclos políticos y las mociones legislativas. De aquello se desprende que en

los años 2 y 3 del mandato de los legisladores pareciera existir un *peak* de incremento respecto de las mociones enviadas, mientras que en el año 4 éstas bajan considerablemente, existiendo una tasa incluso menor a la tasa de envío en el año 1.

Tabla 2: Mociones y ciclos políticos

Cantidad de mociones presentadas de acuerdo a cada ciclo político

ciclo	cantidad mociones
año 1	6.179
año 2	7.961
año 3	7.165
año 4	4.245

Fuente: Elaboración propia

En relación a algunas variables de control consideradas, la tabla 3 muestra la relación respecto a la cantidad de mociones enviadas y la reelección del legislador. Los resultados muestran la relación entre estas dos variables a nivel per cápita, es decir, los parlamentarios recién electos envían en promedio 20.3 mociones, mientras que los parlamentarios electos por sexta vez presentan en promedio 21.4 mociones en total. Pareciera existir una relación decreciente entre la cantidad de mociones presentadas y la reelección del legislador solo hasta la cuarta reelección, dado que en la quinta y sexta reelección el legislador pareciera aumentar sus niveles de productividad en cuanto al envío de mociones.

Tabla 3: Mociones y reelección per cápita

Cantidad de mociones presentadas de acuerdo a la cantidad de reelección del legislador

reelección	cantidad mociones
1	20.3
2	17.4
3	15.2
4	12.3
5	19
6	21.4

Fuente: Elaboración propia

Respecto de la variable sexo, los datos descriptivos muestran una leve tendencia a una mayor presentación de mociones por parte de parlamentarias del sexo femenino. Mientras que los

legisladores hombres presentan en promedio 17.3 mociones, las legisladoras mujeres presentan en promedio 18.1 mociones en total. Para la variable oficialismo pareciera existir una leve tendencia a presentar una cantidad mayor de mociones por parte de aquellos legisladores que no pertenecen a la coalición oficialista.

Tabla 4: Mociones y sexo per cápita

Cantidad de mociones enviadas por sexo de los legisladores

sexo	Cantidad mociones
hombre	17.3
mujer	18.1

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5: Mociones y oficialismo per cápita

Cantidad de mociones enviadas si el legislador pertenece o no a la coalición oficialista

oficialismo	cantidad mociones
no pertenece	18.3
pertenece	16.5

Fuente: Elaboración propia

En términos descriptivos por tanto, se identifica una leve tendencia en la variable "ciclo" donde existe un incremento de mociones enviadas los años 2 y 3 respectivamente, no así en la variable "reelección" donde no se hace posible identificar una tendencia lo suficientemente clara. Por otro lado, para la variable "sexo" y "oficialismo" se identifican leves tendencias. En suma, estos análisis descriptivos sirven para tener una primera aproximación a los datos pero no nos dicen lo suficiente respecto a los efectos sustantivos de éstas variables sobre el envío de mociones o la significancia estadística de las mismas. Por ello, a continuación se presentan los resultados obtenidos del análisis estadístico, donde la tabla 6 muestra los resultados del modelo por variable de conteo expresados en *Incident Rate Ratios* y que están estimados en base a las 1.467 observaciones de la muestra.

Tabla 6: Modelo por variable de conteo

Efectos de los ciclos políticos sobre el envío de mociones legislativas en Chile

	Variable dependiente
	cant_moc
ciclo2	1.243***

	(0.000)
ciclo3	1.118***
	(0.003)
ciclo4	0.700***
	(0.000)
l1_cant_moc	1.002**
	(0.040)
reelección	1.050
	(0.645)
oficialismo	0.965
	(0.298)
noterm_period	0.389***
	(0.000)
sexo	1.303***
	(0.002)
Constante	11.767***
	(0.001)
Observations	1,467
Log Likelihood	-4,765.897
theta	7.573*** (0.454)
Akaike Inf. Crit.	9,979.793
Pseudo R2	0.1532536

Fuente: Elaboración propia

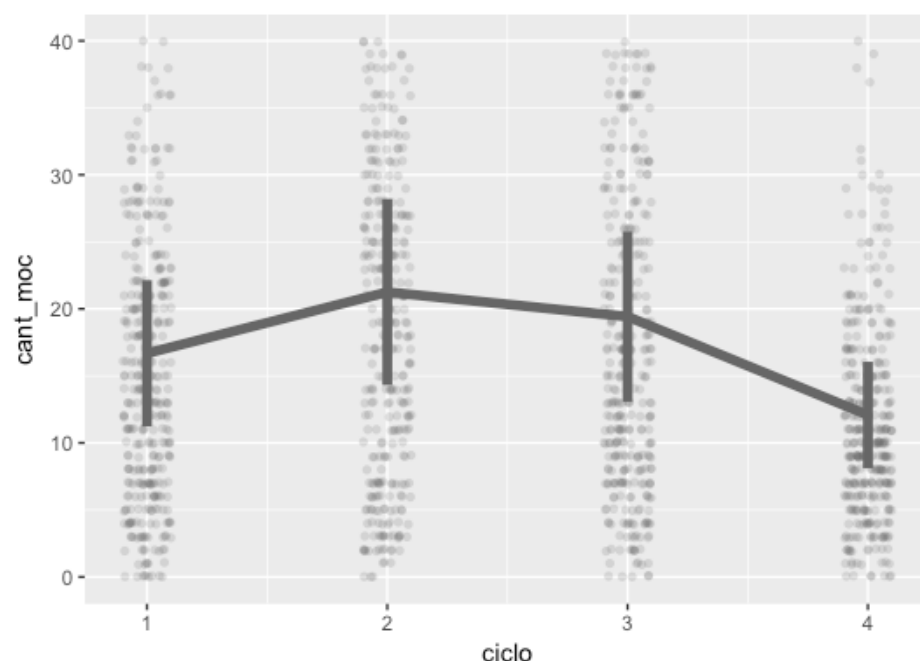
Nota: Valores p en paréntesis (*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01). Efectos fijos por legislador calculados pero no reportados, al igual que los coeficientes estimados por distrito, partido y período.

En primer lugar, todos los coeficientes de la variable ciclo se presentan significativos. Vale mencionar que el coeficiente del ciclo1 (del primer año del mandato del legislador) no se presenta dado que es el valor de base y por tanto está contenido en la constante del modelo. Sin duda, lo interesante no solo es que los coeficientes se presenten significativos, sino que

también nos entregan información relevante respecto al comportamiento de los legisladores en términos sustantivos. La tasa de incidencia respecto del ciclo2 (segundo año de mandato de los legisladores) aumenta la tasa de envío de mociones en un factor de 1.243 respecto al ciclo1. Lo mismo se repite con el ciclo3 aunque con un efecto levemente menor. Lo interesante es que en el ciclo4 (cuarto año de mandato de los legisladores), disminuye la tasa de envío de mociones en un factor de 0.700 respecto del ciclo1⁴. En suma, los resultados indican que en los años 2 y 3 del mandato de los legisladores hay un aumento significativo en el envío de mociones, mientras que en el último año (ciclo 4), existe una baja significativa de las mismas, incluso a niveles menores que el primer año de mandato. Esto comprueba la segunda hipótesis planteada en este artículo: los ciclos políticos impactan significativamente en el envío de un mayor número de mociones parlamentarias en el segundo y tercer año de mandato de los legisladores.

Figura 3: Ciclos políticos y mociones

Cantidad de mociones enviadas por los legisladores en relación a los ciclos políticos



Fuente: Elaboración propia

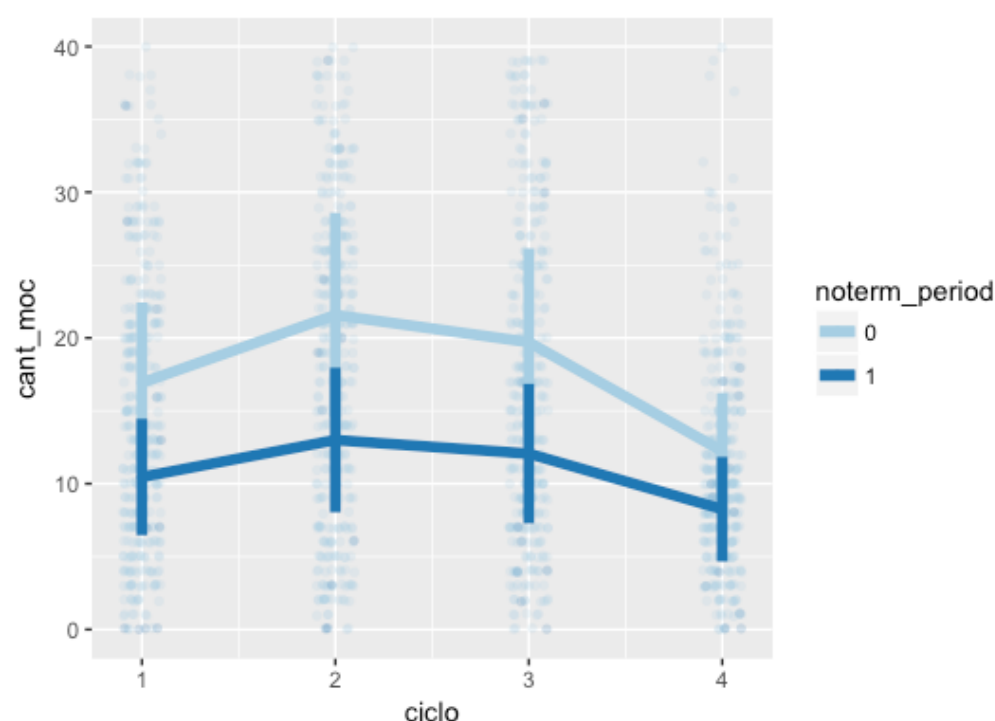
Otros resultados importantes se desprenden del modelo. Primero, la variable "noterm_period" resulta también significativa. Esto no es extraño, más bien coherente: aquellos parlamentarios

⁴ En este caso la relación es negativa con respecto al ciclo1 debido a que los *Incident Rate Ratios* se interpretan en referencia al valor 1. Valores bajo 1 expresan una relación negativa entre las variables, mientras que valores sobre 1 indican una relación positiva.

que no terminan su período legislativo envían significativamente menos mociones que aquellos parlamentarios que si terminan su período legislativo completo. Por otro lado, la variable "sexo" también se muestra significativa. Esto es interesante, ya que indica que la tasa de incidencia respecto del ser mujer aumenta la tasa de envío de mociones legislativas en un factor de 1.303 con respecto al ser hombre. Las figuras 4 y 5 presentan gráficamente estos resultados, lo que permite observar de manera mucho más clara la relación presente entre estas variables y los ciclos políticos.

Figura 4: Ciclos y término del período

Relación entre ciclos políticos y el término y no término del período legislativo completo

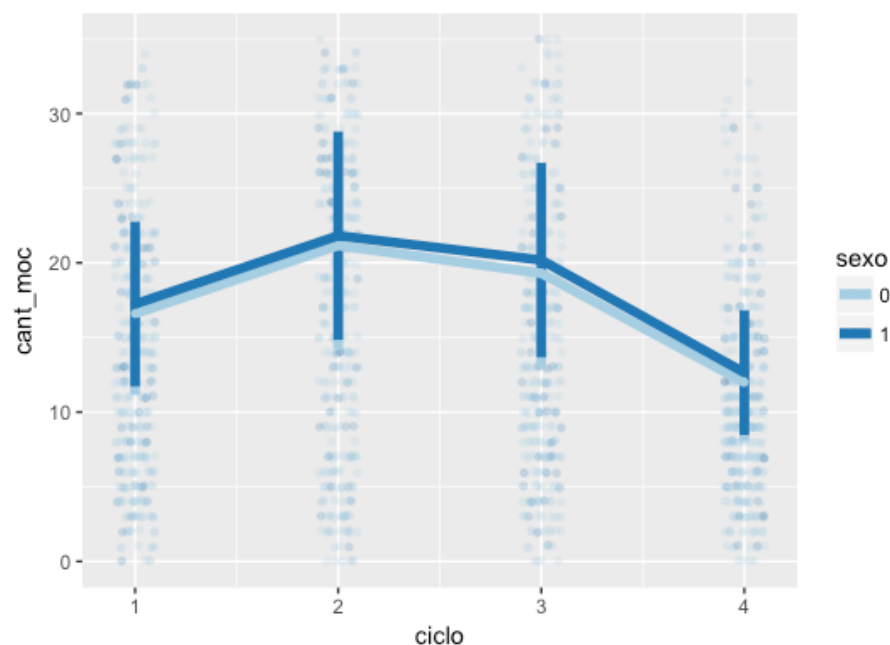


Fuente: Elaboración propia

Nota: El valor 1 representa aquellos parlamentarios que no terminaron su período, mientras que el valor 0 representa a aquellos que sí ejercieron durante todo su mandato

Figura 5: Ciclos y sexo

Relación entre ciclos políticos y la cantidad de mociones enviadas por parlamentarios hombres y mujeres



Fuente: Elaboración propia

Nota: Mientras que el valor 0 indica a los legisladores hombres, el valor 1 representa aquellas parlamentarias mujeres

En suma, los resultados indican que existe una relación significativa entre los ciclos políticos y el envío de mociones. Si bien una de las críticas posibles pudiese derivarse de la magnitud sustantiva de los efectos encontrados, no hay duda que del primer al segundo año y del tercer al cuarto año la magnitud de los efectos encontrados es mucho mayor que la que se deriva del segundo al tercer año. Lo interesante por tanto es centrarse en ello: el incremento de mociones el segundo año respecto al primero, y la baja de las mismas el último año. Aquel aspecto pareciera ser un importante y claro registro de cómo los ciclos políticos son capaces de moldear el comportamiento de los legisladores al interior de las legislaturas. La hipótesis planteada al comienzo de este artículo, la cual se deriva de los estudios previos, es debatida: no solo los ciclos impactan de manera distinta el envío de mociones legislativas a la productividad de las mismas, sino que la relación resulta ser completamente inversa. Los legisladores suelen enviar más mociones el segundo y tercer año de su mandato legislativo, y significativamente menos mociones el cuarto año, llegando incluso a tasas menores que el primer año. Esto sin duda complementa exhaustivamente la literatura sobre productividad legislativa, ya que se hace posible afirmar entonces que los factores que afectan la aprobación de mociones son distintos que aquellos que afectan el envío de las mismas. En este estudio no se encuentra una relación entre la experiencia del legislador y una mayor tasa de envío de mociones por parte de los mismos, variable que sí resulta importante para explicar la aprobación de las mismas según el cuerpo teórico existente. Por otro lado y como se

mencionó, los ciclos políticos si afectan significativamente el envío de mociones, pero estos lo hacen de manera distinta a lo planteado por la literatura sobre productividad legislativa. Si bien la aprobación de mociones legislativas se da en mayor medida en el primer y último año de mandato de los legisladores debido a que el primer año se aprovecharía de un Ejecutivo debilitado producto del inicio de su mandato y el último dada la proximidad de nuevas elecciones (Visconti 2011), el envío de mociones legislativas se vería incrementado en el segundo y tercer año de mandato del legislador, mientras que en el último hay una caída significativa del envío de las mismas. ¿Qué explicaría este comportamiento?

Dados los resultados proporcionados anteriormente, resulta relevante reflexionar en torno a los mecanismos que podrían estar afectando el mayor envío de mociones el segundo y tercer año y la baja significativa el cuarto año de mandato. Dentro de las posibles explicaciones se cree que dos pueden ser relevantes. En primer lugar, el hecho de que el primer año pudiese existir un elemento de “organización e interés por la productividad” por parte del legislador, por tanto bajo esa lógica el interés no estaría puesto tanto en el envío de mociones, más si en su aprobación como la literatura sobre productividad legislativa lo argumenta. Trabajos como los de Visconti (2011) nos señalan que durante el primer año de mandato legislativo la aprobación de mociones se incrementa significativamente aprovechando el inicio del mandato del Ejecutivo. Bajo esa lógica entonces, el trabajo legislativo el primer año estaría puesto en mayor medida en la aprobación de mociones, más que en una presentación significativa de las mismas.

En segundo lugar, en el último año podría existir un elemento relacionado al “trabajo de campaña/distrital”, donde el interés de los legisladores radicaría no tanto en el envío de mociones legislativas, sino más bien en realizar una labor mucho más profunda en su distrito o relacionada a la campaña, considerando que la literatura sobre comportamiento legislativo sostiene que los legisladores moldean su comportamiento en base a intereses, entre ellos, destaca el interés por la reelección. Si bien no se encuentran disponibles en la página del Congreso datos sobre las asistencias a sesiones en sala de parlamentarios de los períodos analizados en este estudio, en período de elecciones suelen existir declaraciones y reportajes que ponen de manifiesto esta problemática. Recientemente por ejemplo, el presidente actual de la cámara de diputados señalaba que mientras se acerca el período de elecciones *“muchos se van lamentablemente a sus distritos teniendo que estar cumpliendo funciones acá. En eso hay que ser categórico. Nosotros pretendíamos sesionar los días lunes para dejar en libertad de acción a los parlamentarios los miércoles e incluso aumentando la cantidad de sesiones. No*

hubo acuerdo para eso”⁵. Bajo el contexto de esa misma problemática el diputado Tucapel Jiménez también expresaba hace poco tiempo lo siguiente:

*"Nuestros días de trabajo en Valparaíso son martes, miércoles y jueves, incluido el jueves, nosotros tenemos que estar ahí; sé que que hay campaña (electoral), pero hay que aprender a hacer los dos trabajos, no se puede dejar botado el trabajo legislativo, esa es una irresponsabilidad"*⁶

El 06 de diciembre del año 2009 por otro lado, un diario importante del país afirmaba que los parlamentarios estaban registrando altos niveles de inasistencia al congreso en el período final de la campaña electoral. Se sostenía que *"los parlamentarios que más se han ausentado son aquellos que libran duras batallas por la reelección"*⁷. Aquello se vería también reflejado duramente en aquellos candidatos que no solo van por la reelección, sino que toman el desafío de llevar a cabo una candidatura presidencial⁸. En suma, el período electoral pareciera no pasar desapercibido en lo que concierne el trabajo parlamentario. Considerando además que los períodos electorales son una instancia clave para que los candidatos puedan publicitar su gestión (Morales y Piñeiro 2010) y a la vez se sitúan como un elemento fundamental para reforzar los vínculos entre candidato – votante (Luna 2008), resulta comprensible que durante este período los legisladores asistan menos a las sesiones en sala que se llevan a cabo en el congreso, dado el trabajo distrital/de campaña que desarrollan. Resulta plausible entonces que aquel trabajo también se vea reflejado en la cantidad de mociones que los mismos congresistas envían durante este período.

Otra forma de evaluar empíricamente este argumento es considerando a aquellos parlamentarios que deciden no ir a la reelección, para observar si el comportamiento de estos legisladores cambia el último año respecto a los resultados encontrados en este estudio. Sin embargo, hay que tener en cuenta un elemento relevante: muchos de los legisladores que deciden no ir a la reelección lo hacen por intereses que también pueden verse reflejado en una

⁵ Declaraciones dadas por el parlamentario para Bio-Bio Chile: <http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2017/09/22/congreso-registra-bajisima-asistencia-de-diputados-tras-inicio-del-periodo-de-campana.shtml>

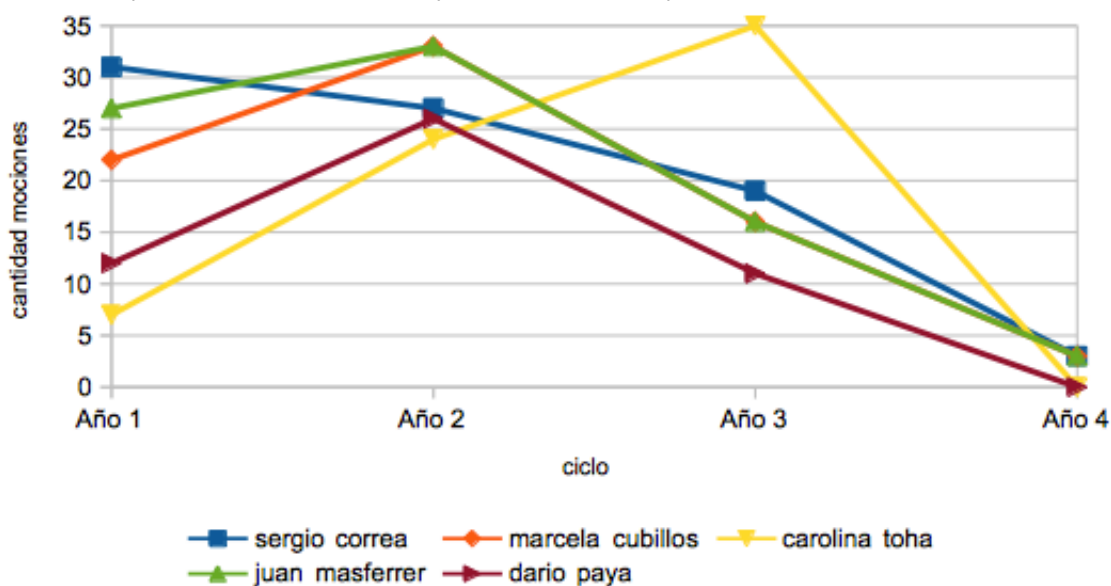
⁶ Declaraciones del diputado Tucapel Jimenez para Cooperativa: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/camara-de-diputados/vuelve-el-debate-por-baja-asistencia-en-el-congreso-en-periodo-de-campana/2017-09-22/095203.html>

⁷ Noticia publicada por el diario La Tercera: <http://www.latercera.com/noticia/diputados-registran-baja-asistencia-a-la-camara-en-epoca-de-campana/>

⁸ <http://www.eldinamo.cl/nacional/2017/05/30/pocos-proyectos-y-baja-asistencia-radiografia-a-los-parlamentarios-que-son-candidatos-presidenciales/>

disminución de su productividad en cuanto al envío de mociones. Muchos de ellos deciden no ir a la reelección pero si asumir un cargo importante relacionado a alguna campaña presidencial, lo que significa también un trabajo de campaña intenso durante el último año legislativo. Aquí encontramos los casos de, por ejemplo durante el período 2006-2010, Sergio Correa quien decide no ir a la reelección pero si asumir la coordinación de los comandos de Sebastián Piñera en la Región del Maule, como también de los comandos de los candidatos Juan Antonio Coloma y Celso Morales. Durante este mismo período, Marcela Cubillos también decide no ir a la reelección pero asumir como vocera de la campaña presidencial de Sebastián Piñera, mientras que Carolina Tohá tampoco va a la reelección pero asume como jefa del comando de Eduardo Frei. Lo mismo sucede con los casos de los diputados Juan Masferrer y Darío Paya, quienes no van a la reelección pero se encuentran ligados a la campaña de Sebastián Piñera y son posteriormente nombrados en embajadas durante el gobierno del mismo⁹. Si uno observa la productividad de estos legisladores en cuanto al envío de mociones (figura 6), no es de extrañar entonces que se siga el mismo patrón que aquellos candidatos que si van a la reelección. Es decir, que éstos disminuyan su productividad significativamente el último año legislativo.

Figura 6: Mociones y candidatos que no van a reelección pero asumen cargo de campaña
Productividad en cuanto al envío de mociones de algunos candidatos que no van a la reelección pero asumen cargos importantes de campaña

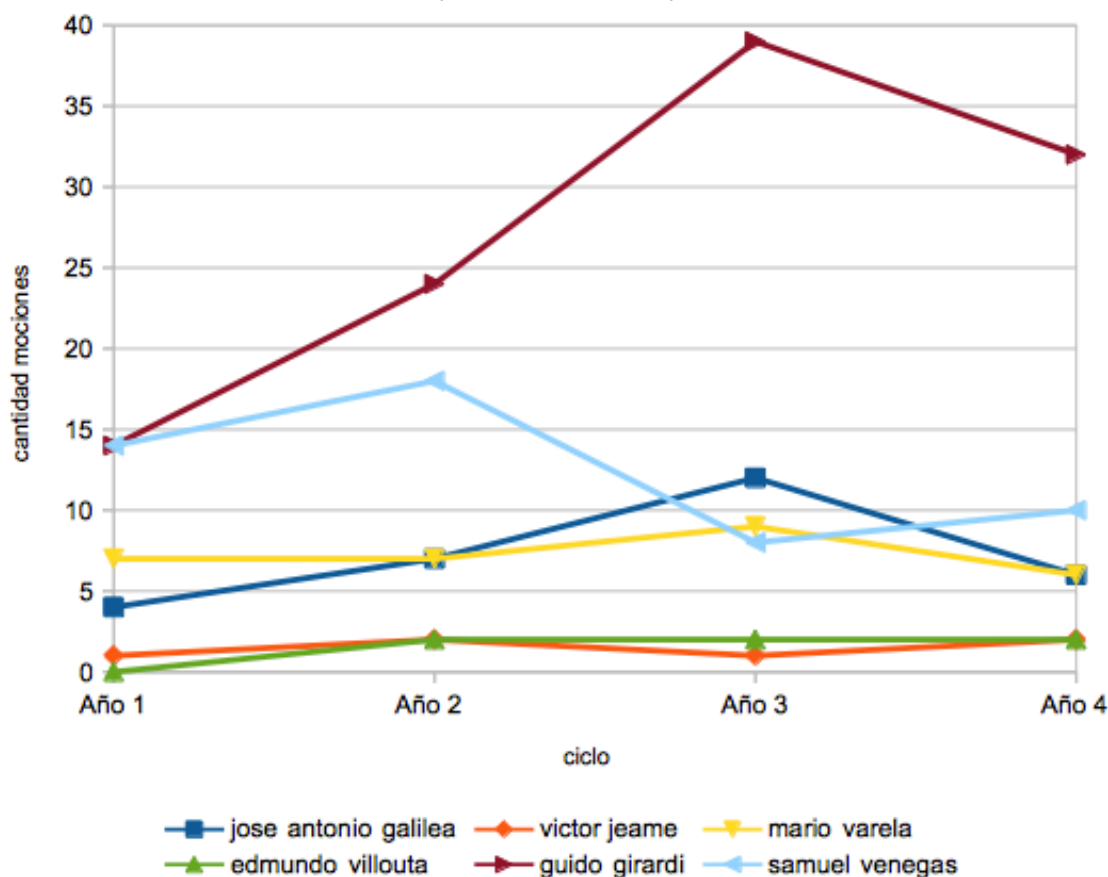


Fuente: Elaboración propia

⁹ Toda la información autobiográfica de los diputados fue obtenida de la Biblioteca del Congreso Nacional, <http://www.bcn.cl>

Sin embargo, el gráfico siguiente muestra la productividad en cuanto al envío de mociones legislativas de algunos parlamentarios que deciden no ir a la reelección y tampoco asumir cargos importantes de alguna campaña.

Figura 7: Mociones y candidatos que no van a la reelección y no asumen cargo de campaña
Productividad en cuanto a mociones legislativas de algunos candidatos que no van a la reelección y no asumen cargos importantes de campaña



Fuente: Elaboración propia

Aquí si es posible observar algunas diferencias. Diputados como Guido Girardi, quien decide no ir a la reelección el año 2010 tiene una productividad en cuanto al envío de mociones legislativas el último año que supera su productividad los años 1 y 2 del período. El mismo fenómeno sucede con el diputado Víctor Jeame quien el último año experimenta un incremento en el envío de mociones con respecto al año 3, al igual que el diputado Samuel Venegas. El diputado Mario Varela, si bien tiene una baja el último año, la tasa de envío de mociones sigue siendo prácticamente igual a la que tuvo los años 1 y 2 del período legislativo. Lo mismo sucede con el diputado José Antonio Galilea quien el último año experimenta una baja pero su productividad es prácticamente igual a la que tuvo el año 2 y mayor al año 1. Por

último, el diputado Edmundo Villouta prácticamente no ve afectada su productividad en cuanto al envío de mociones el último año legislativo. En suma, estos diputados parecen comportarse de manera distinta en sus últimos años legislativos; esta es una pieza de evidencia sin duda relevante para comprobar que la baja de mociones el último año legislativo sería explicada por la participación del diputado en actividades de campaña y la realización de trabajo distrital, con miras a su reelección.

CONCLUSIONES

El presente estudio buscó dilucidar cómo los ciclos políticos afectan el envío de mociones legislativas en el congreso chileno. Lo anterior resulta relevante teórica y empíricamente considerando que, por una parte, el cuerpo teórico existente se ha centrado en gran medida en estudiar la productividad (aprobación) de mociones, más que en su presentación. Además de lo anterior, se considera que la presentación de leyes forma parte importante del comportamiento del legislador y que las dinámicas y factores que explican y afectan la presentación de las mismas podrían ser distintas de aquellas que explican y afectan su aprobación (o productividad). Como se observó, los resultados complementan exhaustivamente la literatura existente al encontrar una relación significativa entre los ciclos políticos y el envío de mociones parlamentarias. Vale mencionar que dicha relación se expresa de manera distinta a lo planteado por los estudios sobre productividad legislativa hasta el momento. Si bien el cuerpo teórico existente sostiene que la aprobación de mociones legislativas se da en mayor medida en el primer y último año de mandato de los legisladores debido a que el primer año se aprovecharía de un Ejecutivo debilitado producto del inicio de su mandato y el último dada la proximidad de nuevas elecciones (Visconti 2011), este estudio encuentra que el envío de mociones legislativas se vería incrementado en el segundo y tercer año de mandato del legislador. Es decir, los legisladores suelen enviar más mociones el segundo y tercer año de su mandato legislativo, y significativamente menos mociones el cuarto año, llegando incluso a tasas menores que el primer año. Las explicaciones a los comportamientos de los legisladores descritos en este estudio radicarían en dos mecanismos esenciales: la baja en la tasa de envío de mociones el primer año estaría explicado en base a un mecanismo de “organización e interés por productividad” por parte de los legisladores, mientras que el cuarto año la baja en el envío de mociones legislativas estaría explicada en base a un mecanismo de “trabajo de campaña/distrital”.

Es importante reconocer algunas limitaciones del presente *paper* en vistas al posible desarrollo posterior de este cuerpo de literatura. En primer lugar, un elemento en torno a los mecanismos propuestos, donde si bien se han entregado antecedentes que parecen reforzar y sostener los argumentos esbozados en torno a este punto, sin duda un análisis de índole más cualitativo podría confirmar en su totalidad lo planteado de manera preliminar en este estudio. En

segundo lugar, vale la pena considerar dos limitaciones que se desprenden de algunos antecedentes que, dada la hipótesis esbozada, no se profundizan en su totalidad. Primero, el hecho que desde el año 2006 existe un incremento significativo en el envío de mociones parlamentarias y segundo, que la variable sexo resulta relevante como factor explicativo de la cantidad de mociones enviadas. Sin duda una mayor profundización respecto de los factores que explicarían ese incremento significativo en el envío de mociones junto con un análisis profundo de los mecanismos detrás de la relación entre el sexo del legislador y la cantidad de mociones enviadas, complementaría de manera significativa la literatura existente sobre esta temática.

A pesar de lo dicho anteriormente, el presente estudio es capaz de evidenciar la importancia que tienen ciertos factores político-temporales sobre algunos comportamientos específicos de los legisladores en el congreso chileno, cuestión que no había sido profundizada con anterioridad. Identificar estos comportamientos y conocer los mecanismos detrás de ellas resulta esencial y sin duda relevante para entender a cabalidad las dinámicas que se desarrollan al interior de las legislaturas, dada la importancia que estos órganos suponen para los sistemas políticos presidencialistas.

REFERENCIAS

- Alcántara, Manuel, Mercedes García Montero, and Francisco Sánchez López. 2005. *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Edited by E. U. d. Salamanca. Salamanca.
- Alemán, Eduardo, and Patricio Navia. 2009. "Institutions and the Legislative Success of 'Strong' Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile." *Journal of Latin American Studies* 41 (3):467-91.
- Alemán, Eduardo, and Sebastián Saiegh. 2007. "Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile." *Comparative Politics* 39 (3):253-72.
- Altman, David. 2000. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies." *Party Politics* 6 (3):259-83.
- Aninat, Cristóbal. 2006. "Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?" *Política* 47 (2):127-48.
- Carey, John. 2002. "Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s." In *Legislative Politics in Latin America*, ed. S. Morgenstern and B. Nacif. Cambridge: Cambridge University Press.

- Castiglioni, Rossana. 2014. "Chile: elecciones, conflictos e incertidumbre." *Revista de Ciencia Política* 34 (1):79-104.
- Cox, Gary, and Mathew McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- . 2003. *Legislative Leviathan Revisited*. San Diego: Department of Political Science, UC.
- . 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- García Montero, Mercedes. 2007. "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos." *Lateinamerika Analysen* 17 (2): 3-24.
- King, Gary. 1989. "Event Count Models for International Relations: Generalizations and Applications." *International Studies Quarterly* 33 (2):123-47.
- Londregan, John. 2002. *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Long, J. Scott. 1997. *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Luna, Juan Pablo. 2008. "Partidos políticos y sociedades en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes." In *Reforma de los partidos políticos en Chile*, ed. A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete and I. Walker. Santiago: CIEPLAN - PNUD.
- Manzi, J, R Mardones, A Riveros, S Toro, and F Cortés. 2011. "Un enfoque de gestión para mejorar la eficacia legislativa en Chile." In *Propuestas para Chile*, ed. P. U. C. d. Chile: Salesianos Impresores.
- Mayhew, David. 1974. *The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Morales, Mauricio, and Rafael Piñeiro. 2005. "Gasto en campaña y éxito electoral de los candidatos a diputados en Chile." *Revista de Ciencia Política* 30 (3):645-67.
- Nolte, Detlef. 2003. "El Congreso Chileno y su Aporte a la Consolidación Democrática en Perspectiva Comparada." *Revista de Ciencia Política* XXIII (2):43-67.
- Siavelis, Peter. 2000. *The President and Congress in Postauthoritarian Chile*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

- Tolosa, Mackarena, and Sergio Toro. 2017. "Amigos Cerca, Enemigos Más Cerca: El Gobierno de Sebastián Piñera y las Dinámicas Legislativas en Chile." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 26 (1):131-49.
- Toro, Sergio. 2007. "Conducta Legislativa Ante las Iniciativas del Ejecutivo: Unidad de los Bloques Políticos en Chile." *Revista de Ciencia Política* 27 (1):23-41.
- Visconti, Giancarlo. 2011. "Comportamiento Diacrónico Del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o Estancamiento de su Influencia?" *Revista de Ciencia Política* 31 (1):91-115.

ANEXOS

ANEXO 1: Test de dispersión

```
data: modelo_poisson
z = 15.373, p-value < 2.2e-16
alternative hypothesis: true alpha is greater than 0
sample estimates:
  alpha
2.112658
```

Nota: Un test de dispersión de 1 indica que el supuesto de equidispersión se cumple. Test mayores a 1 indican sobre-dispersión, y test menores a 1 indican una sub-dispersión.

ANEXO 2: Modelo NegBin solo con legisladores que terminan su mandato completo

	<i>Variable dependiente</i>
	cant_moc
ciclo2	1.245***
	(0.000)
ciclo3	1.120***
	(0.002)
ciclo4	0.702***
	(0.000)
reelección	1.044
	(0.664)
l1_cant_moc	1.002*
	(0.081)
oficialismo	0.976
	(0.456)
sexo	1.247***
	(0.007)
Constante	10.405***

	(0.001)
Observations	1,411
Log Likelihood	-4,526.149
theta	9.047*** (0.570)
Akaike Inf. Crit.	9,480.299
Pseudo R2	0.1635127

Fuente: Elaboración propia

Nota: Valores p en paréntesis (*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01). Efectos fijos por legislador calculados pero no reportados, al igual que los coeficientes estimados por distrito, partido y período.

ANEXO 3: Codebook

cname: apellido del legislador

nombre: nombre del legislador

partido: partido del legislador

cod_dip: código del legislador

reeleccion: cantidad de veces que el legislador ha sido reelecto desde los 90'

distrito: distrito que representa el legislador

año: año de la observación

ciclo: ciclo de la observación

sexo: sexo del legislador

0 = hombre

1 = mujer

cant_moc: cantidad de mociones presentadas

oficialismo: pertenece a la coalición oficialista

0 = no pertenece

1 = si pertenece

noterm_period: no termina el período

0 = si termina el período legislativo

1 = no termina el período legislativo

periodo: período legislativo

1 = 2002-2006

2 = 2006-2010

3 = 2010-2014

l1_cant_moc: variable retardada