

CARRERAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA. DISCUSIÓN TEÓRICA Y AJUSTE DE SUPUESTOS*

por Felipe Botero**

Introducción: el problema de la carrera política

La mayoría de las personas tienen ambiciones respecto a sus carreras y su desarrollo profesional. Los políticos no son distintos y no tendrían realmente por qué serlo. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otras ocupaciones, los políticos tienen que tomar decisiones periódicamente acerca de cómo van a desarrollar su carrera. Al finalizar el período por el que fueron elegidos, tienen que decidir si buscan la reelección, continúan su carrera desde otro cargo —de elección o no— o si simplemente abandonan la política. Son sin duda decisiones difíciles porque las deben tomar bajo la incertidumbre que genera la posibilidad de perder la elección. A pesar de todos sus esfuerzos, y por la naturaleza misma de la democracia (Przeworski 1991), nadie tiene garantizado el resultado de las elecciones. Muchos factores entran en el cálculo de los políticos sobre la mejor forma de continuar sus carreras. Como se discute más adelante, se puede suponer que, para tomar la decisión, los políticos se apoyan en su propia evaluación de su desempeño en el cargo —o su desempeño como aspirantes— y en su propia estimación de qué tan difícil puede resultar ganar la siguiente elección. En la medida en que el desempeño de los políticos es disparado vale la pena preguntarse por qué algunos políticos deciden buscar su reelección y por qué algunos son más exitosos en lograrlo.

* Este artículo se basa en la discusión teórica de Botero (2008), texto en el que se hace un análisis empírico de los patrones de carrera política en Chile y Colombia. Agradezco los comentarios de Pablo Abitbol y de los evaluadores anónimos de *POSTData* a una versión previa de este artículo.

** Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Los Andes, Colombia. E-mail: fbotero@uniandes.edu.co.

Ahora bien, la teorías que se han formulado para explicar el comportamiento de los políticos se derivan principalmente del caso de Estados Unidos. Como bien lo señalan Morgenstern y Nacif (2002), el sistema político estadounidense tiene características que no se encuentran en América Latina. Por esta razón, muchos de los supuestos se convierten en variables cuando se trata de política latinoamericana. Es necesario adecuar y ajustar estos supuestos para explicar las carreras políticas en la región. Entonces, el objetivo de este texto es discutir cómo ajustar al caso latinoamericano la teoría sobre comportamiento político que se construye a partir de dicho caso.

Intento mostrar que la literatura se basa en supuestos importantes que no se ajustan necesariamente al caso latinoamericano. En particular, los políticos parecerían no estar interesados primordialmente en buscar su reelección. En efecto, las tasas de reelección varían ampliamente en la región de países, como México o Costa Rica, en los que la reelección inmediata en el legislativo está prohibida en la constitución, a países en los que un pequeño porcentaje de los congresistas son reelegidos, como Argentina o Brasil, a países en los que una mayoría de los diputados se reeligen, como Chile. Esta variación en las tasas de reelección presenta retos para las teorías actuales para explicar el comportamiento de los congresistas latinoamericanos.

Igualmente, las cambiantes tasas de reelección pueden sugerir que las carreras son erráticas —o incluso que no existen— dado que los congresistas sólo permanecen en sus cargos unos pocos períodos. Si los congresistas latinoamericanos no están interesados primordialmente en su reelección, ¿cómo podemos explicar su comportamiento? ¿qué podemos decir sobre sus “carreras legislativas”? En el presente artículo argumento que los políticos latinoamericanos son actores con ambiciones, que están interesados en sus carreras y que podemos aplicar modelos racionales para explicar su comportamiento. Sin embargo, para analizar las carreras de los políticos de la región es necesario ajustar algunos supuestos de la literatura que no se pueden aplicar como tal en la región.

En efecto, en la literatura se ha generado una versión estilizada del político profesional, según la cual los políticos se caracterizan como individuos ambiciosos con interés en una carrera larga y exitosa (Schlesinger 1966). La literatura considera que los políticos están interesados principalmente en su reelección porque este es un prerequisite para alcanzar su fines ulteriores, cualquiera que sean. Igualmente, la literatura afirma que el comportamiento es racional y está orientado precisamente a alcanzar esos objetivos (Mayhew

1974). Estos supuestos se constituyen en la base que le permite a otros académicos producir teorías sobre el comportamiento de los políticos y sobre las dinámicas de las legislaturas.¹ Sin embargo, a pesar de ser parsimoniosos, estos supuestos no viajan automáticamente a contextos diferentes a aquel del cual se originaron, es decir, el caso de Estados Unidos (Morgenstern, Nielson, and Swindle 2002; Morgenstern and Nacif 2002). En otras palabras, las teorías de comportamiento legislativo pueden quedarse cortas al ser aplicadas a los casos de congresos con un nivel de institucionalización diferente al del Congreso de ese país.

Los patrones de las carreras políticas en América Latina difieren con respecto a los patrones que emergen de la literatura que se ha inspirado en el caso del Congreso estadounidense. Los importantes supuestos de Schlesinger y Mayhew sugieren que las carreras tienen una naturaleza lineal. Es decir, los políticos se eligen para un cargo, se quedan en dicho cargo varios períodos consecutivos y luego avanzan a un cargo de mayor jerarquía. Este no es necesariamente el caso en América Latina. Por ejemplo, en su análisis del caso brasileño, Samuels (2003) sugiere que tener una curul en el Congreso Federal se considera como un “peldaño” en la ruta a una carrera más fructífera que apunta a cargos apetecidos a nivel regional, tales como ser gobernador o alcalde. Este ejemplo ilustra que los patrones de las carreras pueden variar de acuerdo con los atributos particulares de los contextos. Esto no quiere decir que las explicaciones que se formulen sobre las carreras políticas tengan que ser ad hoc o casuísticas. Sin embargo, lo que sí implica es que hay que tener mucho cuidado para que la teoría se amolde a los casos. Dichos atributos particulares y de contexto son conocidos y, por lo tanto, pueden tenerse en cuenta. Los patrones de carrera no necesitan ser similares a los de los políticos estadounidenses, pero por ser diferentes no implica que no se puedan explicar con modelos de actores racionales.

El artículo se desarrolla de la siguiente forma. La segunda sección ofrece una justificación sustantiva y teórica sobre la importancia de estudiar las carreras políticas. En la tercera sección se elaboran los fundamentos teóricos necesarios para investigar las carreras políticas, con atención particular a

¹ Los ejemplos son abundantes. Algunos trabajos que se desprenden de la teoría de la ambición de Schlesinger incluyen los de Black (1972), Brady et al. (1999), Cox y Katz (1996), Fiorina (1994), y Rohde (1979); por su parte, algunos trabajos que se apoyan en los supuestos de Mayhew incluyen a Aldrich (1995), Ansolabehere et al. (2001), Arnold (1990), De Boef y Stimson (1995), Herrera y Yawn (1999), y Lipinski (2001).

las teorías de la ambición y de las ventajas de los titulares (*incumbency advantage*). La tercera sección discute los supuestos del caso estadounidense que no se amoldan necesariamente a la realidad latinoamericana y refina el marco teórico necesario para explicar los patrones de carreras en la región. La cuarta sección recapitula las principales ideas discutidas en el artículo y ofrece algunas conclusiones.

Las carreras políticas y la calidad de la democracia

La preocupación por las carreras políticas se ubica en el núcleo de la noción de representación democrática. En una de sus formas más básicas, la representación política implica el deseo de los políticos de mantenerse en sus cargos e, igualmente, la capacidad de los ciudadanos de decidir si les renuevan el mandato o no (Manin 1997, Mansbridge 2003, Pitkin 1967, Przeworski et al. 1999). En este sentido, se supone que, al estar atados por el lazo de responsabilidad frente a sus electores, los políticos deben actuar para proteger los intereses de sus representados y se supone que les deben importar las consecuencias que su comportamiento tenga para ellos mismos o para sus partidos. Los políticos saben de sobra que las elecciones son procesos iterativos y que los ciudadanos evalúan su desempeño antes de decidir por quién votar. Por lo tanto, la preocupación de los políticos por su futuro le da a los ciudadanos un mecanismo para exigirles cuentas; Mayhew (1974) se refirió a esto como la “conexión electoral”. De la misma forma, la preocupación de los políticos por su futuro se manifiesta a través del deseo de hacerse reelegir y tener carreras duraderas. Al menos, esta es la versión canónica de la carrera política que está implícita en la literatura, tal como se desarrolla más adelante.

Como lo señaló Dahl (1989), las sociedades democráticas contemporáneas de gran escala exigen que se realicen discusiones y se tomen decisiones sin que estén presentes todos los interesados. Por lo tanto, una de las características que define la democracia es la presencia de funcionarios electos en las instancias de toma de decisión. Hace mucho tiempo se abolieron ya los prerequisites para ser elegido —restricciones de sexo, raza, nivel de alfabetización, propiedad de tierras, etc.—. Entonces, virtualmente cualquier ciudadano puede ser elegido para ocupar un cargo público. Sin embargo, para la sociedad en general es benéfico que aparezca un grupo de profesionales

dispuestos a dedicarse enteramente a la actividad política. En particular, las carreras políticas realzan la idea de la representación democrática por dos razones. En primer lugar, los políticos profesionales protegen mejor los intereses de los ciudadanos. La conexión electoral ofrece incentivos para que los políticos promuevan los intereses de sus electores; de otra forma podrían no lograr su reelección. En segundo lugar, los legisladores veteranos son más eficaces y más capaces de representar los intereses de sus electores justamente por la experiencia que logran adquirir tras los años en el cargo. En los siguientes párrafos elaboro estas ideas.

La primera de las ideas no es nueva, pero ciertamente es muy clara. La conexión con el electorado es instrumental para que los ciudadanos puedan exigirle cuentas a sus representantes. De hecho, este es tal vez el mecanismo más contundente con el que cuentan los ciudadanos para hacer que los políticos velen por sus intereses. Por supuesto que los ciudadanos pueden tratar de comunicarse con sus representantes o expresar sus preocupaciones en los mítines del partido. Pero el voto es una herramienta poderosa para recompensar a los políticos que sí responden y castigar a los que son poco efectivos. Si los políticos no están interesados en una carrera de largo plazo, esta poderosa herramienta se vuelve fútil (Przeworski et al. 1999). Es deseable tener políticos profesionales porque son más responsables frente a las demandas de los electores que aquellos políticos efímeros que ocupan su cargo por un período y luego desaparecen². La literatura reitera que el comportamiento de los políticos está, en gran medida, guiado por el deseo de profundizar sus carreras (Cain et al. 1987, Mayhew 1974, Rae 1967) y como resultado, los políticos establecen una relación de largo plazo con sus electores porque saben que sus carreras dependen de poder mantener una base de apoyo fiel. Los ciudadanos reciben un mejor

² El vínculo de la responsabilidad política entre ciudadanos y políticos no necesariamente se atenúa en países en los que la reelección en el legislativo no está permitida, como en Costa Rica o México. Los políticos costarricenses están dispuestos a visitar sus distritos para dedicar largas horas a hacer trabajo con la comunidad. Esto puede parecer paradójico porque aparentemente no hay beneficios inmediatos para que los políticos usen su tiempo de esta forma. Si embargo, al cultivar al electorado, los políticos contribuyen al desempeño de su partido en las elecciones presidenciales. El partido que gana la presidencia logra acceso a la burocracia, lo que le permite a los líderes de los partidos recompensar a los políticos leales y dedicados. Así, por su propio interés, los políticos se esfuerzan sirviéndole a la comunidad con el fin de promover sus propias carreras —las cuales están estrechamente ligadas con la suerte del partido (Carey 1996, Taylor 1992)—. Véanse Camp (2002, 1995) y Smith (1979) para una descripción del caso mexicano.

tratamiento de parte de aquellos sobre quienes pueden ejercer siquiera un poco de influencia para hacer que respondan a sus necesidades. Así pues, las carreras políticas realzan la representación democrática porque le permite a los ciudadanos desarrollar nexos más fuertes con los políticos, y estos últimos deben responder ante las necesidades de los primeros para poder desarrollar sus carreras.

Segundo, la representación democrática también se realza cuando los políticos son a su vez legisladores experimentados y efectivos. En efecto, las legislaturas se benefician de tener políticos profesionales en la medida en que es posible que se institucionalicen, lo que les permite tener más influencia en la formulación de políticas públicas. Además, en la medida en que se aumenta el nivel de experiencia, los congresistas son más eficientes a la hora de presentar proyectos de ley pertinentes y para garantizar que sean discutidos a fondo (Hibbing 1991).

Adicionalmente, los políticos profesionales contribuyen a la institucionalización del Congreso. Según Polsby (1968), un Congreso se institucionaliza cuando cuenta con una membrecía estable, tiene una división interna de las labores y tiene reglas universales. Cuando los individuos están dispuestos a permanecer en algunos cargos en el largo plazo, también están interesados en desarrollar una estructura interna que les ayude a lograr su objetivo. Los legisladores pueden responder mejor a las necesidades de los ciudadanos cuando el Congreso tiene reglas claras y una división de labores que les permite utilizar su tiempo de manera más eficiente tanto en la formulación de políticas públicas como en el trabajo con la comunidad. Una consecuencia obvia de la división de labores es que los políticos pueden volverse expertos en áreas de política concretas (Krehbiel 1991). La especialización no sólo les permite a los congresistas producir mejores políticas públicas, sino que también les ofrece una mayor posibilidad de influenciar los resultados de política y mejorar la capacidad que tienen de ejercer controles sobre el ejecutivo.

Adicionalmente, algunos estudios también han encontrado una correlación entre la experiencia de los congresistas y la eficiencia del comportamiento legislativo. En su estudio longitudinal de las carreras en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Hibbing (1991) presenta evidencias persuasivas de las intervenciones relevantes hechas por congresistas más experimentados, las cuales son mucho más frecuentes que las intervenciones hechas por los congresistas más novatos. En la medida en que se vuelven más

experimentados, los legisladores se van volviendo más activos en las diferentes tareas, tales como intervenir en debates o presentar proyectos de ley. La eficiencia legislativa no es necesariamente el resultado de que los congresistas experimentados tienen más acceso a puestos de liderazgo en la estructura interna del legislativo o en sus estructuras partidarias. La relación fuerte entre experiencia y efectividad se sostiene incluso cuando Hibbing controla el efecto de posiciones de liderazgo. Así, las carreras de largo plazo mejoran la representación democrática porque les ayudan a los congresistas a volverse mejores y más efectivos en sus cargos.

En resumen, dado que los congresos juegan un papel central en las democracias —como el foco de la discusión de intereses diversos y de toma de decisiones— las carreras políticas pueden mejorar la calidad de la democracia justamente porque contribuyen a fortalecer la institución legislativa. Los políticos de carrera eliminan la necesidad de tener que “reinventar la rueda” al inicio de cada período legislativo por el conocimiento acumulado con que cuentan los legisladores veteranos. Los votantes pueden usar los registros de votación para exigirles cuentas a sus representantes y evaluar si realmente están velando por los intereses de sus comunidades. Al hacer esto, los ciudadanos le mandan un mensaje claro a los políticos indicando que están monitoreando su desempeño. En respuesta, los políticos ajustan su comportamiento para satisfacer a sus representados en la medida en que sus carreras pueden depender de ello.

Así, desde un punto de vista normativo, es relevante estudiar las carreras políticas porque nos ofrece luces sobre aspectos cruciales de la representación democrática. De un lado, el estudio de las carreras políticas contribuye a evaluar la salud de la conexión electoral y ver hasta qué punto los ciudadanos utilizan el voto para exigirles cuentas a sus representantes. De otro lado, también ofrece luces sobre la estructura interna de las organizaciones legislativas y nos da información sobre la efectividad de los legislativos.

La intersección: teorías de ambición y reelección

Al construir su carrera los políticos tienen que balancear su ambición por una carrera exitosa junto con la necesidad de satisfacer los intereses de sus electores (Fiorina 1977, Mayhew 1974). Como actores racionales, los políticos actúan de forma estratégica para poder conservar su cargo, o en

algunos casos, poder aspirar a un cargo más apetecido. En sus cálculos estratégicos, los políticos deben considerar cómo las decisiones que toman afectan el apoyo que obtendrían de sus electores en la siguiente elección. El estudio de las carreras políticas exige que se analice el comportamiento de los políticos y que se tenga en consideración que actúan como agentes que representan los intereses de su electorado y al tiempo como actores racionales que están preocupados por su futuro y actúan en consecuencia.

La idea de las “carreras políticas” intersecta dos grandes cuerpos de literatura. Está directamente relacionada con las teorías del comportamiento legislativo y también con teorías que explican las ventajas que tienen los titulares de los cargos (*incumbents*) frente a los aspirantes nuevos (*challengers*). Hay que suponer que los políticos profesionales están interesados en su reelección y que al ocupar sus cargos su comportamiento está guiado por la ambición de permanecer en él. De otro lado, se supone también que los políticos profesionales son expertos en ganar elecciones. En las páginas que siguen, exploro estos cuerpos de literatura para identificar sus supuestos con el fin de ajustarlos al caso latinoamericano. También infiero de estas teorías la forma que debería tener la “carrera canónica”. Este ejercicio permite desarrollar un marco analítico adecuado para entender las carreras políticas en la región.

Teoría de la ambición

Esta teoría asume que la estructura de las oportunidades políticas moldea las ambiciones de los políticos. Es decir, los arreglos institucionales de un cargo particular afectan las preferencias de retirarse, quedarse o aspirar a un mejor cargo. La teoría de la ambición asume que el comportamiento de los políticos es una respuesta a los fines de su cargo (Schlesinger 1991, 1966). Vale la pena detenerse en los planteamientos de este autor.

En primer lugar, Schlesinger sostiene que los deseos y motivaciones de los políticos están moldeados por las oportunidades políticas disponibles. Estas oportunidades están determinadas por las reglas de juego que moldean las preferencias y las alternativas de los políticos. Así, dada la importancia de las reglas, los políticos responden principalmente a las demandas inmediatas de los arreglos institucionales en los que operan. Por lo tanto, la teoría de la ambición explica el comportamiento político en términos de cómo las reglas de juego estructuran la ambición de los políticos. En segundo lugar, Schlesinger

clasifica las ambiciones de acuerdo con la “dirección” que tienden a seguir. Los políticos pueden tener “ambición discreta” cuando ocupan un cargo particular por un período específico y luego se retiran de la actividad pública. Pueden tener “ambición estática” cuando buscan una carrera larga en un cargo específico, o pueden tener “ambición progresiva” cuando aspiran a cargos que son más importantes que el cargo que ocupan en un momento determinado.

Black (1972) y Rohde (1979) formalizaron y desarrollaron formas de probar empíricamente la teoría de la ambición. Con base en los cálculos de decisión de Riker y Ordeshook (1973), Black definió la función de utilidad de ocupar un cargo como la diferencia entre los beneficios que se derivan de ocupar el cargo, considerando la probabilidad de victoria electoral, y los costos de hacer campaña y de mantenerse en el cargo. Los estudios de Black y Rohde son relevantes porque elaboran los factores asociados con las decisiones que toman los políticos profesionales y sugieren que los políticos consideran “factores individuales” tales como su caudal electoral o su nivel de experiencia. Adicionalmente, los políticos consideran varios aspectos del “contexto electoral” del cargo al cual aspiran para evaluar su probabilidad de ganar. Esta evaluación incluye el análisis de si el titular del cargo está aspirando a su reelección, qué tan competido es el cargo y el tamaño del distrito.

La teoría de la ambición nos permite explicar los patrones de carrera política porque se modelan funciones de utilidad relativamente simples sobre las decisiones que toman los políticos con respecto de sus carreras. Los cálculos de los políticos incluyen una evaluación simultánea del valor de ocupar el cargo y los costos asociados con disputarlo, independientemente si aspira a reelegirse o elegirse en un cargo más importante. Usualmente, los cálculos tienen en consideración características personales de los candidatos y características del contexto electoral en el que participan³. Por lo tanto, estos cálculos, relativamente simples, nos permiten comparar la utilidad esperada asociada con ocupar diferentes cargos de manera que se puede establecer una jerarquía de los cargos disponibles. Así, es posible determinar qué

³ La teoría de la ambición también se ha usado para explicar una gran variedad de fenómenos incluyendo la decisión de retirarse de la política de forma voluntaria (Jones 1994; Kiewiet y Zeng 1993), por qué algunos senadores estadounidenses aspiran a la presidencia y otros no (Abramson et al. 1987), por qué algunos aspirantes débiles no se abstienen de participar en la elección (Banks y Kiewiet 1989), la relación entre ambición y representación (Maestas 2000), e incluso la membrecía en el Politburó Soviético (Ciboski, 1974).

constituye una ambición progresiva, estática o incluso, “regresiva”. En este sentido, buscar ser elegido a un cargo con mayor utilidad esperada sería una decisión de ambición progresiva, buscar la reelección en el cargo actual equivale a mostrar ambición estática y aspirar a un cargo con menor utilidad esperada implica que el individuo muestra ambición regresiva. Esto último puede sonar contraintuitivo, pero se podría explicar como una estrategia de los políticos para mantener su carrera en un contexto adverso. En tal caso, es preferible resultar elegido a un cargo de jerarquía inferior que perder la elección en un cargo más importante.

La ventaja de los titulares (*incumbency advantage*)

La teoría de la ambición aclara los aspectos que rodean los cálculos que hacen los políticos al considerar la mejor forma de promover sus carreras. En otras palabras, la teoría de la ambición nos informa sobre las formas puntuales en las que los políticos pueden desarrollar sus carreras. A su vez, las teorías que explican la ventaja de los titulares de los cargos explican en qué consisten las ventajas que los *incumbents* tienen sobre los demás competidores. Esta literatura es importante, entonces, para sustentar por qué algunos factores, adicionales a los ya considerados, ayudan a explicar las decisiones de carrera y su duración.

El supuesto central de la teoría es que ocupar un cargo le da a los legisladores una ventaja frente a los aspirantes que no ocupan el cargo. En general, los académicos en este campo explican cómo diferentes factores relacionados con la ventaja de los titulares afectan la competencia electoral en distintos niveles. Las elecciones son por definición eventos con resultados inciertos porque, en esencia, todos los participantes en una elección tienen una probabilidad positiva de ganar (Przeworski 1991). Sin embargo, la probabilidad de ganar no necesariamente es igual para todos los candidatos. Justamente, la teoría de la ventaja de los titulares explica cómo las probabilidades de ganar o perder no se distribuyen homogéneamente entre los participantes de una elección. Esto es, hay factores que introducen “sesgos” a favor de unos participantes y en contra de otros. Algunos de estos factores son relevantes para el estudio de las carreras políticas y, por tanto, se discuten a continuación. Dichos factores incluyen los efectos de la experiencia, el desempeño electoral y las ventajas de ciertos partidos.

Los políticos toman sus decisiones de carrera bajo condiciones de incertidumbre porque el riesgo de derrota electoral está siempre presente. Sin embargo, el riesgo de perder no es el mismo para todo el mundo todo el tiempo. La teoría de la ventaja de los titulares sugiere que los legisladores más experimentados pueden cumplir mejor su papel como representantes porque tienen acceso a mejores cargos y, en general, más recursos que pueden beneficiar a su electorado. De esta manera la experiencia genera un incentivo para que los ciudadanos voten por los titulares porque no hacerlo podría llevar al cargo a individuos con poca capacidad para gestionar sus intereses (King y Zeng 2000, McKelvey y Reizman 1992). Así, la experiencia es un factor que puede reducir considerablemente el riesgo de perder una elección. Por ejemplo, Finocchiaro y Lin (2000) muestran que el riesgo de derrota electoral para los congresistas de Estados Unidos está en su punto más alto durante su primer período, después se reduce gradualmente en períodos subsiguientes y finalmente se incrementa como reflejo de la “fatiga del electorado”. Es decir, los titulares son más vulnerables la primera vez que buscan su reelección y su vulnerabilidad se reduce a medida que aumenta su nivel de experiencia. Sin embargo, hay un punto de saturación —después del séptimo u octavo período consecutivo, para el caso estadounidense— después del cual la experiencia y la duración de la carrera se vuelven una desventaja.

La literatura de Estados Unidos también ha identificado que la probabilidad de derrota electoral varía dependiendo de a qué partido pertenece el candidato. Ansolabehere y Gerber (1997) muestran que los Representantes a la Cámara por el Partido Demócrata tienen tasas de retiro inferiores a las de sus colegas Republicanos. La ventaja de los titulares ha producido mayorías más favorables para los Demócratas. Los autores modelan la decisión de retirarse del cargo como una función de factores que incluye la probabilidad de ganar, las oportunidades de carrera más allá de la Cámara y si el partido del candidato logrará una mayoría parlamentaria. La lógica tras estos factores sugiere que las probabilidades de retirarse aumentan si el político tiene pocas esperanzas de que su victoria le vaya a ayudar al partido a obtener una mayoría. Así, los políticos miembros de partidos dominantes tendrán una ventaja sobre los políticos de otros partidos en sus ambiciones de tener una carrera de largo plazo.

El desempeño electoral de los políticos en una elección particular también puede alterar sus probabilidades de perder en la elección siguiente. Es decir, si un político tuvo un buen desempeño —en términos de los votos

que obtuvo o el margen de victoria— entonces su probabilidad de perder en la siguiente elección puede disminuir. En efecto, se ha encontrado que el porcentaje de votos obtenidos por los titulares ha incrementado independientemente del nivel de experiencia y también que los márgenes de victoria aumentan en la medida en que aumenta la experiencia (Alford y Hibbing 1981, Dawes y Bacot 1998)⁴.

Carreras políticas en América Latina

De la discusión de las teorías de ambición y ventaja de los titulares se puede deducir algo que podría llamarse el “patrón canónico” de las carreras políticas. Como se pudo apreciar, estas teorías sugieren que una vez un político profesional supera el obstáculo de ganar una elección por primera vez, cada vez le es más sencillo lograr ser reelegido repetidamente porque para los titulares se reducen los costos de obtener y mantener el cargo. En la medida en que los costos disminuyen, aumentan los beneficios esperados del cargo y los políticos tienen incentivos para permanecer en sus cargos durante varios períodos (Cox y Katz 1996, Levitt y Wolfram, 1997). Dado que una mayor notoriedad en la escena pública aumenta las probabilidades de ganar la elección —incluso para un cargo más apetecido—, los políticos eventualmente pueden decidir lanzarse a un cargo de mayor jerarquía.

El modelo estilizado de la carrera canónica le debe su poder explicativo a los sencillos supuestos sobre los que se monta. Tal como se señaló, estos supuestos son pertinentes para el caso estadounidense, pero no necesariamente se ajustan a otros casos. Siguiendo a Morgenstern y Nacif (2002), discuto los supuestos que requieren consideraciones adicionales antes de “transplantarlos” para el estudio de las carreras políticas en América Latina. También muestro cómo Samuels (2003) utiliza exitosamente la teoría de la ambición para explicar los patrones de carrera en Brasil poniendo particular atención a la forma en la que él adapta los supuestos canónicos para ajustarlos a las peculiaridades de su caso de estudio.

⁴ La ventaja de los titulares no es una característica exclusiva de los sistemas mayoritarios. Cox y Morgenstern (1995) ofrecen un método para calcular la ventaja de los titulares en sistemas plurinominales que es comparable con las medidas de ventaja para distritos uninominales. Sus resultados señalan que en distritos plurinominales la ventaja de los titulares aumenta a una tasa más lenta que en distritos uninominales.

Existen al menos cuatro supuestos básicos de los modelos que explican el comportamiento legislativo en Estados Unidos que no se pueden usar para formular un modelo más general del comportamiento legislativo (Morgenstern y Nacif 2002). El primer supuesto en el modelo canónico —y posiblemente el más importante— es buscar la reelección. Tal como ya se discutió, la literatura supone que los legisladores se preocupan principalmente por su reelección porque es un objetivo que antecede forzosamente a otros objetivos que puedan tener los políticos. Es decir, ganar la reelección es un medio para que un legislador pueda lograr el fin que “realmente” persigue. Los legisladores latinoamericanos no aparecen tan interesados en reelegirse en el mismo cargo como sus contrapartes estadounidenses —al menos no uniformemente—. Esto no implica que no estén interesados en una carrera política en el largo plazo; sólo que ésta no se construye necesariamente permaneciendo en el mismo puesto de forma indefinida. Por tanto, es importante considerar que los patrones de carrera política pueden conducir a cargos diferentes a los del legislativo nacional.

En segundo lugar, el modelo da por sentadas algunas características que son propias del sistema electoral de Estados Unidos. Específicamente, el modelo asume que los políticos compiten en distritos uninominales, bajo elecciones mayoritarias y que no hay competencia intra-partidaria. Los sistemas electorales en América Latina usan fórmulas de representación proporcional (RP) en distritos plurinominales en los que es frecuente la competencia entre copartidarios. Los mayores niveles de competencia electoral —tanto en el interior de los partidos como entre éstos— propios de los sistemas de RP, tienen implicaciones para el tipo de relación que los políticos construyen con sus electores. A diferencia de los sistemas mayoritarios, en los sistemas de RP no es obvio cuál es el nicho electoral, dado que varios representantes comparten el mismo nicho con otros legisladores titulares (Crisp y Desposato 2004). Por lo tanto los políticos pueden tener dificultades a la hora de construir una base de apoyo en sus distritos que les ayuden a hacerse elegir porque los mismos votantes son constantemente disputados entre la pléthora de candidatos —titulares y aspirantes— que compiten por representar al distrito.

En tercer lugar, se asume que los políticos profesionales operan en un sistema bipartidista estable. Este tipo de configuración permite la conformación clara de un partido mayoritario que potencialmente puede monopolizar la formulación de políticas públicas y usarlas para su beneficio (Cox y McCubbins 1993). Por ejemplo, como lo señalan Ansolabehere y Gerber

(1997) , la ventaja del Partido Demócrata en Estados Unidos ha implicado que sus miembros tengan carreras más largas. La vida partidaria en otros países es más volátil que en Estados Unidos, con niveles altos de competencia intra e inter-partidaria y “camisetazos” conspicuos (Desposato 2006). Este tipo de estructura partidaria dificulta las carreras políticas, en vez de promoverlas.

Cuarto, la literatura asume también que existe un balance de poder, a partir de la Constitución, entre la rama ejecutiva y la rama legislativa. La supuesta subordinación del poder legislativo ante el ejecutivo en las democracias de la “tercera ola” puede tener implicaciones sobre los niveles variables de profesionalización e institucionalización de las legislaturas en Latinoamérica. Cuando los congresos no están institucionalizados no ofrecen incentivos para que sus miembros desarrollen una carrera de largo plazo. En cambio, esto puede motivar a los políticos para que profundicen sus carreras en otros ámbitos.

El trabajo de Samuels (2003) es una buena ilustración de cómo el modelo canónico se puede utilizar para entender las motivaciones de los políticos para desarrollar sus carreras más allá de la legislatura nacional. La literatura sugiere que los legisladores brasileños no se preocupan por construir carreras largas en el Congreso Federal. Al contrario, los legisladores brasileños se caracterizan por su paso efímero por esta institución. Entre 1945 y 1995, la cohorte típica en la Cámara de Diputados estaba conformado por un 56 por ciento de legisladores ocupando su cargo por primera vez, un 24 por ciento de legisladores en su segundo período, 11 por ciento en su tercer período, 5 por ciento en su cuarto período y 4 por ciento con cinco o más períodos (Samuels 2003). Estos datos revelan que la inmensa mayoría ocupa sus cargos uno o dos períodos y abandona el Congreso, lo que motiva a Samuels a explorar adónde van los diputados después de su fugaz paso por la Cámara.

Los pocos estudios comparativos sobre otros casos se ocupan de las carreras a nivel nacional y en su gran mayoría ignoran los cargos a nivel subnacional como posibles decisiones de carrera política⁵. El análisis que hace Samuels sobre el caso brasileño aclara que la estructura de oportunidades que enfrentan los políticos no es necesariamente homogénea en diferentes países. En los sistemas federales, como Brasil, los gobernadores y los alcaldes

⁵ Ver por ejemplo Smith (1979) o Carey (1996) para análisis de los casos mexicano y costarricense, respectivamente.

de las ciudades principales tienen acceso a recursos significativos, lo cual hace atractivos esos cargos. Para estudiar la estructura de las carreras políticas en Brasil, Samuels hace un análisis de costos y beneficios asociados con los diferentes cargos, lo que le permite comparar cómo los políticos los perciben y jerarquizan. Normalmente, los beneficios que se derivan de un cargo incluyen el salario, los recursos a disposición de éste —tal como el presupuesto anejo al cargo, la posibilidad de influir sobre políticas, tiquetes aéreos para viajar al distrito, etcétera—. Al tener en cuenta la probabilidad de ser elegidos para un cargo, los políticos pueden refinar su evaluación de cada cargo porque este cálculo permite determinar la utilidad esperada de ocuparlo. En efecto, ocupar un ministerio puede considerarse como algo sumamente apetecido pero sólo unos pocos individuos logran llegar al gabinete. Por lo tanto, la utilidad esperada de un ministerio para cualquier político dado es cercana a cero dado que la probabilidad de ocupar tal cargo es infinitesimalmente pequeña. Por último, los costos de ser elegido se pueden estimar en dinero al tener en cuenta los gastos de las campañas. Los costos también pueden considerar otros factores como costos de oportunidad o mayor responsabilidad (*accountability*)⁶. Sin embargo, puede ser muy complicado estimar los costos de alcanzar cargo no electivos.

El análisis del caso brasileño se apoya en tres supuestos clave de la teoría de la ambición que le permiten a Samuels aplicar la teoría a un contexto diferente a aquel del cual emergió. Primero, se asume que los políticos son instrumentalmente racionales con respecto a sus carreras. Los políticos toman decisiones de carrera con base en cálculos racionales de beneficios, probabilidades de alcanzar un cargo y los costos en que incurren. Se espera que los políticos escojan la alternativa que les ofrezca la mayor utilidad esperada. Segundo, se asume que los políticos tienen ambiciones “progresivas”. Es decir, los políticos buscan cargos más atractivos cuando los beneficios esperados son mayores que los costos. Tercero, se asume que las carreras políticas son jerárquicas. En este sentido, es posible ordenar diferentes cargos —den-

⁶ Ocupar un cargo más importante puede implicar una relación más cercana con el electorado o puede conllevar mayores responsabilidades, lo cual puede hacer más exigente el cargo. Al representar un electorado más amplio, el cargo puede tener más trabajo o más responsabilidad, lo cual se puede percibir como una carga. Al pasar de un cargo en el legislativo a uno en el ejecutivo —elegirse como gobernador o alcalde— puede implicar aún más trabajo y responsabilidad en la medida en que el político es directamente responsable ante los ciudadanos y puede existir la posibilidad de que su mandato sea revocado.

tro y fuera de la legislatura— de acuerdo con qué tan deseables resultan para los políticos (Samuels 2003). Estos supuestos ajustan sutilmente la teoría de la ambición para explicar el comportamiento de los políticos brasileños. En particular, se redefine la noción de “progreso” de tal manera que la alcaldía de una ciudad mediana se considera como más importante que un escaño en el Congreso. Los políticos brasileños desean que sus carreras progresen; sin embargo, el progreso no está en donde lo sugiere el modelo canónico de las carreras.

Samuels hace contribuciones importantes a la comprensión de los patrones de carrera en una democracia en consolidación y al fortalecimiento de la teoría misma. Hace un esquema de la teoría de la ambición y hace explícitos sus supuestos para poderlos ajustar al caso que quiere explicar. Al hacer esto, desarrolla un marco teórico sólido y apropiado para entender los patrones de carrera en Brasil⁷. Al mismo tiempo, el poder explicativo de la teoría se pone a prueba en un contexto que ofrece retos interesantes. Esto es particularmente útil en la medida en que ilustra cómo se puede aplicar la teoría de la ambición a casos en los que la legislatura puede no ofrecer los incentivos para que los políticos desarrollen carreras de larga duración.

Reflexiones finales

Las encuestas de opinión sistemáticamente señalan a los políticos y los congresos como los actores e instituciones en los que los ciudadanos menos confían. Sin embargo, a pesar de la animadversión generalizada hacia los políticos y la clase política, tan frecuentemente citada en los medios de opinión, se puede pensar en la clase política como un “mal necesario”. Es cierto que algunos políticos anteponen sus intereses personales a los de las comunidades que dicen representar. Pero de la misma forma hay profesionales en el sector privado que tampoco se esfuerzan por hacer bien su trabajo, o peor, tratan de aprovecharse de las oportunidades de su empleo para beneficiarse a costa de sus empresas o clientes. Y el hecho de que haya políticos corruptos no debe servir de plataforma para desahuciar a la clase política en general.

⁷ La forma cuidadosa en la que la teoría se aplica al caso brasileño ofrece contraargumentos persuasivos a quienes son críticos del uso de teorías de elección racional para entender la política en América Latina. Por ejemplo, Weyland (2002).

Tal como se señaló en la segunda sección, las carreras políticas no sólo son compatibles con la democracia representativa sino que son, de hecho, deseables. Las carreras políticas de larga duración permiten a los ciudadanos construir una relación de largo plazo con los políticos y les brindan herramientas adecuadas para poderles exigir que cumplan debidamente con su papel como representantes. Además, la experiencia que acumulan con el tiempo beneficia aún más a los ciudadanos en la medida en que vuelve a los políticos mejores representantes.

Por diversas razones, se suele considerar como algo negativo que los políticos se queden largas temporadas en sus cargos en el legislativo. Sin embargo, por ejemplo cuando alguien necesita una cirugía, busca al mejor doctor disponible. Esto suele significar alguien con mucha experiencia. Igualmente, cuando alguien tiene un lío jurídico, consigue al mejor abogado; generalmente, al que tiene una experiencia demostrada en casos similares. Extrañamente, en el caso de decidir quién debe gobernarnos, quién debe hacerse cargo de administrar el presupuesto nacional o decidir las políticas públicas —un tema tan trascendental como la propia salud o el estatus legal— nos parece razonable darle esa responsabilidad a una cara nueva, a alguien “fresco”, pero que no tiene el conocimiento de cómo se negocia la aprobación de una ley o cómo se hace un efectivo control de la gestión del presidente. La forma en la que los ciudadanos parecieran racionalizar esta contradicción sugiere que es preferible un inexperto que un corrupto.

Y puede que esta lógica sea aceptable, pero es falaz. ¿Qué impide que el neófito adquiera las deleznable costumbres del corrupto? Se logra identificar el síntoma, pero no se le da el tratamiento adecuado. Por el contrario, una carrera política de larga duración permite que los políticos adquieran experiencia y que los ciudadanos les exijan que sean responsables.

Bibliografía

- Abramson, P. A., J. H. Aldrich y D. W. Rohde (1987) “Progressive Ambition among United States Senators: 1972-1988”, en *Journal of Politics*, Vol. 49, Nº 1.
- Aldrich, J. H. (1995) *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Alford, J. R. y J. R. Hibbing (1981) “Increased Incumbency Advantage in the House”, en *Journal of Politics*, Vol. 43, Nº 4.

- Ansolabehere, S. y A. Gerber (1997)** “Incumbency Advantage and Persistence of Legislative Majorities”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, N° 2.
- Ansolabehere, S., J. M. Snyder y C. Stewart (2001)** “Candidate Positioning in US house elections”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 45, N° 1.
- Arnold, R. D. (1990)** *The Logic of Congressional Action*, New Haven, Yale University Press.
- Banks, J. S. y D. R. Kiewiet (1989)** “Explaining Patterns of Candidate Competition in Congressional Elections”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 33, N° 4.
- Black, G. S. (1972)** “A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives”, en *American Political Science Review*, Vol. 66, N° 1.
- Brady, D., K. Buckley y D. Rivers (1999)** “The Roots of Careerism in the U.S. House of Representatives”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24, N° 4.
- Botero, F. (2008)** “Ambitious Career-Seekers: an Analysis of Career Decisions and Duration in Latin America”, Disertación doctoral, University of Arizona.
- Cain, B. E., J. A. Ferejohn y M. P. Fiorina (1987)** *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press.
- Carey, J. M. (1996)** *Term Limits and Legislative Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Camp, R. A. (1995)** *Political Recruitment Across two Centuries: Mexico, 1884-1991*, Austin, University of Texas Press.
- Camp, R. A. (2002)** *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the Twenty-First Century*, Berkeley, University of California Press.
- Ciboski, K. N. (1974)** “Ambition Theory and Candidate Members of the Soviet Politburo”, en *Journal of Politics*, Vol. 36, N° 1.
- Cox, G. W. y J. N. Katz (1996)** “Why Did the Incumbency Advantage in US House Elections Grow?”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 40, N° 2.
- Cox, G. W. y M. D. McCubbins (1993)** *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press.
- Cox, G. W. y S. Morgenstern (1995)** “The Incumbency Advantage in Multimember Districts: Evidence from the U.S. States”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 20, N° 3.
- Crisp, B. F. y S. W. Desposato (2004)** “Constituency Building in Multimember Districts: Collusion or Conflict?”, en *Journal of Politics*, Vol. 66, N° 1.
- Dahl, R. A. (1989)** *Democracy and Its Critics*, New Haven Yale University Press.
- Dawes, R. A. y A. H. Bacot (1998)** “Electoral Career Patterns and Incumbency Advantage in the U.S. House of Representatives”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, N° 4.
- De Boef, S. y J. A. Stimson (1995)** “The Dynamic Structure of Congressional Elections”, en *Journal of Politics*, Vol. 57, N° 3.

- Desposato, S. W. (2006) "Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies", en *American Journal of Political Science*, Vol. 50, Nº 1.
- Finocchiaro, C. J. y T.-m. Lin (2000) "The Hazards of Incumbency: An Event History Analysis of Congressional Tenure", Artículo presentando en la reunión anual número 58 de la *Midwest Political Science Association*.
- Fiorina, M. P. (1977) *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven, Yale University Press.
- Fiorina, M. P. (1994) "Divided Government in The American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?", en *American Political Science Review*, Vol. 88, Nº 2.
- Herrera, R. y M. Yawn (1999) "The Emergence of the Personal Vote", en *Journal of Politics*, Vol. 61, Nº 1.
- Hibbing, J. R. (1991) *Congressional Careers. Contours of Life in the U.S. House of Representatives*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Jones, B. S. (1994) "A Longitudinal Perspective on Congressional Elections", Tesis doctoral, State University of New York Stony Brook.
- Kiewiet, D. R. y L. Zeng (1993) "An Analysis of Congressional Career Decisions, 1947-1974", en *The American Political Science Review*, Vol. 87, Nº 4.
- King, G. y L. Zeng (2000) "Logistic Regression in Rare Events Data", en *Political Analysis*, Vol. 9, Nº 2.
- Krehbiel, K. (1991) *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Levitt, S. D. y C. D. Wolfram (1997) "Decomposing the Sources of Incumbency Advantage in the US House", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, Nº 1.
- Lipinski, D. (2001) "The Effect of Messages Communicated by Members of Congress: The Impact of Publicizing Votes", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 26, Nº 1.
- Maestas, C. (2000) "Professional Legislatures and Ambitious Politicians: Policy Responsiveness of State Institutions", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, Nº 4.
- Manin, B. (1997) *The Principles of Representative Government*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Mansbridge, J. (2003) "Rethinking Representation", en *American Political Science Review*, Vol. 97, Nº 4.
- Mayhew, D. R. (1974) *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- McKelvey, R. D. y R. G. Reizman (1992) "Seniority in Legislatures", en *American Political Science Review*, Vol. 86, Nº 4.
- Morgenstern, S. y B. Nacif (2002) *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

- Morgenstern, S., D. Nielson y S. M. Swindle (2002) "The Electoral Disconnection? A Comparative Examination of Incumbency in Democratic Systems", Manuscrito.
- Pitkin, H. F. (1967) *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Polsby, N. W. (1968) "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", en *American Political Science Review*, Vol. 62, N° 1.
- Przeworski, A. (1991) *Democracy and the Market: Politic and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Przeworski, A., S. C. Stokes y B. Manin (1999) *Democracy, Accountability and Representatio*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rae, D. W. (1967) *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.
- Riker, W. H. y P. C. Ordeshook (1973) *An Introduction to Positive Political Theory*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Rohde, D. W. (1979) "Risk-Bearing and Progressive Ambition: The Case of the Members of the United States House of Representatives", en *American Journal of Political Science*, Vol. 23, pp. 126-150.
- Samuels, D. (2003) *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Schlesinger, J. A. (1966) *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally.
- Schlesinger, J. A. (1991) *Political Parties and the Winning of Office*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Smith, P. H. (1979) *Labyrinths of Power. Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press.
- Taylor, M. M. (1992) "Formal versus Informal Incentive Structures and Legislator Behavior: Evidence from Costa Rica", en *Journal of Politics*, Vol. 54, N° 4.
- Weyland, K. (2002) "Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, N° 1.

Resumen

Por inspirarse en el caso de Estados Unidos, el patrón de carrera que se desprende de la literatura sugiere que los políticos aspiran ocupar un cargo en el Congreso y

desean reelegirse continuamente. Este modelo teórico no encaja con la dinámica de las carreras en América Latina. El objetivo de este artículo es discutir cómo ade-

cuar y ajustar estos supuestos para explicar las carreras políticas en la región. Tras un análisis de la literatura muestro que los políticos latinoamericanos toman decisiones de carrera con base en cálculos racionales de los beneficios, las probabilidades de alcanzar un cargo y los costos en que incurren. Igualmente señalo que los políticos tienen ambiciones “progresivas”. Es decir, buscan cargos más atractivos cuando los

beneficios esperados son mayores que los costos. Explico cómo las carreras políticas son jerárquicas por lo que es posible ordenar diferentes cargos —dentro y fuera de la legislatura— de acuerdo con qué tan deseables resultan. En suma, argumento que los políticos latinoamericanos desean que sus carreras progresen. Sin embargo, el progreso no está en donde lo sugiere el modelo canónico de las carreras.

Palabras clave

Carreras políticas – reelección - teoría de la ambición - ambición progresiva - teoría de la ventaja de los titulares

Abstract

Because it is derived from the US case, the literature suggests a model of political careers in which individuals aspire to occupy a congressional seat and wish to be reelected continuously. This model does not fit with the dynamic of careers in Latin America. This article adjusts the literature’s assumptions in order to explain political careers in the region. After an analysis of the literature, I show that Latin American politicians make career decisions based on rational calculi of benefits, probabilities of attaining office and costs in

which they may incur. Furthermore, I assert that politicians have “progressive” ambitions. That is, they seek higher office when the expected benefits are greater than its costs. I also explain how careers are hierarchical and that it is possible to rank different offices — within and beyond the Legislature— according to how desirable they are for politicians. In sum, I argue that Latin American politicians wish to make their careers progress. However, progress is not where the canonical model of careers suggests.

Key words

Political careers – reelection - ambition theory - progressive ambition - incumbency advantage